



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1653

Bogotá, D. C., viernes, 4 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 25 de septiembre de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

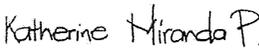
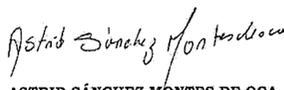
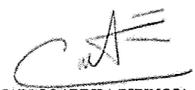
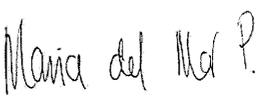
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo	 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde
--	---

Yenica Acosta Infante

Yenica Acosta Infante
R-8. Antioquia

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMAN A. BLANCO ALVAREZ Senador de la República
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde

Jennifer Pedraza
Jennifer Pedraza. D.C.

 JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 MAURICIO CUÉLLAR PINZON Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador Colombiano
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA
 CARLOS ÁRDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Pacto Histórico - CH
 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Senadora de la República	 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2024
 CÁMARA

por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I.

Objeto, ámbito de aplicación y principios

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el sistema específico de carrera administrativa para el personal de guardaparques en áreas protegidas al servicio de la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia -en adelante, PNNC-.

La finalidad de esta ley es garantizar la idoneidad, especialización y profesionalización de los guardaparques como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas protegidas existentes en el Estado colombiano, así como la plena salvaguarda de sus derechos como personas y como servidores públicos y unas condiciones dignas y adecuadas para la cumplida y eficiente atención de las funciones, tareas y responsabilidades que se les encomiendan.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación. El sistema específico de carrera administrativa de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), es aplicable a los empleados públicos vinculados con esta entidad en empleos de carrera administrativa que integren el cuerpo de guardaparques asignados a áreas protegidas.

El cuerpo de guardaparques en áreas protegidas de PNNC está conformado exclusivamente por aquellos empleos públicos que se asignen a las áreas protegidas existentes en el territorio del Estado colombiano, con independencia de la nomenclatura, nivel jerárquico o nivel de remuneración del cargo. A los empleados públicos que acceden a los referidos empleos a través de los mecanismos previstos al efecto en la ley o en el reglamento, se les denomina genéricamente guardaparques en áreas protegidas.

Los empleados públicos vinculados con PNNC que desempeñen empleos públicos diferentes de los que integran el cuerpo de guardaparques en áreas protegidas están sometidos a la normatividad que regula el régimen general de carrera administrativa desarrollado en la Ley 909 de 2004 o la que haga sus veces y en las correspondientes normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.

Parágrafo 1º. Para los efectos de la presente ley, el guardaparque en área protegida conserva tal condición mientras se encuentre autorizado para separarse de manera transitoria de dicho empleo en virtud de la configuración de alguna de las situaciones administrativas previstas en la ley o en el reglamento que así lo permiten, solo por el término de duración de la situación administrativa correspondiente, salvo que concurren circunstancias constitutivas de fuerza mayor, caso fortuito o que involucren la salvaguarda de derechos fundamentales en cabeza del empleado público o de su núcleo familiar que excepcionalmente justifiquen la superación de este plazo.

Parágrafo 2º. De manera excepcional, mediante resolución motivada proferida por el Director General de PNNC, por necesidades del servicio, se podrán efectuar movimientos de personal en virtud de los cuales un empleado público con derechos de carrera administrativa en un empleo público del cuerpo de guardaparques en área protegida sea destinado a un empleo de carrera administrativa dentro de la misma Entidad que no forme parte de dicho cuerpo.

No obstante, el tiempo durante el cual el guardaparques en área protegida preste el servicio en empleos públicos no asignados a un área protegida no computará como de servicio activo para efectos del reconocimiento de las primas de seguridad, de riesgo, ni para el cálculo de los requisitos especiales para acceder al reconocimiento de pensión de vejez previstos en la presente ley.

Artículo 3º. Principios. Además de los principios constitucionales que orientan el ejercicio de la función administrativa, de los principios

mínimos fundamentales del derecho del trabajo y de los que rigen el sistema general de carrera administrativa, informan el sistema específico de carrera administrativa del cuerpo de guardaparques en área protegida, los siguientes principios:

1. Mérito: El ingreso a los cargos de carrera administrativa en el cuerpo de guardaparques en área protegida, el ascenso y la permanencia en estos cargos estarán determinados por la demostración constante de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos.

2. Profesionalización del talento humano: Se garantizará que los servidores públicos que ejerzan empleos del cuerpo de guardaparques en área protegida posean una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

3. Capacitación permanente: El sistema específico de carrera administrativa del cuerpo de guardaparques en área protegida estará orientado al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a promover su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite su desarrollo profesional y el mejoramiento en la prestación de los servicios a su cargo.

4. Interdisciplinaria: El ingreso, la capacitación permanente y el ascenso de los empleados que ejerzan un empleo del cuerpo de guardaparques en área protegida debe considerar que en el perfil ocupacional de aquellos convergen diferentes conocimientos propios de áreas o disciplinas diversas del saber profesional, técnico, científico o, en general especializado, todos los cuales resultan necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones públicas que se les encomiendan.

CAPÍTULO II.

Derechos y deberes de los servidores públicos integrados en el sistema específico de carrera de guardaparques en áreas protegidas

Artículo 4º. Derechos. Además de los reconocidos a todo servidor público en la Constitución Política, la ley y el reglamento, son derechos de los guardaparques en áreas protegidas los siguientes:

1. Recibir la formación y capacitación específica e interdisciplinaria requerida para ejercer cumplidamente sus funciones, impartida preferentemente por la Escuela de Guardaparques.

2. Tener integralmente cubiertos por parte de PNNC todos los gastos de desplazamiento hacia y desde el área protegida de difícil acceso en la cual le corresponda prestar el servicio, al iniciar o culminar definitivamente dicha prestación, así como al comienzo y a la terminación de toda situación administrativa que autorice la separación transitoria del ejercicio de las funciones inherentes al cargo,

salvo en los casos en los cuales la Entidad brinde a los empleados públicos el servicio de transporte respectivo. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

3. Recibir de PNNC los recursos necesarios para hacer frente a los gastos de alimentación, desplazamientos dentro del área protegida y entre sedes, alojamiento y logísticos de cualquier tipo, que sean necesarios para prestar cumplida y eficientemente el servicio. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

4. Disponer de las dotaciones, indumentaria, equipos de trabajo, de seguridad, de comunicaciones, medicamentos y cualesquiera otros elementos o indumentaria que sea menester para atender en debida forma las funciones que la ley y el reglamento les asignan. El Gobierno nacional fijará las condiciones que garanticen cabalmente este derecho, teniendo en cuenta las características geográficas, climáticas, ambientales y demás que sean propias del área protegida en la cual deba prestarse el servicio.

5. Contar con un lugar digno y de adecuadas condiciones sanitarias, de habitabilidad y de seguridad, para el guardaparques y su núcleo familiar cuando corresponda, para descansar durante los períodos de prestación efectiva del servicio. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de conformidad con las cuales el núcleo familiar próximo al guardaparques en área protegida, integrado por su cónyuge, compañero permanente, parientes en el primer grado de consanguinidad, afinidad o civil, podrán cohabitar con dicho guardaparques transitoria o permanentemente. El ejercicio de este derecho no excluye el reconocimiento de los gastos a los que se refiere el numeral segundo del presente artículo.

6. Tener plenamente garantizadas la cobertura y prestación del servicio por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales y Cajas de Compensación Familiar, en el caso de las Cajas de Compensación Familiar, tanto en el lugar en el cual se ubica el área protegida en la cual el guardaparques preste el servicio como en aquél en el cual resida su núcleo familiar próximo, integrado por las personas mencionadas en el numeral anterior.

7. Permanecer en el área protegida sin exceder los períodos máximos de prestación del servicio que defina el reglamento, con el propósito de garantizar adecuadas condiciones de salud al guardaparques en área protegida.

8. Percibir las primas de seguridad y de riesgo consagradas en el presente capítulo.

9. Acceder al reconocimiento de la pensión de vejez en las condiciones establecidas en este capítulo.

10. Contar con una póliza de seguro que cubra los riesgos a los cuales está sometido el guardaparques de área protegida en ejercicio de sus funciones, tales como desplazamiento forzado, secuestro, retención, desaparición forzada, deceso o gastos funerarios.

11. Contar con movilidad transitoriamente hacia otros sistemas de carrera administrativa, en los casos establecidos en esta ley, sin perder los derechos de carrera que ostenta en el sistema específico de carrera administrativa del cuerpo de guardaparques en área protegida.

12. Percibir los gastos de instalación, en el monto que determine el reglamento que al efecto expida el Gobierno nacional, en cada oportunidad que el guardaparques en área protegida sea sujeto a un movimiento de personal que conlleve un cambio de ubicación geográfica en cuanto al lugar en el que debe prestar el servicio.

Artículo 5°. Prima de seguridad. El Gobierno nacional establecerá una prima de seguridad para los empleados públicos que presten sus servicios en empleos del cuerpo de guardaparques en áreas protegidas, quienes tendrán derecho al reconocimiento y pago de una prima de seguridad anual, pagadera durante el primer semestre de cada año calendario, equivalente como mínimo al valor de un (1) mes de asignación básica mensual o proporcionalmente por fracción, en atención a las especiales condiciones en las cuales se deben ejercer funciones de policía administrativa, de inspección, vigilancia y control por parte del cuerpo de guardaparques de área protegida, en el territorio del área protegida correspondiente.

Artículo 6°. Primaderiesgo. El Gobierno nacional establecerá una prima de riesgo para los empleados públicos que presten sus servicios en empleos del cuerpo de guardaparques en áreas protegidas, quienes tendrán derecho al reconocimiento y pago de una prima de riesgo anual, equivalente como mínimo al valor de un (1) mes de asignación básica mensual o proporcionalmente por fracción, pagadera durante el segundo semestre de cada anualidad, por la continua exposición de los integrantes del cuerpo de Guardaparques de área protegida a condiciones climáticas, ambientales, sanitarias y de aislamiento constante respecto del núcleo familiar, para prestar cumplidamente el servicio.

Artículo 7°. Condiciones de acceso a pensión de vejez para guardaparques en áreas protegidas. En el marco del régimen general de pensiones vigente, los empleados públicos que presten sus servicios como guardaparques en áreas protegidas, tendrán derecho al reconocimiento y pago de pensión de vejez cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido al menos veinticinco (25) años de servicio efectivo en la UAE PNN.
2. Haber cumplido cincuenta (50) años en el caso de las mujeres y cincuenta y cinco (55) años en el caso de los hombres.
3. Haber estado en servicio activo en el UAE PNN, durante los cinco años previos a la solicitud de reconocimiento pensional.
4. Haber realizado los aportes legalmente obligatorios al Sistema General de Seguridad Social durante el tiempo en el cual se mantuvo el vínculo

con la UAE PNN, en condición de guardaparques de área protegida.

Artículo 8°. Movilidad entre sistemas de carrera. Los guardaparques de área protegida tendrán derecho a prestar sus servicios en entidades públicas regidas por otros sistemas de carrera administrativa o por el sistema general de carrera, incluido PNNC, a través de las situaciones administrativas y movimientos de personal previstos en la ley o en el reglamento, sin que en ningún caso se genere la pérdida de los derechos inherentes al escalafonamiento en el sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de área protegida.

No obstante, el tiempo durante el cual el guardaparque de área protegida preste el servicio en empleos públicos no asignados a un área protegida no computará como de servicio activo para efectos del reconocimiento de las primas de seguridad, de riesgo o para el cálculo de los requisitos especiales para acceder al reconocimiento de pensión de vejez previstos en el presente capítulo.

Artículo 9°. Deberes. Además de los deberes impuestos en la Constitución Política, la ley y el reglamento, son deberes de los guardaparques en área protegida:

1. Cuidar y mantener en adecuadas condiciones de operatividad y funcionamiento la infraestructura, equipos, vehículos, embarcaciones, herramientas de trabajo o cualesquiera elementos a su cargo, necesarios para la prestación del servicio.
2. Mantener la confidencialidad respecto de los operativos y actividades de inspección, control y vigilancia realizadas en el área protegida.
3. Portar de forma permanente la indumentaria y la credencial o el documento que lo identifique como guardaparques de área protegida durante el ejercicio de sus funciones y exhibirla cuando se le solicite.
4. Cooperar con otras entidades públicas, a solicitud o con conocimiento de la jefatura del área protegida o de la Dirección Territorial respectiva o dependencia que haga sus veces, en el marco del principio de coordinación administrativa.
5. Reportar con la inmediatez que sea posible a la Jefatura del área protegida y a la Dirección Territorial respectiva, el acaecimiento de cualquier circunstancia que pueda implicar un riesgo para la salud o la seguridad personal propia, de los demás servidores públicos o particulares que se encuentren en el territorio del área protegida.

CAPÍTULO III.

Administración y vigilancia del sistema específico de carrera de guardaparques en área protegida

Artículo 10. Administración y vigilancia. Corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia del sistema específico de carrera administrativa del cuerpo de guardaparques en área protegida.

CAPÍTULO IV.

Escuela de Guardaparques

Artículo 11. Escuela de Guardaparques. Créase la Escuela de Guardaparques al interior de PNNC, como dependencia responsable de la formación y capacitación del personal integrante del cuerpo de guardaparques de área protegida, a cuyo cargo se encontrará la responsabilidad de diseñar, estructurar e impartir los cursos de inducción y demás programas de formación obligatorios o voluntarios para dichos guardaparques, atendiendo al principio de interdisciplinariedad que debe orientar esta actividad formativa, para dotar al personal de guardaparques del perfil de conocimientos y competencias requerido para desempeñar cumplida y eficazmente las funciones que le corresponden.

El Gobierno nacional establecerá la ubicación de la Escuela de Guardaparques dentro de la estructura orgánica interna de PNNC, sus funciones específicas y los parámetros de conformidad con los cuales desarrollará sus actividades académicas, de docencia, investigación y afines que resulten necesarias para cumplir la función general que en el inciso anterior se le asigna.

CAPÍTULO V.

Procesos de selección o concursos de méritos

Artículo 12. Modalidades. Los empleos públicos integrados en el sistema específico de carrera administrativa de guardaparques de área protegida en situación de vacancia definitiva serán provistos a través de procesos de selección en las modalidades de ingreso y de ascenso.

Entre otros propósitos, para viabilizar la realización de los concursos de méritos en el sistema específico de carrera administrativa de guardaparques de área protegida, mediante resolución motivada el Director de PNNC podrá organizar grupos o cuadros funcionales de empleos.

Artículo 13. Concurso de ingreso. Los procesos de selección de ingreso al sistema específico de carrera de guardaparques de área protegida serán abiertos para todas las personas que acrediten las calidades, los requisitos y las competencias exigidos para el acceso a los empleos correspondientes.

Artículo 14. Concurso de ascenso. El concurso de ascenso tiene como propósito permitir a los servidores públicos escalafonados en el sistema específico de carrera de guardaparques de área protegida, lograr la promoción a un cargo, categoría o nivel superior entre los grupos o cuadros funcionales de empleos de guardaparques de área protegida que se crearen en PNNC.

El ascenso dentro de los grupos o cuadros funcionales de empleos de guardaparques de área protegida tendrá lugar a través de la superación de procesos de selección en los cuales podrán participar los servidores que ostentan derechos de carrera en el sistema específico de guardaparques de

área protegida y en quienes concurren las siguientes condiciones:

1. Cumplir los requisitos exigidos para acceder al empleo público al cual se aspira.

2. Acreditar calificación en el nivel sobresaliente en la evaluación en el desempeño anual inmediatamente anterior a la fecha de la inscripción del aspirante en el concurso de méritos respectivo.

3. Superar los programas de formación específica que imparta preferentemente la Escuela de Guardaparques, bien como requisito para participar en el concurso, bien como prueba dentro del proceso de selección o bien como componente de obligatoria aprobación dentro del periodo de prueba en ascenso.

Parágrafo 1º. El concurso será de ascenso cuando:

1. La vacante o vacantes a proveer pertenezcan al cuerpo de guardaparques de área protegida en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.

2. Existan empleados públicos con derechos de carrera del sistema específico de carrera de guardaparques de área protegida que cumplan con los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño de los empleos que se van a convocar a concurso, y

3. El número de los empleados escalafonados que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos que se van a convocar a concurso sea igual o superior al número de empleos a proveer.

De cumplirse con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso un número máximo de empleos que oscile entre el 30% y el 50% de las vacantes a proveer. Las vacantes restantes se proveerán a través de concurso de ingreso.

Parágrafo 2º. Si no fuere posible proveer los empleos en situación de vacancia definitiva a través del concurso de ascenso, estos se ofertarán en el proceso de selección de ingreso. Tanto en el concurso de ingreso como en el concurso de ascenso los aspirantes deberán superar las etapas del respectivo proceso de selección y el programa de formación que imparta preferentemente la Escuela de Guardaparques, programa que se estructurará en los términos que señale el reglamento que para el efecto expida el Director de PNNC.

Artículo 15. Pruebas. En el proceso de selección o concurso, en las modalidades de ingreso y ascenso, se deberán aplicar, entre otras, las siguientes pruebas:

1. Pruebas de ejecución.

2. Pruebas de aptitud física.

3. Pruebas de personalidad, psicotécnicas, psicométricas, de aptitud conductual o similares.

4. Valoración médica.

Artículo 16. Inducción. Durante el periodo de prueba, los aspirantes que integren las listas de elegibles en los concursos de ingreso y de ascenso

deberán adelantar y aprobar un programa de inducción a cargo preferentemente de la Escuela de Guardaparques, programa que se estructurará de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Director de PNNC.

Artículo 16. *Período de prueba.* El período de prueba para ingresar o para ascender en el sistema específico de carrera administrativa de guardaparques de área protegida tendrá una duración de seis (6) meses.

CAPÍTULO VI.

Jornada laboral y otras condiciones de prestación del servicio

Artículo 18. *Jornada laboral especial y sistema de turnos.* El reglamento que al efecto expida el Gobierno nacional podrá prever sistemas especiales de turnos para la prestación del servicio por parte de los guardaparques de área protegida, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada área protegida.

Dichas condiciones de cada área protegida pueden motivar la inclusión de ajustes en la jornada laboral ordinaria diaria, sin exceder la jornada máxima prevista en la ley para los empleados públicos. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 19. *Tiempo de desplazamiento del guardaparques hacia y desde el área protegida.* El tiempo que deba destinar el guardaparques de área protegida a desplazarse hacia o a salir del área protegida en la cual presta el servicio, forma parte de la jornada laboral.

El término necesario para efectuar el desplazamiento que deba realizar desde y hacia el área protegida no se contabilizará dentro de la duración de las situaciones administrativas que originen la separación temporal del guardaparques de área protegida respecto del ejercicio de las funciones propias de su cargo.

Artículo 20. *Períodos máximos de permanencia en el territorio en áreas protegidas.* El Gobierno nacional reglamentará los casos en los cuales criterios objetivos, técnica o científicamente acreditados por razones de salud, emocionales, de seguridad u otros, justifican que los guardaparques de área protegida no puedan superar períodos máximos de permanencia en las áreas protegidas en las cuales prestan el servicio.

CAPÍTULO VII.

Evaluación del desempeño y Comisión de Personal

Artículo 21. *Evaluación del desempeño.* La evaluación del desempeño, como herramienta de gestión del talento humano, estará dirigida al cumplimiento de las funciones esenciales del cuerpo de guardaparques de área protegida, la formulación de proyectos encaminados al desarrollo personal, el fortalecimiento de las competencias laborales de los empleados y el logro de los objetivos institucionales.

En el reglamento que a este efecto expedirá el Gobierno nacional, se establecerán los parámetros y etapas generales de la evaluación del desempeño, la cual deberá comprender, entre otros aspectos, las condiciones especiales de prestación del servicio a cargo de los guardaparques de área protegida, el perfil de competencias y la formación adquirida a través de los cursos que imparta la Escuela de Guardaparques.

Con base en los elementos descritos en esta norma, el Director de la UAE PNN, expedirá el sistema de evaluación en el desempeño aplicable al cuerpo de guardaparques de área protegida, el cual deberá ser aprobado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 22. *Comisión de personal nacional del cuerpo de guardaparques de área protegida.* En PNNC se deberá conformar una comisión de personal nacional, la cual estará integrada por dos (2) representantes de la entidad designados por el nominador y dos (2) representantes del cuerpo de guardaparques de área protegida, quienes deben pertenecer al sistema específico de carrera del cuerpo de guardaparques de área protegida y serán elegidos por votación directa de los empleados integrantes de dicho sistema específico.

La Comisión de Personal del cuerpo de guardaparques en áreas protegida cumplirá las funciones previstas en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004 o la norma que la modifique, adicione o sustituya.

El reglamento que expida el Gobierno nacional establecerá las condiciones del proceso de elección de los representantes del cuerpo de guardaparques de área protegida y el período de los miembros de la Comisión de Personal.

CAPÍTULO VIII.

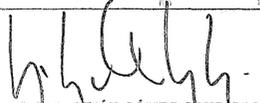
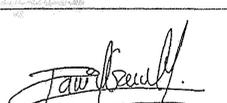
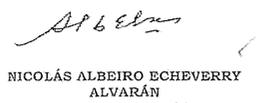
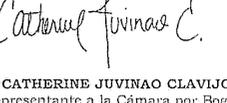
Régimen de transición y otras disposiciones.

Artículo 23. *Régimen de transición.* Los servidores públicos que ostenten derechos de carrera en empleos públicos que en aplicación de las disposiciones de la presente ley pasen a integrar el cuerpo de guardaparques de área protegida, tendrán garantizados esos derechos y reconocida su antigüedad en el cargo o empleos respectivos, una vez se produzca su transición al sistema específico de carrera administrativa que con esta ley se crea.

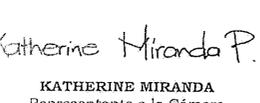
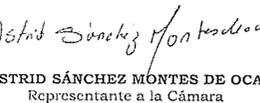
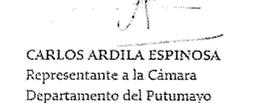
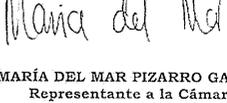
Artículo 24. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 JULIA MIRANDA LONDOÑO	 ANGÉLICA LOZANO CORREA
---	---

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMÁN A. BLANCO ALVAREZ Senador de la República
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde

Jennifer Pedraza S.
Jennifer Pedraza - D.C.

 JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 MAURICIO CUÉLLAR PINZON Representante a la Cámara por Caquetá Partido Conservador Colombiano
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA
 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Pacto Histórico - CH
 DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Senadora de la República	 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Partido Alianza Verde

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN.

Los Parques Nacionales Naturales constituyen una categoría jurídico administrativa creada normativamente en Colombia con el propósito de encuadrar y apuntalar las políticas, programas, proyectos, actividades y recursos de todo tipo necesarios para proteger y gestionar adecuadamente

ecosistemas únicos en el planeta que cuentan con enorme valor en sí mismos por su biodiversidad excepcional, así como por la trascendencia de los procesos ecológicos que en ellos tienen lugar y que resultan imprescindibles y determinantes para generar contribuciones sociales y económicas cuyo impacto va más allá de la jurisdicción de las Áreas Protegidas.

Calificadas opiniones y estudios a los cuales se hará referencia en esta Exposición de Motivos coinciden en reclamar como una urgente necesidad la de modernizar la gestión administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales, cuestión que si bien es verdad que pasa, como tantas otras, por una mayor asignación de presupuesto, no es menos cierto que requiere importantes innovaciones en la forma de priorizar y de manejar otros muy relevantes insumos, entre los cuales el talento humano indiscutiblemente juega un papel trascendental de cara al logro de los objetivos de conservación de cada área protegida frente a las amenazas y vulnerabilidades a las que se hallan expuestas, pero buscando igualmente la potenciación y el aprovechamiento equilibrado y responsable de las oportunidades que ofrecen.

Ese talento humano se halla representado por los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia pero, en particular, por aquellos que al interior de esa Entidad se desempeñan como guardaparques, responsables de la atención de una amplia gama de tareas, funciones y responsabilidades que comprenden desde el apoyo para la formulación, la implementación y el seguimiento a los planes de manejo de los Parques Nacionales Naturales (PNN), pasan por el adelantamiento de estudios y procedimientos para la reserva, alinderación o ampliación de dichas áreas, para apoyar la definición de los parámetros técnicos orientadores del uso y aprovechamiento de los recursos naturales y llegan hasta la participación e intervención en trámites administrativos ambientales relacionados con asuntos como el otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones u otros instrumentos de control y seguimiento ambiental o, incluso, el ejercicio de funciones policivas y sancionatorias en el territorio de las áreas protegidas, entre muchas otras.

Las especificidades que rodean las anotadas funciones que concierne atender a los guardaparques determina que ellos constituyan una modalidad de servidores públicos que deben prestar los servicios que les corresponden en contextos que resultan por completo disímiles de los que son propios del entorno laboral en el que se desenvuelven, por regla general, los servidores del Estado. En primer lugar, por las características geográficas de su lugar habitual de trabajo, alejado regularmente de los principales centros poblados o núcleos urbanos, muchas veces con unas condiciones de acceso en extremo dificultosas; en segundo término, expuestos a unas condiciones climáticas, de temperatura, humedad, que bien pueden calificarse de extremas.

Además, sujetos a riesgos derivados de la presencia de animales peligrosos, enfermedades propias de las zonas selváticas o pantanosas o derivadas de lo ineludible de adelantar extensas caminatas con exposición al sol, el frío, el calor o la altitud extremos y como si fuera poco, que en absoluto lo es, en zonas fuertemente impactadas por el conflicto armado, por la presencia de actores armados de la más variada índole que en no pocas ocasiones ven en el guardaparques un obstáculo para sus ilegales propósitos, lo que lleva a erigirlo en objetivo militar.

Tan *sui generis* circunstancias y responsabilidades fuerzan, por lo demás, a que el guardaparques requiera de un perfil de formación y de conocimientos igualmente especial, en el que sin duda se hace imprescindible la convergencia de saberes relacionados con disciplinas académicas o áreas del saber muy variadas y disímiles, como las conectadas con el estudio de los recursos naturales, el medio ambiente, la ecología o la geografía, pero que también demanda de disponer de preparación en asuntos relacionados con las ciencias humanas o sociales como la administración de recursos humanos, turísticos, económicos o presupuestales, el derecho, la antropología, la etnología, entre muchos otros, que tampoco es usual en el grueso del talento humano del que disponen las entidades estatales.

Y la sumatoria de los factores enunciados, como no puede ser de otra manera, debería tener el pertinente reconocimiento normativo, de suerte que el régimen jurídico aplicable a las condiciones de ingreso, selección, factores de remuneración, sistema de horarios o turnos para la prestación del servicio, circunstancias de acceso y salida del lugar de trabajo, reconocimiento de riesgos y especiales factores que rodean dicha prestación, entre otras, tuviesen efectiva plasmación en las normas jurídicas que gobiernen la relación laboral del guardaparques y la Entidad que los vincula. Empero, el cuerpo de guardaparques en la actualidad se halla regido por la normatividad aplicable a la generalidad de servidores públicos, lo que no puede, sino constituir una evidente fuente de disfuncionalidades y de dificultades para el adecuado cumplimiento de sus responsabilidades, además de comportar un claro desfase entre la realidad y el derecho, que debe ser corregido a través de la implementación de un conjunto normativo que se haga eco de las especiales circunstancias descritas.

El proyecto de ley por medio del cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), responde al contexto y a las necesidades enunciadas y que se expondrán más a espacio en los apartados siguientes.

Para ello se iniciará por describir el contexto en el cual los guardaparques están abocados a desempeñar sus funciones, que no es otro que el de las áreas protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (i). Enseguida se justificará por qué razones la creación

de un sistema específico de carrera administrativa aplicable a esta especial modalidad de servidores públicos constituye la respuesta normativa idónea para atender a la necesidad de una regulación acorde con el perfil de tales funcionarios y con el contexto en el que habitualmente deben desenvolverse (ii). Por último y en directa relación con lo anterior, se explicará el alcance de los elementos que forman parte del cuerpo normativo regulador del sistema específico de carrera administrativa aplicable a los guardaparques (iii).

I. CONTEXTO.

1. Particularidades de las áreas protegidas en Colombia.

1.1 Su relevancia y potencialidades.

Colombia es el segundo país más biodiverso del mundo en número de especies por área, cuenta con la más amplia diversidad de aves y anfibios, es el segundo país en el orbe con mayor diversidad de plantas, el tercero en reptiles y el quinto en mamíferos; tan significativas particularidades vienen propiciadas por las propiedades del hábitat que a todas estas especies ofrece la multiplicidad de ecosistemas presente en el país, representativa de la mayoría de ecosistemas identificables en el norte de Suramérica. A la par que se da cuenta de tales singularidades, se destaca que una de las estrategias que se ha mostrado más exitosa con miras a preservar esta megadiversidad es el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como eje articulador de las diversas estrategias de conservación que incluyen a todas las referidas áreas, independientemente de que su gobernanza sea pública, privada o comunitaria¹.

Las áreas protegidas son territorios delimitados geográficamente, designados, regulados y administrados con el fin de asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica, garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano y garantizar la permanencia del medio natural o de algunos de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza -Decreto número 2372 de 2010, artículos 2 y ss-; son bienes de uso público inembargables, imprescriptibles e inalienables -artículo 63 constitucional-, determinantes de ordenamiento territorial -artículo 10 de la Ley 388 de 1997 -y asunto de interés nacional -artículo 29 de la Ley 1454 de 2011-

Se ubican en 32 departamentos, 11 Distritos y 642 municipios; su gobernanza puede ser local, regional o nacional y de acuerdo con la información obrante

¹ VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, Universidad de los Andes- Alianza Parques Nacionales Cómo Vamos (Fundación Santo Domingo, Fundación Corona, Dejusticia, Fundación Natura Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Alisos, WWF y WCS), Bogotá, 2002, p. 12.

en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), que administra PNNC², existe en la actualidad un total de 1.713 áreas protegidas, 1272 de las cuales son del orden local -Reservas Naturales de la Sociedad Civil-, 319 regionales -entre Áreas de Recreación, Distritos de Conservación de Suelos, Distritos Regionales de Manejo Integrado, Parques Naturales Regionales y Reservas Forestales Protectoras Regionales- y 122 áreas protegidas nacionales desagregadas así: 1 Área Natural Única, 5 Distritos Nacionales de Manejo Integrado, 44 Parques Nacionales Naturales, 3 Reservas Naturales, 56 Reservas Forestales Protectoras Nacionales, 1 Santuario de Fauna, 9 Santuarios de Fauna y Flora, 2 Santuarios de Flora y una Vía Parque. La extensión de territorio comprendida en áreas protegidas en Colombia supera los 49'984.311 hectáreas³.

Es ampliamente referido que PNNC, administra y maneja 61 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales que constituyen el núcleo del SINAP y desarrolla su gestión de forma desconcentrada a partir de seis direcciones territoriales, que prestan apoyo administrativo y técnico a las áreas que tienen a su cargo⁴; estas 60 áreas protegidas nacionales, que han sido reconocidas y declaradas de importancia nacional para la conservación de la biodiversidad, se conocen genérica y comúnmente como Parques Nacionales Naturales (PNN), que suman alrededor de 23'159.423,5 hectáreas y representan el 11,18% de la superficie nacional tanto marina como terrestre, lo cual corresponde a un 12,76% del área continental a nivel nacional y a un 9,25% del área marina igualmente a nivel nacional⁵.

Todas las áreas protegidas del SINAP, proveen servicios ecosistémicos que se han clasificado como de regulación, culturales y de abastecimiento. Los de *regulación* comprenden aristas como la *regulación climática* que ofrece la cobertura vegetal, la cual posibilita la proyección de sombras, que las plantas refrigeren sus hojas y evacúen grandes cantidades de energía solar que, de otra manera, se

convertiría en calor, fenómeno que se torna vital ante el aumento de temperatura global asociado al cambio climático, especialmente en regiones que ya padecen prolongadas temporadas de sequía y calor. En ese contexto, las áreas protegidas constituyen una estrategia costo efectiva orientada a la adaptación al cambio climático y, por tanto, para el logro de territorios resilientes⁶.

De la mano con lo anterior, los ecosistemas naturales prestan asimismo un servicio de *regulación y calidad del aire* toda vez que la vegetación purifica el aire al absorber o filtrar olores, gases y partículas contaminantes que quedan atrapadas en sus hojas y corteza, proceso que morigera el impacto que para las grandes ciudades generan estos elementos; en esa línea, los ecosistemas participan también del almacenamiento y captura de carbono, actividad esencial para disminuir la emisión de gases que potencian el cambio climático, al igual que de la *regulación hídrica* o de caudales para mitigar inundaciones, purificar el agua y permitir la recarga de acuíferos que mantienen tales caudales durante épocas de sequía gracias a que la cobertura vegetal absorbe agua durante los períodos de mayor pluviosidad que posteriormente se liberan en el estío. Estos procesos igualmente contribuyen en la protección y control de la erosión, en la conservación de la capacidad productiva de los suelos y, por ende, en la prevención y reducción del riesgo de desastres; infraestructura natural como los humedales, los bosques y los sistemas costeros reducen la exposición física ante riesgos de inundación, erosión costera, marejadas, ciclones, incendios de cobertura vegetal y sequías, pues fungen como barreras naturales o amortiguadores que mitigan el riesgo generado por estas amenazas. Finalmente debe mencionarse el *control biológico* propiciado por la interacción de especies a partir de la existencia de depredadores naturales, parásitos y patógenos cuya acción regula las poblaciones de plagas específicas y resulta de gran relevancia para los sistemas agropecuarios⁷.

Por cuanto respecta a los denominados *servicios culturales*, las áreas protegidas posibilitan multiplicidad de *actividades recreativas*, oportunidades de entretenimiento, de mantenimiento de la salud física y mental o de relajación basadas en la naturaleza -senderismo, camping, observación de fauna y flora, buceo, fotografía, entre otras-; *ecoturismo*, que comporta el disfrute de la naturaleza en equilibrio con sus dinámicas ecológicas, con la posibilidad de generación de ingresos para los proveedores de servicios asociados; preservación del *patrimonio cultural* de cada territorio, relacionado sin duda con sus ecosistemas y especies, base de

² <https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>. Consultado el 16 de julio de 2024.

³ Idem.

⁴ Las áreas protegidas regionales son declaradas y administradas por autoridades ambientales de ese nivel.

⁵ Cfr. VV. AA. *Los Parques Nacionales Naturales colombianos: amenazas y oportunidades para su gestión. Informe 2023 Parques Nacionales Cómo Vamos*, Alianza Parques Nacionales Cómo Vamos, Bogotá, 2023, p. 21. La diversidad biológica conservada en los mencionados 60 Parques Nacionales Naturales de Colombia se agrupa en cinco grandes conjuntos: parques de montaña, en los cuales predominan los bosques; otros parques de montaña con ecosistemas de glaciares o páramos; parques de tierras bajas con bosques; parques de tierras bajas con otros ecosistemas y parques marinos. En estos Parques se conserva el 64.5% de los ecosistemas de Colombia como segundo país más biodiverso del planeta. VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, cit., p. 10.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Áreas protegidas en Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales*, Bogotá, 2021, pp. 11-12. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmn-nibpcajpcglclefindmkaj/https://old.parquesnacionales.gov.co/porta1/wp-content/uploads/2015/07/KPT_Lineamientos-Areas-Protegidas-en-PD.pdf

⁷ Idem.

actividades o de costumbres que se transmiten de modo intergeneracional e involucran también *quehaceres espirituales y religiosos*, dado que la naturaleza constituye elemento común para muchas religiones o cosmovisiones. Además, las características y particularidades de los ecosistemas naturales se convierten en atractivo y oportunidad para actividades de investigación o de generación y transmisión del conocimiento, que incluyen la alternativa de generar procesos de educación ambiental para la sociedad civil⁸.

Y en lo atinente a los *servicios de abastecimiento* que proporcionan los ecosistemas, de ellos las comunidades -en especial las étnicas- obtienen *alimentos* a través de la recolección de especies de flora y fauna, de la siembra y la cosecha en chagras o conucos, así como de la extracción de peces en aguas continentales o marinas; también se abastecen de *materias primas* como madera para construcción, leña como combustible, entre otros materiales, para suplir sus necesidades, incluso algunas relacionadas con sus prácticas culturales o *plantas medicinales* de las cuales se aprovechan con fines sanitarios o curativos sus extractos o algunos de sus principios activos⁹.

Sin lugar a la menor duda, especial atención merece el *abastecimiento de agua*, pues el Sistema de Parques Nacionales protege 4 de las 6 estrellas hidrográficas más importantes del país, abastece de agua para consumo directo al 31% de la población colombiana y, de manera indirecta, al 50%; produce cerca del 52% de la energía generada por centrales hidroeléctricas y surte a los 13 principales distritos de riego de mediana y gran escala. El aporte hídrico adicional en los sectores productivos -agrícola, industrial, doméstico, energético, servicios- oscila entre US\$2.308 y US\$2.770 millones, lo que representa un 0.9% del PIB de la Nación¹⁰. Evidentemente resulta trascendental el papel de las áreas protegidas en la regulación del ciclo del agua y su contribución en la distribución y suministro de agua tanto con fines de consumo humano como para usos económicos. Los Parques Nacionales Naturales colombianos conservan una diversidad de bosques -12.349.741 ha-, humedales -1.964.941 ha- y ecosistemas marinos que son fundamentales para la regulación del ciclo del agua y el almacenamiento de carbono en las diferentes regiones del país, circunstancia que hace ineludible incorporarlos como pieza clave en las estrategias nacionales, regionales y locales para la adaptación a la crisis climática¹¹.

⁸ Departamento Nacional de Planeación, Áreas protegidas en Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, cit., pp. 12-13.

⁹ Departamento Nacional de Planeación, Áreas protegidas en Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, cit., pp. 10-11.

¹⁰ Idem.

¹¹ VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, cit., p. 10.

Y es que, según se anotó, el cálculo en virtud del cual cerca de 25 millones de personas dependen directa o indirectamente del agua que es regulada por los ecosistemas de los PNN, encuentra reflejo en que, por ejemplo, el 80% del agua que se consume en Bogotá y en algunos municipios de los Departamentos del Meta y Cundinamarca, proviene del PNN Chingaza, así como el 50% del agua que se consume en el eje cafetero proviene del PNN Los Nevados. Adicionalmente, se refiere que los Parques Nacionales Naturales resultan fundamentales para la regulación ecológica del 20% de los caudales que abastecen de energía eléctrica al país, cifra que se torna aún más significativa si se toma en consideración que el 70% de la energía del país es hidrogenada¹². En ese orden de ideas, prístino aparece que en momentos como los actuales en los que en Colombia recién acaba de ver discurrir una difícil etapa de dificultades y riesgos generada por el fenómeno del niño y en los que la humanidad, en general, por fin es cada vez más consciente de las complejas relaciones que existen entre las raíces del cambio climático, los Parques Nacionales Naturales del país se revelan como elemento fundamental en las estrategias requeridas para la adaptación climática.

1.2 El Acuerdo de Escazú y la protección de Guardaparques en Colombia

El Acuerdo de Escazú es un sistema de obligaciones de derechos humanos que contribuye con la implementación efectiva, diferencial e incluyente de la normatividad ambiental y por lo tanto, fortalece la garantía del derecho a un ambiente sano. En términos técnicos es un instrumento jurídico regional vinculante que integra 75 obligaciones jurídicas sobre 3 pilares: acceso a la información (31 obligaciones), participación (17 obligaciones) y acceso a la justicia ambiental (16 obligaciones) y sobre 2 componentes transversales: personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales (3 obligaciones) y fortalecimiento de capacidades (8 lineamientos de cooperación).

Desde lo simbólico y político, el Acuerdo de Escazú es el primer tratado ambiental vinculante para América Latina y el Caribe y el primer instrumento jurídico multilateral que reconoce los derechos de las personas defensoras del ambiente. Esto es determinante para la región y para Colombia, pues de acuerdo con el último informe de Global Witness "Voces Silenciadas"¹³ de septiembre de 2024, 196 personas defensoras del ambiente fueron asesinadas en el 2023 de las cuales 79 asesinatos ocurrieron en Colombia y en términos generales el 70% de todos los asesinatos se presentaron en 4 países de la región: Colombia, Brasil, Honduras y México.

Ahora bien, la relación entre el Acuerdo de Escazú y la protección de Guardaparques fue evidente en la última COP del Acuerdo realizada en

¹² Idem.

¹³ <https://www.globalwitness.org/es/missing-voices-es/>

abril de este año, allí se realizaron varios eventos que tuvieron como objetivo general analizar los aportes del Acuerdo de Escazú a la protección de Guardaparques. En ese mismo sentido, un importante y explícito reconocimiento sobre el mencionado nexos lo establece el informe “Estado socioambiental de Bolivia 2023” desarrollado por el Observatorio del Acuerdo de Escazú en Bolivia (un país que ya ratificó el Acuerdo). En este informe se menciona que los guardaparques asumen el rol de defensores ambientales y que están sufriendo una vulneración sistemática de los derechos contemplados en el Acuerdo de Escazú.¹⁴

Los derechos a los que se refiere el informe antes mencionado se derivan de tres tipos de obligaciones que establece el Acuerdo de Escazú en el artículo 9°: una obligación estructural; garantizar un entorno seguro y propicio, esto es, sin amenazas, restricciones e inseguridad”. Una serie de obligaciones de prevención, entre las que se destacan: el reconocimiento jurídico y social de los defensores, el fortalecimiento del control social ambiental, el diagnóstico sobre la situación de las defensoras y la creación de sistemas de alertas tempranas. Y, por último, obligaciones de protección, entre las que se destacan: el acceso a la información que permita conocer la efectividad de las medidas, la participación de las defensoras en la toma de decisiones, la protección física y asistencia legal a las defensoras y el acceso a la justicia ambiental.

En ese marco y considerando los riesgos presentados en los apartados desarrollados en la exposición de motivos del proyecto, en los que se establece de manera clara la magnitud y temporalidad (continuidad) de las amenazas que sufren las y los guardaparques, la vulnerabilidad por su exposición, contexto social y político y condiciones laborales y la importancia estructural de la labor y diferencial de otras autoridades ambientales que realizan en la conservación de la biodiversidad, dada la especificidad de su misionalidad, las y los guardaparques deben ser considerados como personas defensoras del ambiente sujetos de protección especial en el marco del Acuerdo de Escazú. Derivado de ello, en la implementación del mencionado Acuerdo en Colombia, se deberá hacer un análisis jurídico sobre la forma particular como se deben aplicar las disposiciones de Escazú a este importante tema.

1.3 *Los riesgos y amenazas que afrontan. La afectación que tales riesgos y amenazas han generado y acarrearán para los guardaparques.*

De acuerdo con la información consignada en la *Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia*, dentro de los PNN colombianos existen ecosistemas amenazados por múltiples razones -a las cuales se hará referencia enseguida, para cuanto interesa

a los efectos del proyecto de ley que acompaña la presente Exposición de Motivos- y el grado de amenaza se establece en tres categorías: ecosistemas vulnerables, ecosistemas en peligro y ecosistemas en peligro crítico. Con base en la caracterización reseñada, en total existen 45 PNN que tienen alguno de sus ecosistemas con determinado grado de amenaza: 35 parques tienen ecosistemas vulnerables y 17 parques tienen ecosistemas en peligro crítico¹⁵.

De allí que se reclame la restauración ecológica como una prioridad en la formulación y ejecución de políticas públicas, del mismo modo que se señala que resulta prioritario fortalecer los mecanismos de restauración al interior de los Parques Nacionales Naturales colombianos, ante la situación de los ecosistemas amenazados y de los procesos de deterioro generados por complejas problemáticas como la deforestación, las actividades mineras ilegales o la expansión de cultivos de uso ilícito -en 15 de los 60 PNN, existen cultivos de coca y deforestación y 45 tienen ecosistemas amenazados-. En el anotado sentido resultan elocuentes las expresiones consignadas en investigaciones altamente calificadas que abordan esta situación:

“El crimen afecta de manera diferente a los Parques Nacionales.

El Estado debe enfrentar de manera estratégica a las empresas criminales que impulsan la deforestación, los cultivos ilícitos y la minería ilegal, que afectan a varios de los Parques Nacionales Naturales del país. Existen procesos muy dinámicos y en aumento, hay procesos crónicos en algunos parques, pero también hay procesos incipientes, que deben ser gestionados de manera diferencial. Las acciones deben ir acompañadas de procesos para definir acuerdos con los pobladores locales que se ven involucrados en estos fenómenos, debido al poder de los determinadores de las acciones criminales.

Hay realidades donde la complejidad dada por la convergencia de procesos de deterioro supone retos mayúsculos para la gestión de las áreas protegidas. El caso de los Parques Nacionales Naturales Catatumbo Bari, Paramillo, Tinigua, Macarena y Sierra Nevada de Santa Marta, es altamente preocupante ya que, sumado al estado de amenaza de sus ecosistemas, confluyen al interior y en el contexto municipal fenómenos asociados a deforestación, cultivos de coca y hechos de violencia, que evidencian entornos sociales e

¹⁴ Informe El estado socioambiental de Bolivia. 2023. <https://www.lidema.org.bo/wp-content/uploads/2024/02/ESTADO-SOCIOAMBIENTAL-DE-BOLIVIA-AC-TUALIZADO-AL-15022024.pdf>

¹⁵ ETTER, Andrés, ANDRADE, Angela, SAAVEDRA, Kelly y CORTÉS, Juliana, “Actualización de la Lista Roja de los Ecosistemas Terrestres de Colombia: Herramienta para la gestión de los ecosistemas”, en MORENO, Luz Adriana, RUEDA, Cristina y ANDRADE, Germán -editores-, *Biodiversidad 2017. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Bogotá, 2018. Recuperado de: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap2/204/#seccion9>

institucionales muy deteriorados, siendo el más afectado Catatumbo Bari.

(...)

Los Parques Nacionales Naturales han sido escenario y víctimas del conflicto armado colombiano con sus diversas expresiones. A lo largo de su historia, 37 de los 59 PNN han sido refugio de diversos actores armados y en 27 de ellos se ha tenido conocimiento de la presencia de minas antipersonal. En algunos de los PNN se han desarrollado y persisten actividades insertas en dinámicas económicas criminales como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, el tráfico de diversa índole y la deforestación a gran escala”¹⁶.

La violencia en Colombia ha generado millones de víctimas afectadas por acciones como los desplazamientos forzados, los atentados, las minas antipersonales, entre otras y el contexto de los PNN no ha sido ajeno a tan dramático cuadro de situación: en el 92% de los Parques de todas las territoriales de la UAE PNNC, se han desplazado por la violencia 79.789 personas; el 40% de estos desplazamientos se han producido en municipios asociados a la territorial Pacífico y el 30% en municipios de la Territorial Andes Nororientales. En el contexto del 24% de los PNN de todas las territoriales se han registrado 49 víctimas de minas antipersonales; los atentados terroristas suman 388 víctimas en el contexto municipal del 42% de los PNN¹⁷. Se ha

¹⁶ En esta dirección se subraya que “Otro de los fenómenos que afectan a los PNN es la presencia de cultivos de coca, esta situación según el Observatorio de Drogas de Colombia para el año 2018 afectaba a 16 de los 59 PNN, con un área total de cultivos de 7.844 hectáreas. A nivel nacional el 4,64% de los cultivos están dentro de PNN”. Cfr. VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, cit., pp. 10-14 y 64.

¹⁷ VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Claves para gobernar. Los Parques Nacionales Naturales de Colombia, el tercer país más biodiverso del planeta*, Alianza Parques Nacionales Cómo Vamos, Bogotá, 2021, pp. 19-22. VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, cit., p. 89.

En idéntico sentido al que se viene trayendo a colación se ha explicado lo siguiente: “El conflicto armado interno en Colombia ha generado una afectación significativa al territorio, debido al uso de minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI) por parte de grupos ilegales (Ruíz, 2005; Macías Montoya y Corcione Nieto, 2020). Los territorios presentes en los Parques Nacionales Naturales (PNN), no han sido ajenos a esta problemática. Además, el aumento en presiones como la deforestación, cultivos ilícitos, entre otros, generan una necesidad en aumentar la exploración de territorios que antes estaban vedados debido al conflicto armado y donde se han registrado presencia de minas, municiones y artefactos explosivos (Paz Cardona, 2018). Dentro del proceso de desminado humanitario se ha implementado, a partir del año 2022, la Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA), con el cual se busca reducir el impacto social, económico y ambiental que han generado las MAP, MUSE y AEI en todo el territorio nacional (Campuzano Carmona, 2017; Arias y Ospina, 2020). En lo relacionado con víctimas por minas, municiones o artefactos en los municipios que tienen presencia en los PNN, se encuentra que las territoriales con mayor número de even-

descrito de la forma que se transcribe a continuación la afectación que a los PNN ha generado la violencia con muy variados orígenes que afecta distintas regiones del país en las que se ubican áreas protegidas, con especial referencia al impacto que tales circunstancias han tenido en la actividad y en la persona misma de los guardaparques:

“A nivel general, los hechos de violencia generados por el conflicto armado han afectado a los territorios y cada vez más se reconoce el impacto significativo que estas dinámicas bélicas tienen sobre la degradación del medio ambiente (marzo, 2023; Botero García et al., 2019). Los Parques Nacionales Naturales (PNN) y sus funcionarios no han sido ajenos al conflicto armado y sus consecuencias (amenazas, actos terroristas, minas antipersonales, actos terroristas, desaparición forzada, homicidios entre otros) (Ibid; Oliveros-Ocampo et al., 2020). De hecho, en el país se ha registrado un aumento de homicidios de personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente, así como el desarrollo de economías ilegales para el sostenimiento de ejércitos irregulares lo cual, en algunos casos, presenta una concentración al interior de las áreas protegidas y sus alrededores (Ibid; OHCHR, 2022).

Para 2023 se pudo observar un aumento del 6,84% de eventos victimizantes en los municipios donde hay PNN respecto al año anterior. En relación a los datos totales del Registro Único de Víctimas (RUV) para 2023, los eventos de violencia con mayor porcentaje de ocurrencia en los municipios con PNN fueron: desplazamiento forzado (37,29%), amenazas (2,29%) y homicidios (3,03%) (RUV, 2022). Según los datos provistos por el RUV (1985-2023), los municipios dentro de los parques de la territorial Pacífico registran el mayor número de eventos relacionados con amenazas (Farallones de Cali, Uramba Bahía Málaga, por ejemplo), mientras que los parques de la territorial Caribe, con parques como Paramillo y Sierra Nevada de Santa Marta, registran el mayor número de homicidios, seguida de la territorial Andes Nororientales con los parques Catatumbo Bari y Nevado del Cocuy. Por último, el 34,18% y el 25,93% de los atentados terroristas se concentran en las territoriales Andes Occidentales y Pacífico respectivamente, y los PNN con mayor registro de ocurrencia de actos terroristas en su contexto municipal son: Nevado del Huila, El Cocuy, Farallones de Cali y Sumapaz (territorial Orinoquía).

tos son Orinoquía (31,70%), Andes Nororientales (19,21%) y Andes Occidentales (18,91%); mientras que los PNN en los cuales sus contextos municipales presentan altos valores en ocurrencia de víctimas fueron Paramillo, Sierra de la Macarena, Catatumbo Bari y Cocuy”. Cfr. SABOYÁ-ACOSTA, Liliana, “Reportes de minas antipersonal y desminado humanitario en los municipios donde hay parques nacionales naturales”, en VV. AA. *Los Parques Nacionales Naturales colombianos: amenazas y oportunidades para su gestión. Informe 2023 Parques Nacionales Cómo Vamos*, Alianza Parques Nacionales Cómo Vamos, Bogotá, 2023, pp. 248-249.

*La violencia asociada al conflicto ha afectado no solo a las comunidades locales sino también a los PNN, con un aumento alarmante de eventos victimizantes en las áreas circundantes a estos sitios. **La presión sobre los defensores de la tierra y el medio ambiente se refleja en un aumento significativo de homicidios, amenazas y desplazamientos forzados.** Estos hechos desafiantes plantean la necesidad apremiante de abordar la relación entre conflicto armado y conservación, reconociendo que la protección del medio ambiente y la seguridad de las comunidades locales son interdependientes. **La gestión efectiva de los PNN requiere estrategias que integren medidas de seguridad para los guardaparques** y enfoques interdisciplinarios por parte del Gobierno que aborden las raíces del conflicto para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de estos valiosos espacios naturales” (énfasis añadido)¹⁸.*

¹⁸ SABOYÁ-ACOSTA, Liliana, “Las víctimas de hechos de violencia de los municipios donde hay parques nacionales naturales”, en VV.AA. *Los Parques Nacionales Naturales colombianos: amenazas y oportunidades para su gestión. Informe 2023 Parques Nacionales Cómo Vamos*, Alianza Parques Nacionales Cómo Vamos, Bogotá, 2023, pp. 242-243.

En similar dirección puede verse el siguiente reportaje de investigación: “Violencia en la Amazonía de Colombia: guardaparques desplazados y 14 áreas protegidas disputadas por grupos armados ilegales”, en *El Espectador*, 24 de octubre de 2023 (este reportaje es parte de una alianza periodística entre Mongabay Latam, Rutas del Conflicto y La Silla Vacía de Colombia). Disponible en: <https://blogs.elespectador.com/medio-ambiente/mongabay-latam/violencia-la-amazonia-colombia-guardaparques-desplazados-14-areas-prottegidas-disputadas-grupos-armados-ilegales/>. En esta publicación se dejó consignada la siguiente información:

“En los últimos cinco años se han reportado al menos 15 amenazas contra los guardaparques que vigilan las áreas protegidas de la Amazonía de Colombia. Estos hechos se suman a los traslados de personal por la violencia, la quema y saqueo de cinco puestos de control, y las muertes registradas entre 2008 y 2011.

Paralelamente, tras superponer los datos de la organización Indepaz sobre la presencia de grupos armados ilegales y la ubicación de las áreas protegidas amazónicas colombianas se pudo establecer que estos actores están presentes en 35 de los 39 municipios que las albergan. En algunos casos, las disidencias de las FARC ordenaron la salida de los guardaparques y los declararon objetivos militares.

En cuatro áreas protegidas amazónicas, además, se decomisaron entre 2017 y 2022, tras la firma del Acuerdo de Paz, casi dos toneladas y media de cocaína.

“En este parque hay muchas complicaciones porque si un funcionario inicia trabajos ambientales con un líder comunitario durante un tiempo, no se sabe si se va a poder continuar porque puede que lo asesinen o le toque irse de la zona”, dice una fuente local que conoce de cerca el trabajo de un área protegida amazónica, a quien por seguridad protegemos en esta publicación. Testimonios como este se repiten en muchos de los parques y reservas de la Amazonía del país donde las constantes amenazas han terminado replegando del territorio a la primera línea de defensa de la biodiversidad de Colombia.

De hecho, los eventos de violencia hacen imposible que los guardaparques transiten por al menos 21 áreas protegidas nacionales, incluidos las 14 amazónicas”.

Sobre la concurrencia de los guardaparques a la Comisión de la Verdad y la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) con el propósito de lograr el reconocimiento de la condición de víctimas puede verse:

“Historias de guardaparques en el conflicto armado llega a la Comisión de la

2. Multiplicidad de riesgos, limitaciones y dificultades que en la actualidad rodean el quehacer de los guardaparques.

Organizaciones No Gubernamentales muy prestigiosas en el ámbito de la conservación de la naturaleza y el medio ambiente como WWF – World Wildlife Fund-, se han ocupado también de examinar y de describir las vicisitudes, dificultades, riesgos y limitaciones a los que deben hacer frente los guardaparques con el propósito de hacerse cargo del ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico les encarga, entre las cuales naturalmente las ya referidas amenazas derivadas de la violencia ejercida por grupos armados irregulares constituye un enorme desafío, pero definitivamente no el único que debe ser tomado en consideración:

“Tenemos que hablar de los guardaparques.

A propósito del Día Mundial de los y las Guardaparques nuestra directora extiende un comunicado dedicado a resaltar la invaluable labor de estos hombres y mujeres.

Por Sandra Valenzuela, Directora de WWF Colombia.

**Columna publicada originalmente en El Espectador.*

Uno de los relatos más habituales de la identidad nacional es que Colombia es uno de los países más biodiversos del planeta. Y no es gratuito: la enorme diversidad biológica y cultural de este país marca nuestra historia y nos hace lo que somos.

Justamente, esa riqueza de la que nos sentimos tan orgullosos, y que enfrenta cada vez mayores amenazas, se ha mantenido conservada, en buena medida, gracias a las Áreas Protegidas, que han demostrado ser mecanismos efectivos para salvaguardar tesoros como la Serranía de Chiribiquete o la Sierra de la Macarena, entre muchos otros. Pero detrás de esta figura de conservación que abarca el 30,5% del territorio nacional, hay cientos de colombianos y colombianas que han dedicado su vida a cuidarlas, y cuyo trabajo sigue siendo invisible o poco reconocido: los guardaparques.

Hoy que celebramos el Día Mundial de los y las Guardaparques, tenemos que hablar del invaluable

Verdad. El colectivo de guardaparques de Parques Nacionales entregó un informe a la Comisión de la Verdad en donde relatan cómo fueron afectados por la guerra. En los últimos 40 años ha habido 17 guardaparques asesinados, un desaparecido y un exiliado. Desde 2018 piden que áreas protegidas y sus guardianes sean reconocidos como víctimas ante la JEP”, en *El Espectador*, 6 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/historias-de-guardaparques-en-el-conflicto-armado-llega-a-la-comision-de-la-verdad-article/>

Sobre el tema puede verse igualmente la siguiente publicación en la *Revista Semana*: “Guardaparques amenazados y parques nacionales en jaque por las disidencias”, <https://especiales.semana.com/guardaparques-amenazados-y-parques-nacionales-en-jaque-por-las-disidencias/index.html>. También “Guardaparques salen de 10 áreas protegidas por amenaza de disidencias”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/guardaparques-salen-de-10-areas-prottegidas-por-amenaza-de-disidencias-465406>

aporte de su labor, de los riesgos que corren en la defensa del patrimonio natural de todos los colombianos y de lo urgente que es mejorar sus condiciones laborales.

En una crisis planetaria sin precedentes como la actual, estos hombres y mujeres juegan un papel vital en la conservación de la naturaleza, que incluye, además, ayudar a evitar futuras pandemias al proteger los puntos críticos de biodiversidad que restan.

Sin embargo, las condiciones que enfrentan a diario no solo son precarias sino también riesgosas, incluso para su vida. **De acuerdo con cifras de la Federación Internacional de Guardaparques (IRF), entre 2020 y 2021, 120 guardaparques perdieron la vida mientras trabajaban por homicidios, ataques de animales o accidentes.** Además, la misma organización estima que la pandemia ha cobrado la vida de al menos 500 guardaparques en el último año.

En Colombia, el país más riesgoso para la defensa del medio ambiente de acuerdo con la organización Global Witness, ser guardaparque es un riesgo permanente. Las áreas protegidas más críticas para estos guardianes son los Parques Nacionales Naturales Sierra Nevada de Santa Marta, Macarena, Tinigua, Picachos, Catatumbo, Paramillo, Orquídeas, La Paya, Farallones, Nukak, y Sanquianga, como lo reveló Parques Nacionales a finales de 2019.

Su misión es más difícil de lo que muchos se imaginan. Durante 10 años trabajé en Parques Nacionales y pude sentir la mística que se impregna en la piel desde el primer día que uno se entrega a la conservación y al buen vivir de las comunidades, sin importar el riesgo ni las dificultades. Pero los desafíos no son pocos. Experimenté la soledad de muchos de los que viven en la mitad de la nada, lejos de sus familias y rodeados solo por la naturaleza durante meses.

Viví de cerca las jornadas sin hora de entrada ni salida, o días de descanso, porque nunca se sabe qué pueda pasar en zonas como estas. A veces, una sola persona puede tener millones de hectáreas bajo su cuidado, en zonas tan recónditas que puede pasar varios días navegando o caminando para llegar al lugar.

En estas condiciones cada guardaparque se las arregla para asumir múltiples roles que van desde guía turístico, bombero, enlace comunitario, agente de la ley, moderador o comunicador y la lista podría continuar. **Aun así, se entregan con total compromiso y amor porque esta pasión se lleva en las venas.** Las áreas protegidas son declaradas para que perduren en el tiempo y muchos de los y las guardaparques asumen este camino con la misma tenacidad y persistencia.

El país está en mora de un cambio estructural en las condiciones de los y las guardaparques para que puedan hacer su trabajo de manera efectiva y eficiente. Si bien algunas condiciones han venido

mejorando, es urgente la implementación de un régimen especial con mayores garantías, que no solo incluya una mejor remuneración económica, mayor estabilidad laboral y condiciones de seguridad, sino también equipamiento, más oportunidades de capacitación y aprendizaje, así como mejor manejo de los tiempos de descanso que les permita compartir con sus familias periódicamente. Y lo primero, un reconocimiento de nuestra sociedad a su labor y gestión.

Por supuesto que una apuesta así requiere mayor presupuesto, pero **lo que está en juego es la vida y el bienestar de las personas que cuidan la biodiversidad del país, de la cual dependemos todos.**

El año pasado se creó la **Alianza Universal de Apoyo a los Guardabosques (URSA en inglés)**, que impulsa un ‘nuevo acuerdo’ para mejorar las condiciones laborales de los guardaparques y de la cual WWF hace parte. La apuesta es ayudar a implementar la Declaración de Chitwan, una petición respaldada por más de 550 guardabosques de 70 países y presentada en el Congreso Mundial de la Federación Internacional de Guardaparques en 2019.

Que este Día Mundial del guardaparques sea una oportunidad para atender a llamados como este y empezar a movilizar un reconocimiento más que merecido y justo a estos Héroes de la Naturaleza. Hoy desde WWF Colombia, les rindo mi más profundo homenaje”. (negrillas en el texto original)¹⁹.

Incluso a nivel de crónicas periodísticas se ha hecho eco de las dificultades a las que tienen que hacer frente los guardaparques de PNNC, para desarrollar su trabajo, tanto en atención a los distintos factores generadores de violencia en las zonas en las que se hallan ubicadas las áreas protegidas, como en consideración a otras dificultades a las que cotidianamente deben hacer frente y se han mencionado ya en esta Exposición de Motivos:

“Las amenazas son el paisaje para nosotros los guardaparques”, dice Carlos ... (...), presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de Parques Nacionales Naturales de Colombia (Sintraparques). El temor y la incertidumbre siguen siendo protagonistas del día a día de estos funcionarios, según él. En muchos casos, el miedo llega a ser paralizante, el silencio toma la delantera y varias de las amenazas no llegan a ser reportadas para evitar que se conviertan en hechos.

(...)

“Solamente armados de nuestro valor y la camisa de la conservación es que enfrentamos a

¹⁹ Documento disponible en: <https://www.wwf.org.co/?368411/Tenemos-que-hablar-de-los-guardaparques>. El texto citado se publicó también en el periódico *El Espectador*, el día 31 de julio de 2021 y se encuentra disponible en: <https://www.elspectador.com/ambiente/tenemos-que-hablar-de-los-guardaparques/>

las personas que están cometiendo infracciones”, asegura (...). En lo corrido del año se han reportado cuatro amenazas contra estos funcionarios: un panfleto con sentencia de muerte en La Macarena, en el Meta; una advertencia mediante terceros en Tuparro, Vichada; una extorsión y declaración de objetivo militar en Munchique, Cauca, y una amenaza directa en su residencia en La Paya, Putumayo. Todas las intimidaciones nacieron del ejercicio de la autoridad ambiental, según Parques Nacionales Naturales.

(...)

“Cuando los intereses son diferentes a la conservación, y mucho más grandes, requieren medidas más drásticas y es ahí cuando el objetivo del guardaparque no tiene eco y quedamos solos -dice (...)-. Si bien las autoridades nos acompañan en el momento de la infracción, cuando pasa la tormenta volvemos y quedamos solos en el lugar”.

Según los guardaparques, existen conflictos en todas las 59 áreas protegidas. “Siempre hay una infracción, siempre hay intereses que se cometen detrás de esas infracciones contra el ambiente”, afirma (...).

(...)

“¿Quiénes quedan en medio de esos problemas?”, preguntó Fredy (...), un guardaparques en la zona andina. “Nosotros”, respondió con un dejo de indignación. Estos funcionarios son quienes interceden con los actores que buscan extraer recursos de los parques. Pueden ser comunidades campesinas o turistas, pero también grupos armados y delincuenciales. “Nos convertimos en enemigos para ellos -dijo Martha (...), funcionaria de la institución y miembro de la Asociación de Guardaparques de Colombia-. Para ellos, les estamos frenando sus posibilidades de ingreso”.

La institución lo ha llamado “riesgo público” y reconoce, entre los diferentes retos, las amenazas, el secuestro, extorsiones, hurtos, desplazamientos y minas antipersona. Estos hostigamientos no solo se han quedado en palabras, mensajes o intenciones: varias de las amenazas se han materializado en asesinatos. De acuerdo con Parques Nacionales, entre 1986 y 2021, 17 guardaparques fueron asesinados. En 2020, Colombia fue el país con más asesinatos de líderes ambientales en el mundo, entre ellos guardaparques, según la ONG Global Witness.

(...)

Esta persecución hizo que, en 2019, un grupo de guardaparques llevara ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (el 6 de noviembre a la Comisión de la Verdad y el 10 de diciembre a la Jurisdicción Especial para la Paz) un informe en el que piden ser reconocidos como víctimas del conflicto armado. “Nos sacaron de los parques, nos amenazaron, nos echaron de muchos lugares que terminaron quedando solos”, dice uno de los miembros que lideraron la iniciativa. El grupo no solo busca la reivindicación de los derechos de los defensores ambientales, sino también la de la

naturaleza y el territorio, que se vieron vulnerados por diferentes enfrentamientos entre grupos armados.

(...)

No se arrepiente de haber sido guardaparques a pesar de las amenazas y los riesgos que vivió. Ni siquiera el tinnitus, una enfermedad que se caracteriza por un incesante y enloquecedor pito en el oído, lo hace reconsiderar su pasado. Según algunos médicos, el tinnitus pudo haber sido producto de los cambios de altura, afirma. Quizás fue el resultado de bajar constantemente del Parque Natural de Los Nevados, que llega a los 5300 metros sobre el nivel del mar; al Libano, que está alrededor de 1500 metros.

(...)

Echeverry llegó a hacer caminatas diarias de entre ocho y diez horas durante cinco días seguidos. Debía acompañar a grupos de turistas o recorrer la zona a su cargo, en Aguacerales. Aunque la rutina variaba según el parque, le tocaba levantarse temprano a enviar el reporte al Servicio Geológico Colombiano para controlar la actividad de un volcán activo del lugar. Allí iniciaban las caminatas para vigilar irregularidades como incendios, la presencia de turistas fuera del sendero u otros posibles problemas ambientales.

En un día tranquilo no realizaba decomisos ni mediaba conflictos con grupos armados o empresas extractivas. En un día excepcional, debía reportar un incendio, llamar a un equipo de bomberos, intentar calmar la vivacidad de las llamas o trasladar cientos de cabezas de ganado que había confiscado. Tenía que llevar una minuta sobre las eventualidades en el parque, ayudar a mantener las áreas protegidas libres de basura y, en algunos casos, quedarse en una carpa si el recorrido terminaba lejos de su cabaña. Eran jornadas sin hora de entrada ni de salida.

(...)

Muchos de sus compañeros hoy tienen problemas en las rodillas por los recorridos que hacen en sus trabajos; otros tienen enfermedades en la piel, de acuerdo con Fredy (...), el guardaparques (Parques Nacionales reconoce que las diferentes condiciones de los parques pueden impactar en la salud de sus trabajadores de manera negativa).

En 2019, una encuesta realizada por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), encontró que los guardaparques en Latinoamérica afirman tener poco apoyo institucional en temas de salud. Los planes de seguro no los compensan en caso de lesiones graves en el trabajo, de acuerdo con el 54,7% de los encuestados, y no hay respaldo en caso de muerte durante su ejercicio, según el 67,7%.

Los guardianes arriesgan su vida, pero pocas personas entienden o reconocen su labor. Según la ONG Global Witness, son defensores ambientales que están en la primera línea de lucha, pues se

encargan de la conservación y la protección de las reservas naturales.

(...)

Hoy, las condiciones laborales de los guardaparques en Colombia parecen ser uno de los retos más importantes para estos funcionarios. El problema, sin embargo, viene de atrás. Echeverry, tuvo que pagar de su propio dinero el hospedaje y el transporte en varios lugares donde le tocó quedarse por terminar muy tarde los recorridos en las áreas protegidas; vivía a tres horas del parque, pero el transporte nunca le fue reconocido. Y su caso no es único ni mucho menos. Actualmente, los guardaparques no tienen respaldo para llegar por vía terrestre a las reservas que pueden ser de difícil acceso. A veces ni siquiera se ofrece apoyo para los que son de ingreso por vía marítima, cuenta Martha...

(...)

“No somos suficientes -asegura (...)-. Hay muchas hectáreas que quedan sin acciones de conservación”. Cerca de 610 guardaparques se encargan hoy de cuidar los más de 17'465.359 hectáreas que conforman los Parques Nacionales Naturales. Según la institución, la media internacional respecto al número de hectáreas a conservar es de 6250 por funcionario. En Colombia, son 34.000 por cada guardaparque. Lo anterior quiere decir que cada uno debe cuidar un área equivalente a la superficie de una ciudad como Medellín. Es como si hubiera un solo policía o autoridad a cargo de toda la capital antioqueña.

Pero el problema va mucho más allá. En algunos casos, los guardaparques son la única presencia institucional en determinadas zonas del país. En lugares como la Reserva Nacional Natural Nukak o el Parque Nacional Natural de Los Katíos, las autoridades más cercanas pueden estar a más de 50 kilómetros de distancia.

Los guardaparques no tienen una buena infraestructura en sus alojamientos, de acuerdo con Martha (...). Sus espacios de trabajo no siempre son adecuados, afirmó. En varios casos, no tienen saneamiento básico en los lugares donde se hospedan y muchos de los gastos van por su cuenta, incluso en lo que se refiere a cuestiones de dotación.

(...)

Aunque Parques Nacionales Naturales ofrece equipos dependiendo de la zona del trabajador, los guardaparques reportan que no son los adecuados para las tareas que realizan. Un impermeable deja de ser suficiente para un parque con nieves perpetuas o lluvias torrenciales. Unas botas de caucho no son adecuadas para caminatas de montaña, entre otras falencias, dice (...). “Es difícil decir que tenemos los elementos óptimos, necesarios y esenciales para desarrollar nuestra actividad”, agrega (...).

(...)

Para E..., el sacrificio más grande de ser guardaparques fue familiar. “A mi hija la veía

cuando era pequeña y, cuando vine, ya era una señorita”, afirma. Un día, ella le reclamó por no pasar tiempo juntos. La mayor parte del tiempo la compartían en los parques, cuando ella estaba de vacaciones y lo visitaba. Pero eso se terminó hace alrededor de diez años cuando, con los cambios de administración, prohibieron la entrada de familias a los lugares de residencia de los funcionarios.

(...)

“Los guardaparques requerimos estar de forma continua varias semanas, a veces un mes o mes y medio en los parques -dice Martha (...)-. Eso implica estar separados de los hijos, de la esposa y de los padres por largos periodos. Es un sacrificio muy alto”.

Carlos (...) concuerda: “La gran mayoría de las familias de los guardaparques en Colombia son familias disfuncionales, son matrimonios que no se ven. Tenemos muchas familias separadas y divorcios. Eso es debido a que estamos en zonas muy complejas y no tenemos esa unidad familiar”.

(...)

Aunque recuerda sus días en las áreas protegidas, E..., también es consciente de las razones que lo hicieron retirarse. Renunció el 9 de octubre de 2018. Tenía 60 años en ese momento. Los parques le habían dado los mejores días de su vida, pero también, le habían quitado mucha calidad a la misma.

(...)

En muchos casos, estos funcionarios se quedan por vocación. Ellos le llaman ‘la mística del guardaparques’. Una mañana de septiembre de 2021, le preguntaron a E... si se arrepentía de haber sido guardaparques. “¡Nunca!” respondió. No puede imaginarse una vida diferente. Tiene 63 años y más de la mitad de su vida la pasó en las reservas naturales del país.

“Me dejaron una felicidad muy grande. Una alegría inmensa”, dice. En una caja grande guarda cientos de fotos de aquellos lugares que lo marcaron. Entre las fotografías de animales, plantas y paisajes se guardan los recuerdos de esas zonas donde fue desplazado y amedrantado. Aquellas de las que varios de sus compañeros no alcanzaron a huir.

*Los nombres fueron cambiados por seguridad de los entrevistados.

Esta investigación hace parte del especial periodístico ‘Historias en clave verde. Segunda edición’, realizado en el marco del proyecto de formación y producción ‘CdR/Lab Periodismo en clave verde’ de Consejo de Redacción (CdR), gracias al apoyo de la Deutsche Welle Akademie (DW) y la Agencia de Cooperación Alemana, como parte de la Alianza Ríos Voladores”²⁰.

²⁰ GUERRERO, Mariana, “Guardaparques en Colombia: el costo de proteger el patrimonio natural con la vida”, en *Historias en clave verde*, segunda edición, Consejo de Redacción-DW Akademie-Cooperación

II. JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD DEL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE GUARDAPARQUES.

2.1 Naturaleza jurídica de los guardaparques como servidores públicos y de los empleos públicos a los cuales acceden: empleados públicos en empleos de carrera administrativa.

En el marco de la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución Política de Colombia en el año 1991, ya desde la ceremonia de instalación del 5 de febrero de ese año el, entonces Presidente de la República calificó como un problema que reclamaba solución el de la ineficacia de la Administración pública, que atribuyó a las deficiencias que se evidenciaban en la operatividad del sistema de carrera administrativa, pues aseguró

Alemana, Bogotá, 2021. Disponible en <https://consejo-dereedaccion.org/sello-cdr/investigacion/guardaparques-en-colombia-el-costo-de-proteger-el-patrimonio-natural-con-la-vida/>

A las difíciles condiciones de trabajo que enfrentan los guardaparques en Colombia hace referencia igualmente la siguiente crónica publicada en el diario estadounidense *The New York Times*: SMITH, Jennie Erin, “De tierras ganaderas a parque nacional de Colombia”, en *The New York Times*, 16 de enero de 2024. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2024/01/16/espanol/colombia-parque-nacional-manacacias.html>

Sobre la necesidad de modernizar e innovar en la gestión de los PNN, incluyendo su talento humano, se ha indicado lo siguiente:

“URGE MODERNIZAR E INNOVAR LA GESTIÓN DEL SPNN

La modernización de la gestión administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), es una tarea urgente. Modernizar, además de implicar una mayor asignación de presupuesto, requiere innovar en la manera de priorizar los recursos humanos y económicos, de acuerdo con los objetivos de conservación de cada PNN, las amenazas a las que están expuestos y sus vulnerabilidades. En la operación y manejo de los parques, especialmente en los lugares más apartados, es crucial la participación directa de las comunidades locales.

¡LOS PNN ESTÁN AMENAZADOS! Colombia debe reconocer que sobre los Parques Nacionales Naturales hay amenazas. El conflicto armado y la deforestación, la degradación de los ecosistemas, la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la contaminación y los incendios, entre otros, ponen en riesgo a por lo menos el 68 % de los PNN colombianos. Están en riesgo su estabilidad ecosistémica y los servicios que ofrecen para el desarrollo local, regional y nacional. Los PNN más críticos son Catatumbo Barí, Paramillo y Farallones de Cali, que además tienen ecosistemas amenazados, traslape con bloques de hidrocarburos e incremento en el número de cabezas de ganado en sus alrededores. Ante la llegada del Fenómeno de El Niño, Parques Nacionales Cómo Vamos hace un llamado a emprender acciones tempranas que ayuden a frenar y contener los incendios, en particular en parques amazónicos, andinos y de la Orinoquía, que se ven fuertemente afectados por *estos al final y al comienzo de cada año, en la temporada seca.*

(...)

*El reconocimiento normativo de la presencia de personas habitando los PNN ha generado unos retos adicionales para el diseño, concertación e implementación de mecanismos para acordar los usos permitidos, las reglas para la ocupación y el reconocimiento de la tenencia, que estén armonizados con los objetivos de conservación. Estas tareas han aumentado la responsabilidad de una entidad cuyos recursos financieros y humanos son insuficientes”. VILLARDY QUIROGA, Sandra y LEÓN PARRA, Andrea, *Parques Nacionales Naturales: Bienestar y oportunidades para todos*, cit., pp. 11 y 14, pp. 11-14.*

que el modelo para, entonces imperante en esa materia apenas brindaba estabilidad en el empleo a unos pocos servidores públicos, de modo que el país -según indicó- realmente adolecía de un sistema de servicio civil moderno²¹. Atendiendo a ese clamor, en el proyecto presentado por el Constituyente Giraldo Ángel respecto del Título de la Administración Pública, resaltó la importancia de incluir mandatos expresos en la Carta Política en orden a poner en marcha el sistema de carrera administrativa en todas las entidades para erradicar de ellas las prácticas clientelistas²².

Dentro de tales mandatos se inscriben, por consiguiente, el encaminado a proscribir expresamente que la filiación política pueda ser tenida en cuenta como factor determinante del ingreso, la permanencia o el retiro del servicio²³, salvo en lo atinente a los empleos de dirección, manejo y confianza, de suerte que se reafirma que la carrera administrativa es el instrumento más adecuado para garantizar que el recurso humano de las entidades estatales esté al servicio de la comunidad y no de los directorios políticos²⁴, lo cual va de la mano con la decisión de consagrar como regla general en cuanto a la naturaleza jurídica que deben tener los empleos públicos, la consistente en que han de ser de carrera administrativa, con las solas excepciones que a ella explícitamente prevean la Constitución o la ley²⁵, tal y como terminaría plasmándolo en su primer inciso el artículo 125 de la Constitución Política, precepto que enuncia las cinco modalidades de empleo público identificables en el sistema jurídico nacional al prever que los empleos en los órganos y entidades del Estado son -regla general- de carrera, con la excepción de los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley²⁶.

²¹ Asamblea Nacional Constituyente, *Diario de la Asamblea Nacional Constituyente*, N°1, 5 de febrero de 1991.

²² Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, número 20, 12 de marzo de 1991.

²³ Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, número 5, 15 de febrero de 1991.

²⁴ Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, número 10, 20 de febrero de 1991.

²⁵ Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional*, número 20, 12 de marzo de 1991.

²⁶ Prevé el precepto en cuestión, en cuanto a este documento interesa, lo siguiente: “Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. // Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. // El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. // El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

Este precepto superior ha servido de principal apoyo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional para justificar cómo la garantía de estabilidad en el empleo -también consagrada como principio mínimo fundamental a resguardar en toda relación laboral según el artículo 53 constitucional- para el servidor público, protegiéndolo de decisiones unilaterales de retiro no justificadas, arbitrarias o desligadas de cualquier consideración distinta del deficiente desempeño laboral -acreditado mediante la aplicación del correspondiente procedimiento reglado de evaluación del mismo- o de la comisión de infracciones penalizables con la sanción disciplinaria de destitución, esa garantía desborda la sola exigencia de proteger la posición jurídica individual del empleado, toda vez que de su observancia depende también la consecución del objetivo de evitar que el personal que tiene a su cargo el ejercicio de funciones administrativas -es decir, funciones públicas que demanden del ejercicio de prerrogativas de poder público de las que el ordenamiento confiere a las autoridades en virtud de su *imperium* como tales-, funciones con una clara connotación técnica que demanda de conocimientos, formación y experiencia especializados, resulte permeable a injerencias políticas.

De este modo, se propende porque en el desempeño de tales funciones administrativas se honre a los principios que, según el artículo 209 constitucional, deben informarlas, especialmente los de imparcialidad, eficacia e igualdad y, con ello, se logre el correcto funcionamiento del aparato de la Administración. De este modo, la jurisprudencia constitucional entronca el mérito y la igualdad, principios rectores del sistema de carrera administrativa, con los restantes postulados que orientan el ejercicio de la función administrativa²⁷.

El artículo 125 de la Constitución Política funge, entonces, como piedra angular de la regulación normativa atinente a la gestión del recurso humano

// En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”.

²⁷ En tal sentido es abundante el acervo de decisiones de la Corte Constitucional, pero entre las que plantean y exponen la conexión de la carrera administrativa con el robusto entramado de principios constitucionales a los que se ha hecho alusión, pueden verse las tempranas Sentencias C-195, C-299, C-356 y C-514 de 1994 o C-306 y C-525 de 1995. También en normas legales, más añejas o más recientes, que establecen deberes a cargo de los servidores públicos, se remarca la obligatoriedad de sujetar sus actuaciones a los referidos principios constitucionales de la función administrativa de imparcialidad y eficacia, primordialmente; en tal sentido, el artículo 6° del Decreto Ley 2400 de 1968 consagra como uno de los deberes del servidor el consistente en “*desempeñar con solicitud, eficiencia e imparcialidad las funciones del cargo*”. En casi idéntico sentido el numeral 3 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 -Código General Disciplinario- prevé que es deber de todo servidor público el de “*cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado...*”.

del que disponen las entidades del Estado y no puede ser más contundente y claro al establecer los pilares sobre cuya base se sustenta el funcionamiento del sistema de carrera administrativa, abocado por esa norma a establecer la regla general en la tipología de los empleos públicos, el mérito y la igualdad como criterios primordiales y excluyentes -sobre todo de otros como la filiación política- respecto del ingreso, la permanencia y el retiro, así como el papel central de los concursos de méritos y la evaluación objetiva en el desempeño laboral como instrumentos irremplazables de demostración de las capacidades y el buen rendimiento, únicos elementos habilitantes del acceso a y de la estabilidad en el servicio dentro del sistema de carrera.

A la par de los referidos elementos que desde la Constitución Política apuntan a caracterizar los empleos públicos -el empleo, bien se sabe, es el puesto de trabajo y el régimen jurídico que lo acompaña-, deben tenerse en cuenta también aquellos que igualmente desde la Norma Fundamental singularizan al servidor público -diríase, en lenguaje común, a la persona que se sienta en el antedicho puesto de trabajo-. El primer inciso del artículo 123 constitucional establece que “*(S)on servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios*”. Esta norma hace referencia a tres modalidades de servidores públicos ubicables en el abanico que de los mismos ofrece la Constitución desde el precepto citado; más allá de la referencia a los miembros de corporaciones públicas -al utilizar esta última expresión el Constituyente contempló exclusivamente a las de elección popular, vale decir al Congreso de la República, las Asambleas departamentales, los Concejos distritales y municipales y las Juntas Administradoras Locales y a sus integrantes: congresistas, diputados, concejales y ediles-, categoría que desborda el alcance del proyecto de ley al que acompaña la presente Exposición de Motivos, a esta interesan las otras dos especies de servidor público incluidas en el precepto superior en cuestión: empleados y trabajadores del Estado.

Al hacer alusión a los *empleados del Estado* -cuya principal modalidad son los *empleados públicos*-, el artículo 123 superior se refiere al personal que accede a empleos públicos que dan lugar a que entre su titular y el Estado surja un vínculo de carácter estatutario o legal y reglamentario regido por normas de derecho público a quienes corresponde desarrollar tareas en dos órdenes de actuación diversos: uno, el de las actividades catalogables como administrativas -función administrativa, antes mencionada, que comporta de parte de quien la ejerce la atribución de la condición de autoridad-, con una connotación predominantemente técnica, usualmente reguladas de forma profusa y detallada tanto en la ley como en el reglamento, que requieren del personal que las atiende conocimiento especializado, preparación académica, experiencia e idoneidad, así como una

vinculación con la entidad u organismo que garantice estabilidad e imparcialidad, rasgos todos que se asocian con los empleos de carrera administrativa. Y dos, el de las funciones atinentes a la formulación de políticas, a la adopción de decisiones estratégicas o fijación de directrices o grandes lineamientos que orientan la acción del órgano o entidad, instancia en la cual el funcionario adolecerá de la estabilidad propia del escalafonamiento en carrera, toda vez que desempeña empleos de naturaleza diversa -de libre nombramiento y remoción o de período fijo o incluso de elección popular, por ejemplo-.

Y la locución *trabajadores del Estado* -cuya principal especie en la actualidad son los *trabajadores oficiales*- del mismo artículo 123 de la Carta, apunta al recurso humano del que se precisa en los organismos o entidades estatales cuando estos o ciertos niveles de actuación a su interior comportan el despliegue de actividades que también adelantan sujetos de derecho privado, particulares, de modo que en tales contextos el Estado *se iguala* con la persona que actúa bajo los dictados del derecho común y se aleja, por tanto, de la órbita de aplicación del derecho público, lo que conduce a que la vinculación del personal requerido en estos ámbitos quede desligada de las formalidades y de las exigencias propias de un régimen *ius administrativista*, para enmarcarse en la naturaleza contractual y en una regulación jurídica mucho más próxima, cuando no plenamente equiparada, con la del trabajador particular. Se trata de los casos en los cuales el Estado actúa como empresario, en despliegue de actividades de gestión económica, industriales o comerciales o en tareas cuya atención no requiere del *imperium* del cual inviste el derecho público a las autoridades, por tratarse de quehaceres predominantemente logísticos, operativos o de ejecución material o que pueden tener una connotación diversa -intelectual-, pero que también pueden ser desarrollados por particulares.

Por ello, debe tratarse de una especie de ligamen de los servidores públicos con el Estado que tiene que operar de modo estrictamente excepcional, solamente en escenarios que se ajusten a los que se acaba de describir, toda vez que únicamente tratándose de la vinculación del personal requerido en los ámbitos referidos puede justificarse constitucionalmente que el enganche del recurso humano quede desligado de los principios, de las exigencias, de las formalidades y de las garantías que ofrece el régimen *ius administrativista* de la carrera administrativa, que la Constitución Política impone como regla general. Excepciones que operan con el impacto que sus características tienen en muy importantes aristas de la relación de trabajo como la selección del trabajador, que no resulta obligatorio orientarla por el mérito, la igualdad y las capacidades de los aspirantes, -se escoge como si la elección la realizara un empleador privado- o la permanencia y el retiro del servicio, que tampoco deben forzosamente reconocer una estabilidad plena al servidor público como la que le dispensan los

empleos de carrera administrativa a los empleados públicos.

Por cuanto atañe a la precisión de qué tareas, funciones o actividades del Estado y de sus entidades estarán a cargo de empleados públicos y de cuáles de ellas se harán cargo trabajadores oficiales, el Legislador todo lo que avanza o suele establecer son criterios generales, salvo lo que puntualmente señalan de modo excepcional para ciertas entidades públicas, normas legales especiales. En ese sentido, deben recordarse los criterios generales orgánico y funcional fijados en el artículo 5° del Decreto Ley 3135 de 1968²⁸.

Descendiendo los parámetros generales expuestos con el propósito de caracterizar tanto los empleos públicos que desempeñan los guardaparques como la modalidad de servidores públicos en la cual estos encuadran, resulta menester referir la definición de guardaparques que se incluye en el proyecto de ley al que acompaña esta Exposición de Motivos -la normatividad actualmente vigente no contempla el referido concepto-, según cuyo artículo 2° -segundo inciso- “(E)l cuerpo de guardaparques de PNNC, está conformado exclusivamente por aquellos empleos públicos cuyas funciones deban ser desempeñadas de manera permanente dentro de las áreas protegidas existentes en el territorio del Estado colombiano, con independencia de la nomenclatura, nivel jerárquico o nivel de remuneración del cargo. A los empleados públicos que acceden a los referidos empleos a través de los mecanismos previstos al efecto en la ley o en el reglamento, se les denomina genéricamente guardaparques”.

El o la guardaparques es, entonces, todo servidor o servidora público(a) que acceda a alguno de los empleos públicos que integran la planta de personal de PNNC, **siempre y cuando se trate de empleos cuyas funciones deban ser desempeñadas de manera permanente en áreas protegidas**, -recuérdese que en el sistema jurídico colombiano las funciones van aparejadas a los empleos públicos, no a las personas naturales que los desempeñan²⁹-;

²⁸ Dispone el precepto en cita: “Artículo 5°. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. // Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precizarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos”.

²⁹ Tal la razón por la cual el artículo 122 de la Constitución Política establece que “(N)o habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento”. Por la misma razón las normas que describen el contenido de los manuales específicos de funciones que debe tener toda entidad pública, subrayan que tales funciones se anudan a cada uno de los empleos que conforman la planta de personal -no a los servidores públicos que des-

se trata de los empleos a los que se asignan en específico las funciones que el ordenamiento jurídico ordena ejercer a esta Entidad en el territorio de las áreas protegidas, que se atribuyen a PNNC, de manera general en el artículo 1° del Decreto Ley 3572 de 2011, -por el cual se establece la estructura orgánica, objetivos y funciones de dicha Entidad³⁰- y se desagregan posteriormente en ese conjunto normativo en varias de las dependencias que la integran a través de preceptos como los artículos 13, 14 y 16 *ejusdem*, de las cuales resulta pertinente destacar en este punto las asignadas a las Direcciones Territoriales, por tratarse de las áreas funcionales internas de PNNC, a las cuales se adscriben las áreas protegidas y, por lo mismo, los empleos de guardaparques:

“Artículo 16. Direcciones Territoriales. Son funciones de las Direcciones Territoriales, las siguientes:

1. Coordinar la implementación de los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos para el manejo y administración de las áreas del sistema de parques nacionales naturales y de la reglamentación del uso y funcionamiento en las áreas adscritas.

(...)

3. Coordinar la puesta en marcha de sistemas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que aporten a la consolidación de las zonas amortiguadoras de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales adscritas.

4. Implementar en el ámbito regional estrategias de participación social en la conservación para el cumplimiento de los objetivos del organismo.

5. Apoyar a las Áreas adscritas en la formulación, actualización, implementación y seguimiento a los planes de manejo de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales, así como coordinar la elaboración del plan de acción de los subsistemas regionales de áreas protegidas.

6. Apoyar la coordinación regional de los procedimientos necesarios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y brindar asesoría a las autoridades ambientales regionales en los procesos de declaratoria de Áreas protegidas, cuando se requiera.

(...)

8. Promover los procesos de identificación y definición de prioridades de conservación in situ

para los subsistemas regionales de Áreas protegidas y velar por su articulación en las diferentes escalas.

9. Implementar, en lo de su competencia en el nivel regional, las políticas y estrategias para la determinación de las zonas amortiguadoras de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

10. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley y los reglamentos.

11. Emitir los conceptos técnicos sobre la implementación regional de las políticas, planes, programas, proyectos, normas y procedimientos relacionados con la administración y manejo de las Áreas adscritas a la Dirección Territorial.

12. Emitir los conceptos técnicos sobre el diseño y la implementación de políticas y normas relacionadas con los Subsistemas Regionales de Áreas Protegidas.

13. Coordinar la implementación del servicio de Guardaparques Voluntarios en las Áreas adscritas a la Dirección Territorial.

(...)

16. Implementar las estrategias y acciones que se determinen por la Dirección General para la seguridad de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en la escala regional y local.

(...)

20. Coordinar la implementación regional de estrategias de negocios con base en la valoración de los bienes y servicios eco sistémicos generados en las Áreas adscritas, teniendo en consideración los lineamientos técnicos, conceptuales y metodológicos definidos para su manejo y administración...”.

Como rápidamente se desprende de la simple lectura del transcrito elenco de algunas de las funciones normativamente asignadas a las Direcciones Territoriales de PNNC, que se pueden ver reflejadas y puntualizadas en las que se detallan en el Manual Específico de Funciones de la Entidad³¹ en cuanto se refiere a los empleos públicos adscritos a las áreas protegidas, se trata de tareas o de responsabilidades que revisten las características inherentes a la función administrativa en tanto que comportan la utilización de prerrogativas de poder público regidas por el Derecho Administrativo, que requieren para su cabal atención, además de conocimientos técnicos, experiencia y formación académica del talento humano respectivo, que este se desempeñe en la condición que el ordenamiento jurídico confiere a las autoridades públicas, con el aquí varias veces mencionado *imperium* del cual a estas inviste el Derecho Administrativo.

El acervo de características descrito conlleva que la modalidad de vinculación contractual propia de los trabajadores del Estado -y, más específicamente, la consustancial a los trabajadores oficiales-, *prima*

empeñan cada cargo-. En ese sentido, el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto número 1083 de 2015 dispone: “Artículo 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio”.

³⁰ Modificado por el Decreto número 1313 de 2020.

³¹ Ver Resoluciones números 170 y 391 de 2022 y 121 de 2023, proferidas por la Dirección General de la UAE PNNC.

facie o por regla general, quede descartada para los empleos públicos que deban ser desempeñados por guardaparques, pues el ejercicio de funciones administrativas por su parte implica que se les vincule a través del ligamen laboral subordinado, de naturaleza legal y reglamentaria propio de los empleados públicos. Además, la connotación marcadamente técnica del contenido funcional de estos empleos, desligada también por regla general de los parámetros que la jurisprudencia constitucional ha definido como únicos justificativos de que el cargo se catalogue como de libre nombramiento y remoción -funciones de dirección, conducción o manejo institucional o que requieran de especial confianza- fuerza, concluir que los empleos públicos a los que acceden los guardaparques deben ser de carrera administrativa³².

2.2 El régimen jurídico aplicable al cuerpo de guardaparques debe estar contenido en la regulación propia de un sistema específico de carrera administrativa.

Como enseguida se explicará, con fundamento en lo normado por los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sostiene pacífica y reiteradamente que el Legislador se encuentra plenamente habilitado para instituir sistemas específicos de carrera administrativa, siempre y cuando la creación de estos se halle debidamente justificada y sus previsiones normativas resulten consecuentes con el entramado de principios que orientan la carrera administrativa como sistema de administración de personal que por regla general debe gobernar la gestión del talento humano del cual disponen las entidades del Estado.

Con base en lo preceptuado por el artículo 130 superior, que asigna a la Comisión Nacional del Servicio Civil la responsabilidad de hacerse cargo de la administración y vigilancia de las carreras administrativas de los servidores públicos, con la sola excepción de las que tienen carácter especial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dejado establecido que bajo el actual esquema constitucional coexisten tres categorías de sistemas de carrera administrativa³³: la primera, con el ámbito de aplicación más amplio -rige para la mayor

parte de entidades del Estado- el régimen general, desarrollado actualmente por la Ley 909 de 2004 y las disposiciones que la complementan y desarrollan.

La segunda, los sistemas de carrera administrativa de naturaleza especial, que tienen origen constitucional en todos los casos, en el sentido de que existe un mandato expreso del Constituyente encaminado a que determinadas entidades del Estado, en salvaguarda de la especialidad de sus funciones y/o de su autonomía, gestionen su talento humano bajo un régimen de carrera distinto al general; sin ánimo de exhaustividad, tienen este carácter los sistemas de carrera que rigen en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional -artículos 217 y 218 CP-; la Fiscalía General de la Nación -artículo 253 CP-; la Rama Judicial del Poder Público -artículo 256 CP-; la Contraloría General de la República y las Contralorías territoriales -artículo 268 CP-; la Procuraduría General de la Nación -artículo 279 CP- y las universidades del Estado -artículo 69 CP-³⁴.

Y, en tercer lugar, los que la propia Corte Constitucional ha denominado *regímenes especiales de origen legal* o ella misma y en veces el Legislador, *sistemas específicos de carrera administrativa*, enlistados inicialmente en el artículo 4° de la Ley 443 de 1998 y con posterioridad en el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, de los que este último precepto señala que se trata de “*aquellos que en razón a la singularidad y especificidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagrados en leyes diferentes a las que regulan la función pública*”. Se trata de sistemas de carrera administrativa que tienen origen legal, en la medida que es el Legislador, ordinario o extraordinario, quien toma la decisión de crearlos a través de leyes o decretos con fuerza de ley.

El propio artículo 4° de la Ley 909 de 2004 determina que son *sistemas específicos de carrera* los que rigen para el personal que presta sus servicios en las siguientes entidades públicas: (i) el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); (ii) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC); (iii) la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); (iv) las superintendencias; (v) el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; (vi) la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y (vii) el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La razón de ser de la existencia de una habilitación constitucional para que el Legislador instituya esta tercera categoría de sistemas de carrera administrativa estriba, según lo expone la Corte Constitucional, en que “*la naturaleza compleja de la función pública*

³² Lo expuesto no permite descartar de plano, en todo caso, que en el evento de concurrir excepcionalmente las circunstancias normativamente previstas que justifiquen la creación de empleos de trabajadores oficiales -por ejemplo, a los cuales se asignen funciones de construcción o sostenimiento de obras públicas- o de libre y nombramiento y remoción en la planta de personal de la UAE PNNC, para adscribirlos a las áreas protegidas, ello pueda hacerse de forma perfectamente válida. Claro está, tales empleos, por razón de su naturaleza, no estarán incluidos en el conjunto de aquellos sujetos al sistema específico de carrera administrativa que se crea mediante la ley a la que se refiere la presente Exposición de Motivos.

³³ Cfr. las Sentencias C-746 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y C-517 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

³⁴ Corte Constitucional, sentencias C-391 de 1993, C-356 de 1994 y C-746 de 1999.

justifica que el legislador pueda diseñar “sistemas específicos de carrera administrativa”, en los casos en que las normas de la carrera general no le permitan a las entidades estatales cumplir adecuadamente con sus funciones o, en su defecto, cuando interfieran negativamente en la consecución de sus objetivos”³⁵; con la creación de estos regímenes específicos -siempre de acuerdo con lo reseñado por la Corte- el Legislador “no pretende excluir del régimen de carrera al personal de las entidades estatales sometidas al mismo, sino diseñar sistemas alternos o complementarios considerando sus particulares circunstancias, esto es, teniendo en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones y tareas a ellas asignadas, las cuales no permiten homologación con las que normalmente llevan a cabo otros organismos del Estado”³⁶.

La caracterización que hace la jurisprudencia constitucional de estos sistemas específicos de carrera administrativa implica que en ellos debe constatarse cierta dualidad de propósitos: por una parte, se concreta la posibilidad de “flexibilizar” las garantías y reglas previstas en el régimen general de carrera, en procura de adaptar estas últimas a la singularidad y especificidad de las funciones que le hayan sido asignadas a una determinada entidad”³⁷, pero de otro lado y, al mismo tiempo, cada sistema específico de carrera debe preservar “en todo caso los presupuestos esenciales de la carrera general fijados en la Constitución y desarrollados en la ley general que regula la materia”³⁸, de suerte que serán respetuosos de la Carta siempre y cuando en ellos se “establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los

derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general”³⁹.

La viabilidad o plausibilidad constitucional del establecimiento de un sistema específico de carrera administrativa depende, entonces, de que pueda esgrimirse y acreditarse la existencia de verdaderas especificidades o singularidades en las actividades, tareas o responsabilidades que el ordenamiento jurídico pone en manos de una entidad estatal, que justifiquen el diseño de reglas especiales aplicables a las condiciones de escogencia, vinculación, permanencia, ascenso, desempeño de las labores y retiro del servicio por parte del personal de la entidad respectiva, particularidades estas que inviabilicen la aplicación, sin más, del marco normativo propio del régimen general de carrera comoquiera que este no se ajusta a las particularidades mencionadas, presentes en el quehacer del ente destinatario del sistema específico correspondiente.

Este sistema específico constituye, como se ve, la consagración de un tratamiento jurídico diferenciado para algunos servidores del Estado, una excepción al principio de igualdad de trato para los funcionarios públicos que, como tal, debe sustentarse en razones de suficiente peso que avalen esa disimilitud de trato sin que las distinciones que se consagran respecto del grueso de los empleados públicos, comprendidos en el régimen general, constituya una discriminación contraria a Derecho. Debe apoyarse la creación del sistema específico, en la terminología utilizada por la Corte Constitucional, en la existencia de un principio de razón suficiente que lo avale:

“Sobre el particular, explicó la Corporación que el diseño de los sistemas específicos de carrera debe estar amparado en un principio de razón suficiente, toda vez que su regulación tiene que estar precedida de una juiciosa y cuidadosa evaluación acerca de la verdadera especialidad de las funciones que cumple el respectivo órgano o institución, de manera que se pueda garantizar, por una parte, que la inclusión en el ordenamiento jurídico de un nuevo sistema específico de carrera va a contribuir en forma efectiva y eficaz al cumplimiento y realización de las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la ley a la entidad beneficiaria del mismo, y por la otra, que no se van a reconocer diferencias de trato para ciertos sectores de servidores públicos que no se encuentren debidamente justificadas y que puedan degenerar en una violación del principio de igualdad de trato.

Al respecto, se indicó en la Sentencia C-563 de 2000, citando a su vez lo expuesto por la Corte en pronunciamientos precedentes:

“La facultad del legislador, ha dicho la Corte, ‘...debe estar orientada por un principio de razón suficiente en la determinación legal que justifique la inclusión de un cargo de libre nombramiento

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. En la misma dirección, había expuesto el Tribunal Constitucional lo siguiente: “... esos “sistemas específicos” no pueden diseñarse excluyendo el principio general, ellos en cada caso regularán un sistema de carrera singular y especial, dirigido a una determinada entidad, cuyos objetivos no se podrían cumplir oportuna y eficazmente, o se verían interferidos, si se aplicaran las normas de carácter general. // No se trata entonces de exceptuar a esas entidades del régimen de carrera, sino de diseñar un sistema especial para cada una de ellas, dada su singularidad y especificidad; los regímenes especiales o “sistemas específicos” como los denominó el legislador en la norma impugnada, son carreras administrativas reguladas por normas propias, que atienden, de una parte la singularidad y especificidad de las funciones que a cada una de ellas corresponde y de otra los principios generales que orientan la carrera administrativa general contenidos en la ley general que rige la materia”. Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

³⁸ Idem.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-563 de 2000.

y remoción, pues si esa justificación no aparece claramente, entonces prima la regla general establecida en la Constitución, esto es, la carrera administrativa⁴⁰; esa directriz es también aplicable cuando se trate de definir 'sistemas específicos de carrera', decisión que puede adoptar al legislador, siempre que medie un principio de razón suficiente, que respalde y justifique la decisión de sacar de la órbita del sistema general de carrera a una determinada entidad, arguyendo la singularidad, proyección e importancia de las funciones a su cargo" (Sentencia C-563 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz).

Por eso, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 125 de la Constitución, el legislador debe evaluar, como primera opción, la inclusión del personal de las entidades del Estado al régimen de carrera ordinaria, de forma tal que solo pueda acudir a la creación de sistemas específicos, cuando respecto de ciertos organismos públicos se encuentre plenamente acreditado que no cabe aplicarle en su conjunto las normas que regulan la carrera administrativa general o común conforme a su formulación original; **acreditación que, como ya se anotó, debe estar fundada en razones técnicas, operativas y funcionales, dirigidas a optimizar el cumplimiento de las actividades asignadas a cada entidad**⁴¹. (negritas y subrayas fuera del texto original).

Descendiendo los anteriores planteamientos al caso del talento humano de PNNC se ha reseñado ampliamente en la presente Exposición de Motivos que en los servidores públicos que acceden a empleos que integran el cuerpo de guardaparques se encuentran presentes, por lo menos y entre otras, las siguientes singularidades o especificidades que les diferencian del perfil y de las condiciones de prestación del servicio que se constatan en el caso de los servidores públicos sujetos al régimen general de carrera administrativa:

(i) El guardaparques requiere de un perfil de formación académica, de conocimientos y de experiencia *sui generis*, en el cual resulta imprescindible la convergencia de saberes relacionados con disciplinas académicas, núcleos del conocimiento o áreas del saber muy variadas y disímiles, como las conectadas con el estudio de los recursos naturales, el medio ambiente, la ecología o la geografía, pero que también demanda de disponer

de preparación en asuntos relacionados con las ciencias humanas o sociales como la administración de recursos humanos, turísticos, económicos o presupuestales, el derecho, la antropología, la etnología, entre muchos otros, todo lo cual dista ampliamente de lo que resulta usual en el grueso del talento humano del que disponen las entidades estatales.

La interdisciplinariedad que caracteriza el perfil del guardaparques debe verse reflejada en el proceso de selección del mismo, en su proceso de vinculación con la Entidad, en la capacitación que debe asegurarse que adquiere antes de hacer frente a las funciones del cargo al que accede o de lograr promoción dentro del sistema -formación que no ofrecen con esa multidisciplinariedad requerida, los establecimientos educativos existentes en el país, lo que aconseja que preferentemente la propia entidad PNNC, asuma esa responsabilidad a través de la creación de una Escuela de Guardaparques- e, incluso, en la evaluación en el desempeño laboral que debe serle aplicada. Nada de esto se tiene en cuenta en el régimen general de carrera administrativa.

(ii) Las características geográficas del lugar habitual de trabajo del guardaparques, quien accede a empleos públicos permanentemente destinados a áreas protegidas, determinan que se trata de entornos alejados regularmente de los principales centros poblados o núcleos urbanos, muchas veces con unas condiciones de acceso en extremo dificultosas; territorios expuestos a condiciones climáticas, de temperatura, humedad, altitud, entre otras, que bien pueden calificarse de extremas. Además, sujetos a riesgos derivados de la presencia de animales peligrosos, enfermedades propias de las zonas selváticas o pantanosas, de significativa altitud sobre el nivel del mar o derivadas de lo ineludible de adelantar extensas caminatas con exposición al sol, el frío, el calor u otras condiciones extremas.

Estas particularidades deben tener reflejo en importantes elementos de los que regulan la vinculación laboral del guardaparques que la normatividad vigente no reconoce, toda vez que son destinatarios de las normas aplicables al régimen general de carrera:

a. La condición y aptitud física, psicológica y emocional debe jugar un papel determinante entre los criterios de escogencia de los aspirantes a acceder a empleos de guardaparques y en el diseño de los concursos de méritos; también debe ser un factor relevante a considerar en la evaluación en el desempeño, de cara a determinar la permanencia del guardaparques en la Entidad. Este mismo factor debería ser considerado en las causales de retiro del servicio del mencionado recurso humano, dada la muy fuerte exigencia física que demanda el ejercicio de estas funciones, a la cual difícilmente se podrá responder después de determinada edad.

b. El tiempo de servicio activo y el cómputo de los plazos de las situaciones administrativas en el caso de los guardaparques debe tener en cuenta

⁴⁰ Nota original de la sentencia citada: Corte Constitucional, Sentencia C- 334 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005. La posición según la cual el Legislador está habilitado constitucionalmente para establecer *sistemas específicos de carrera administrativa* atendiendo a la naturaleza de las funciones que cumplen determinados entes administrativos, basándose en criterios razonables y objetivos, también se asume en las siguientes providencias de la Corte Constitucional: C-071 de 1993, C-356 de 1994, C-507 de 1995, C-746 de 1999, C-725 de 2000, C-517 de 2002 y C-963 de 2003.

que los desplazamientos desde y hacia las áreas protegidas, en no pocos casos implican jornadas de horas o, incluso, de días, que desbordan ampliamente la duración regular de los recorridos que debe agotar ordinariamente un servidor público para llegar a o para retirarse de su lugar de trabajo.

c. La misma consideración expuesta en el párrafo anterior debe ser tenida en cuenta para posibilitar que, en función de las condiciones de acceso al área protegida, se establezcan turnos de prestación del servicio y de descanso que se ajusten a esta especificidad y que no están previstos en el régimen general.

d. La naturaleza de las funciones a atender dentro del área protegida, los desplazamientos que resulta menester efectuar al interior de la misma, entre otros factores, tornan difícilmente aplicable al guardaparques la jornada laboral ordinaria habitual para los servidores públicos del régimen general.

e. El elenco de riesgos descrito en este apartado, a los cuales se encuentra invariablemente sometido el guardaparques y la intensidad de la afectación que las condiciones de prestación del servicio efectiva o potencialmente reportan en su salud física o psicológica, en su estabilidad familiar y personal, son circunstancias o elementos diferenciales que deben verse reflejados tanto en la remuneración -la cantidad y condiciones del trabajo no son las mismas que rodean la prestación del servicio por parte de un funcionario del régimen general-, como en el acervo de derechos y garantías que para la adecuada prestación del servicio han de reconocerse al guardaparques.

(iii) Las áreas protegidas, infortunadamente en no pocos casos como ampliamente se reseñó en esta Exposición de Motivos, se encuentran ubicadas en zonas fuertemente impactadas por el conflicto armado, por la presencia de actores armados de la más variada índole, que en no pocas ocasiones ven en el guardaparques un obstáculo para sus ilegales propósitos, lo que lleva a erigirlo en objetivo militar. El ejercicio de funciones de inspección, vigilancia y control por parte del guardaparques en contextos en los cuales campean los cultivos de uso ilícito o la minería ilegal, por ejemplo, suponen un permanente riesgo para la vida, la integridad física o la seguridad personal del guardaparques, al que no están expuestos regularmente los servidores públicos del régimen general. Se trata, pues, de circunstancias que igualmente deben incidir en la remuneración y en el reconocimiento de específicos derechos al guardaparques, que tengan en cuenta esta importantísima especificidad.

Las singularidades expuestas constituyen elementos diferenciales con el suficiente peso, particularidades de tal relevancia en las condiciones de prestación del servicio de los guardaparques, que satisfacen ampliamente la exigencia formulada por la jurisprudencia constitucional en el sentido de que ha de mediar un principio de razón suficiente que sustente la creación del sistema específico de

carrera administrativa. Acudiendo a las expresiones empleadas por la Corte Constitucional, huelgan mayores esfuerzos argumentativos para que se tenga por plenamente acreditado que, en el caso de los guardaparques, militan sobradas *razones técnicas, operativas y funcionales, dirigidas a optimizar* -más bien diríase, a posibilitar, sin más- *el cumplimiento de las actividades asignadas a la Entidad*, concretamente en cuanto atañe con la labor de los guardaparques en las áreas protegidas que administra y maneja PNNC.

Empero, no todos los servidores públicos vinculados con esta Entidad -ni, por tanto, todos los empleos públicos de su planta de personal- son catalogables como de guardaparques. Buena parte de los empleos y de los servidores públicos laboralmente vinculados con PNNC están permanentemente destinados a dependencias ubicadas en la sede principal de la Institución en Bogotá o en otras ciudades o núcleos urbanos importantes, en cualquier caso, fuera del territorio de áreas protegidas, de suerte que se trata de talento humano que presta el servicio en las mismas condiciones en las cuales regularmente lo hace un funcionario del régimen general de carrera administrativa, sin estar sometido a los extensos desplazamientos, las rigurosas o extremas condiciones geográficas, climáticas, ambientales o a los riesgos de seguridad a que se exponen los guardaparques y, por lo mismo, sin que resulte razonable exigirle el mismo perfil de estos.

Si, así son las cosas, nada justificaría sustraer a esta parte del personal de PNNC del régimen general de carrera administrativa; en el caso de esta parte del talento humano de la Entidad no concurre el tantas veces mencionado principio de razón suficiente que avale, en términos de igualdad, dispensarle el mismo tratamiento normativo del guardaparques y comprenderlo bajo un régimen jurídico diferencial respecto del funcionario del sistema general de carrera, cuyas condiciones laborales sustancialmente comparte. Extender, por tanto, el sistema específico de carrera administrativa que se implementa para los guardaparques, al personal de PNNC que no encuadra en esta categoría, comportaría una discriminación contraria a derecho en detrimento de los servidores públicos del sistema general o un trato diferencial injustificado en favor de los funcionarios de PNNC que no tienen la condición de guardaparques, tratamiento diferencial que marcharía en contra de la Constitución.

Tal la razón por la cual una vez entre a regir la ley a la que la presente Exposición de Motivos acompaña, toda vez que la competencia constitucional para confeccionar la planta de personal de entidades del sector central de la Administración Nacional como lo es PNNC está asignada al Presidente de la República -artículo 189-14 CP- y este debe aprobar dichas plantas de personal como globales o flexibles, en los términos de lo previsto por el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, será competencia de la Dirección General de PNNC proferir el acto administrativo

general mediante el cual se distribuyan los empleos de la planta de personal de la Entidad en dos grupos:

(i) el primero, el *cuerpo de guardaparques*, al que pertenecerán exclusivamente aquellos empleos cuyas funciones deben ser permanentemente desempeñadas dentro del territorio de un área protegida y que, por esa razón, se encontrarán sujetos al sistema específico de carrera administrativa que con la presente ley se crea;

(ii) el segundo, el *cuerpo de servidores públicos de PNNC comprendidos en el régimen general de carrera administrativa*, en el que se integrarán, por exclusión, todos aquellos empleos de carrera administrativa que conformen la planta de personal de la Entidad, que no formen parte del cuerpo de guardaparques.

En el contexto, con los antecedentes y atendidas las justificaciones y consideraciones que se han dejado expuestas, pasa a referirse sucintamente cuál es el contenido del proyecto de ley que se sustenta en la presente Exposición de Motivos.

III. ELEMENTOS INTEGRANTES DEL SISTEMA ESPECÍFICO DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE GUARDAPARQUES.

3.1 Objeto, ámbito de aplicación y principios.

La ley establece el sistema específico de carrera administrativa para el personal de guardaparques al servicio de PNNC. Dicho sistema específico está orientado por dos grandes propósitos, tan importante el uno como el otro y complementarios entre sí: por una parte, garantizar la idoneidad, especialización y profesionalización de los guardaparques como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas protegidas, toda vez que cuanto mejor calificado, preparado, seleccionado y profesional sea el talento humano de la Entidad, mejores serán los resultados que arroje la gestión desarrollada por esta, lo que indudablemente ha de revertir en el correlativo incremento de la calidad de la administración y aprovechamiento de los valiosísimos recursos presentes en las áreas protegidas.

Y, por otra parte, en modo alguno menos relevante, presupuesto y condicionante de la materialización de la finalidad antedicha, la ley propende por el reconocimiento, la salvaguarda y eficacia de los derechos de los guardaparques, como personas y como servidores públicos, quienes precisan de poder contar con unas condiciones dignas y adecuadas para la cumplida y eficiente atención de las funciones, tareas y responsabilidades que se les encomiendan.

En cuanto a su ámbito de aplicación, la ley precisa que el sistema específico de carrera administrativa de PNNC es aplicable a los empleados públicos vinculados con esta Entidad en empleos de carrera administrativa que integren el cuerpo de guardaparques y que dicho cuerpo está conformado exclusivamente por aquellos empleos públicos cuyas funciones deban ser desempeñadas de manera permanente dentro de un área protegida, con independencia de la nomenclatura, del nivel jerárquico o del nivel de remuneración del cargo.

Dos precisiones resultan de la mayor importancia respecto del alcance de esta premisa que gobierna el ámbito de aplicación de la ley:

(i) La noción de *cuerpo de guardaparques* gira en torno del concepto de empleo público. Ello significa que dicho cuerpo estará integrado permanentemente solo por los empleos cuyas funciones deban ser ejercidas de forma constante en las áreas protegidas que administra PNNC. Un servidor público de PNNC quedará comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones del sistema específico que esta ley crea, en la medida en que acceda a un empleo público de los que integra el citado cuerpo de guardaparques.

De este modo y como se explicó ya en el anterior apartado de la presente Exposición de Motivos, habida cuenta de que la competencia constitucional para confeccionar la planta de personal de entidades del sector central de la Administración Nacional como lo es PNNC está asignada al Presidente de la República -artículo 189-14 CP- y este debe aprobar dichas plantas de personal como globales o flexibles -de hecho esta es la característica que actualmente identifica la planta de personal de PNNC- en los términos de lo previsto por el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, será competencia de la Dirección General de PNNC proferir el acto administrativo general mediante el cual se distribuyan los empleos de la planta de personal de la Entidad en dos grupos: uno, integrado por los que conforman el *cuerpo de guardaparques* y, otro, el compuesto por el *cuerpo de servidores públicos de PNNC comprendidos en el régimen general de carrera administrativa*, del que formarán parte todos aquellos empleos de carrera administrativa de la Entidad que no entren en el cuerpo de guardaparques.

En el anterior orden de ideas, es claro que el cuerpo de guardaparques no constituye una dependencia o área funcional que forme parte de la estructura orgánica interna de PNNC, sino un instrumento normativo establecido con el propósito de orientar la distribución de los empleos de la planta de personal de la Entidad, que debe ser realizada mediante acto administrativo proferido por su Dirección, con el fin de organizar tales empleos de forma que se distribuyan en los dos grupos precedentemente referidos.

(ii) Las singularidades que en el precedente apartado 2.2 de esta Exposición de Motivos se dejaron expuestas respecto de las condiciones de prestación del servicio de los guardaparques, como allí ampliamente se justificó, están presentes solo en cuanto atañe a los empleos públicos cuyas funciones deban ser desempeñadas de forma permanente en áreas protegidas, pues solo en relación con ellos se cumple -y sobradamente- la exigencia formulada por la jurisprudencia constitucional en cuanto a que resulta inexorable que medie un principio de razón suficiente que sustente la creación de todo sistema específico de carrera administrativa. Es en relación con estos empleos que resulta posible esgrimir poderosas y acreditadas *razones técnicas*,

operativas y funcionales, dirigidas a posibilitar el cumplimiento de las actividades asignadas a la Entidad -como lo exige la jurisprudencia de la Corte Constitucional-, que avalan la creación del sistema específico de carrera administrativa que esta ley crea.

Pero en lo que concierne a los empleos y los servidores públicos laboralmente vinculados con PNNC que están destinados a dependencias fuera del territorio de áreas protegidas, de modo que se trata de talento humano que presta sus servicios esencialmente en las mismas condiciones en las cuales de forma regular lo hacen los funcionarios del régimen general de carrera administrativa, sin estar sometidos a los extensos desplazamientos, las rigurosas o extremas condiciones geográficas, climáticas, ambientales o a los riesgos de seguridad a que se exponen los guardaparques, no existe justificación constitucionalmente plausible alguna para sustraerles del régimen general de carrera administrativa; en punto de esta parte del talento humano de la Entidad no se atendería al mencionado principio de razón suficiente que avale, en términos de igualdad, dispensarle el mismo tratamiento normativo del guardaparques.

Por otra parte, la ley deja total claridad en el sentido de que la condición de guardaparques y de destinatario de las disposiciones que desarrollan el sistema específico de carrera administrativa que el presente Estatuto crea, se conserva aún en los eventos en los cuales el guardaparques se encuentre en situaciones administrativas que le autoricen para separarse transitoriamente del ejercicio de las funciones inherentes al empleo de guardaparques o sujeto a movimientos de personal que traigan consigo el mismo efecto, aun cuando con la importante salvedad de que mientras se halle en la situación transitoria aludida, el tiempo respectivo no computará para efectos del reconocimiento de las primas de seguridad, de riesgo, ni para el cálculo de los requisitos especiales para acceder al reconocimiento de pensión de vejez previstos en la presente ley, lo que resulta apenas lógico y consecuente con la razón de ser del sistema específico de carrera que esta ley crea, pues no estará prestando el servicio, de forma temporal, en las condiciones que determinan la aplicación de las reglas propias de dicho sistema.

Finalmente, en este primer capítulo se define cada uno de los principios especiales que orientan la aplicación de las normas que desarrollan el sistema específico de carrera administrativa que crea esta ley, cuyo impacto y concreción se refleja en el resto del articulado de la misma, el cual, naturalmente, también se halla permeado por los principios constitucionales que orientan el ejercicio de la función administrativa, por los principios mínimos fundamentales del derecho del trabajo y por los que rigen el sistema general de carrera administrativa.

3.2 Derechos y deberes de los servidores públicos que accedan a empleos del cuerpo de guardaparques, comprendidos en el sistema específico de carrera administrativa de PNNC.

En línea con los mencionados propósitos que informan la presente ley en el sentido de garantizar la idoneidad, especialización y profesionalización de los guardaparques como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas protegidas y de propender por el reconocimiento, la salvaguarda y eficacia de los derechos de los guardaparques, como personas y como servidores públicos, quienes precisan de poder contar con unas condiciones dignas y adecuadas para la cumplida y eficiente atención de las funciones, tareas y responsabilidades que se les encomiendan, la presente ley establece un catálogo tanto de derechos como de deberes de los guardaparques que constituyen corolario de los referidos postulados finalísticos orientadores del contenido del presente Estatuto.

Dentro de los derechos que se reconoce a los servidores públicos que accedan a los empleos públicos de guardaparques, destinatarios del régimen jurídico que desarrolla el sistema específico de carrera administrativo consagrado en la presente ley, las primas de seguridad y de riesgo, así como la condición especial para acceder a la pensión de vejez, tienen como finalidad y como justificación el remunerar de forma proporcional y justa al personal de guardaparques por la prestación del servicio en las condiciones de dificultad y de riesgo de muy variada índole que se describieron en los apartados 1 y 2 de la presente Exposición de Motivos, circunstancias a las cuales no se encuentran sujetos los servidores públicos regidos por el sistema general de carrera administrativa.

Este reconocimiento se sustenta en la especial protección estatal que, como es bien sabido y reconocido por la jurisprudencia constitucional, merece el trabajo en todas sus modalidades, como lo establece sin ambages el artículo 25 de la Constitución Política. Esta norma superior destaca que el trabajo objeto de esa especial protección exige, como elemento esencial, la garantía para el trabajador de unas condiciones dignas y justas para él, que rodeen la prestación personal del servicio que le corresponde, lo cual implica también el derecho a percibir una remuneración acorde a la calidad, la cantidad y las condiciones en las cuales se ejecuta el trabajo:

““Para la Corte es claro que todo trabajador tiene derecho, de nivel constitucional, a que se lo remunere, pues si el pago de sus servicios hace parte del derecho fundamental al trabajo es precisamente en razón de que es la remuneración la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral.

Ahora bien, esa remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador; a su preparación, experiencia y conocimientos y al tiempo durante el cual vincule su potencia de trabajo a los fines que interesan al patrono.

Eso implica que el patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones.

(...)

El artículo 53 de la Constitución señala perentoriamente principios mínimos que el legislador debe tener en cuenta cuando dicte las normas integrantes del Estatuto del Trabajo y uno de ellos es justamente aquel según el cual todo trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, aspecto este último que se expresa, como lo ha venido sosteniendo la Corte, en términos de igualdad: “a trabajo igual, salario igual”.”⁴²

Así pues, componente muy relevante de la dignidad y la justicia en medio de las cuales el Constituyente exige que se establezcan y permanezcan las relaciones laborales, es también la proporcionalidad entre la remuneración que reciba el trabajador y la cantidad y calidad de su trabajo -artículo 53 constitucional-. A este respecto ha expresado el Tribunal Constitucional:

“No se trata tan solo de que se defienda institucionalmente la posibilidad y la obligación de alcanzar una ubicación laboral y de permanecer en ella, sino de un concepto cualificado por la Constitución que se relaciona con las características de la vinculación laboral y con el desempeño de la tarea que a la persona se confía en lo referente al modo, tiempo y lugar en que ella se cumple, todo lo cual tiene que corresponder a la dignidad del ser humano y realizar en el caso concreto el concepto de justicia.

(...)

Debe comprender, asimismo, que de la persona del trabajador dependen otras y que cada acto que lo involucra, en bien o en mal, repercute necesariamente en su familia”⁴³.

En línea con cuanto se viene reseñando, los artículos 25 y 53 de la Carta Política, además de propender por la protección especial del trabajo en condiciones dignas y justas, constituyen, también según lo ha indicado la Corte Constitucional, “desarrollo específico del principio general de la igualdad (artículo 13 C. P.), inherente al reconocimiento de la dignidad humana, que impone dar el mismo trato a las personas que se encuentran en idéntica situación aunque admite la diversidad de reglas cuando se trata de hipótesis distintas”, lo que entonces supone, de especial interés para justificar la consagración de los derechos económicos a los que ahora se alude a los guardaparques, que

“... no se trata de instituir una equiparación o igualdad matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones

jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el solo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales.

Pero -claro está- toda distinción entre las personas, para no afectar la igualdad, debe estar clara y ciertamente fundada en razones que justifiquen el trato distinto. Ellas no procederán de la voluntad, el capricho o el deseo del sujeto llamado a impartir las reglas o a aplicarlas, sino de elementos objetivos emanados cabalmente de las circunstancias distintas, que de suyo reclaman también trato adecuado a cada una”⁴⁴.

Ahora bien, por cuanto respecta a las condiciones especiales que se reconocen en esta ley a los guardaparques para el acceso a la pensión de vejez, debe precisarse que, como lo ha explicado la jurisprudencia, no se trata de crear un régimen especial de pensiones, sino de prever, justificadamente como se ha expuesto ampliamente en la presente Exposición de Motivos, un supuesto en el que se establecen requisitos especiales para acceder a la pensión en comento, siempre dentro del marco del Sistema General de Pensiones⁴⁵.

3.3 Administración y vigilancia del sistema específico de carrera administrativa de PNNC.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido y es consistente en el sentido de subrayar que fue clara la voluntad del Constituyente de 1991 en el sentido de crear un órgano autónomo e independiente que se hiciera cargo de la responsabilidad de administrar y vigilar los regímenes de carrera administrativa de los servidores públicos -la Comisión Nacional del Servicio Civil-, ajeno a las influencias de las ramas del poder y en particular de la Rama Ejecutiva, a través del cual se asegure que el sistema de concurso de méritos para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, se lleve a cabo de forma transparente, idónea e imparcial.

Ahora bien, la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil está dada por el artículo 130 de la Carta, el cual determina expresamente que tal autoridad administrativa independiente es “responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”. Habida cuenta de que, como se recordó precedentemente en esta Exposición de Motivos, bajo el actual esquema constitucional y legal coexisten varios sistemas de carrera administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano -la carrera general, las carreras de

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-519 de 1997.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de unificación del 28 de septiembre de 2023. Radicación: 25000-23-42-000-2013-00545-01 (1798-2015).

⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU-519 de 1997.

⁴³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-483 de 1993.

naturaleza especial de raigambre constitucional y los sistemas específicos de carrera (o especiales de origen legal)-, es pertinente recordar que la administración y vigilancia de un sistema específico de carrera administrativa como el que la presente ley crea, debe ser competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil:

“A partir de las distintas modalidades de carrera administrativa, es claro que, con arreglo a lo previsto en el artículo 130 de la Carta Política, se constituye en un imperativo constitucional que a la Comisión Nacional del Servicio Civil se le atribuya la administración y vigilancia del sistema general de carrera, como también que se le excluya definitivamente de la competencia para administrar y vigilar los regímenes especiales de carrera administrativa de origen constitucional. Por este aspecto, la posición de la jurisprudencia constitucional ha sido unívoca. (Sentencia C-746 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

(...)

Coincidiendo con el criterio general inicialmente fijado en la Sentencia C-746 de 1999, la Corte encuentra que, respecto a los sistemas especiales de origen legal, denominados por el legislador sistemas específicos de carrera, una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Carta Política permite concluir que los mismos deben ser administrados y vigilados, sin ninguna excepción y con carácter obligatorio, por la Comisión Nacional del Servicio Civil, tal y como ocurre con el sistema general de carrera.

Cabe destacar que, aun cuando es cierto que el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la implementación del sistema de la carrera, tratándose de la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser este un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil”⁴⁶. (subrayas en el texto original).

3.4 De la Escuela de Guardaparques.

La interdisciplinariedad es uno de los principios que informa el presente Estatuto del sistema específico de carrera administrativa de guardaparques, como previamente se ha explicado ya, pues describe el perfil que se requiere de este talento humano, en el cual se hace imprescindible la convergencia de saberes relacionados con disciplinas académicas o áreas del saber muy variadas y disímiles, como las conectadas con el estudio de los recursos naturales, el medio ambiente, la ecología o la geografía, pero que también demanda de disponer de preparación

en asuntos relacionados con las ciencias humanas o sociales como la administración de recursos humanos, turísticos, económicos o presupuestales, el derecho, la antropología, la etnología, entre muchos otros, que no es usual que se precise en el común del talento humano del que disponen las entidades estatales o las organizaciones privadas y, por lo mismo, no puede encontrarse en el contexto de los establecimientos educativos oficialmente reconocidos en el país, programa de formación alguno que atienda a esta necesidad.

El rol a desempeñar por la Escuela de Guardaparques como dependencia de PNNC es, precisamente, llenar este vacío y hacerse cargo de las necesidades de formación, capacitación permanente, especialización y profesionalización de la Entidad para su cuerpo de guardaparques, toda vez que el ingreso, la permanencia y el ascenso en el servicio, así como el mejoramiento y evaluación constante de las capacidades de estos, debe ir de la mano de las actividades formativas, investigativas y, en general, de divulgación del conocimiento, que corresponderá asumir a dicha Escuela.

No obstante lo anterior, el diseño de la ley deja claro que la implementación de todo su contenido no puede quedar ni queda dependiendo de la efectiva entrada en funcionamiento de la Escuela, que constituye el modelo que preferentemente debería utilizarse con los propósitos descritos, sin perjuicio de que mientras su implementación y puesta en marcha tiene lugar, para lo cual se requiere un importante esfuerzo a través de normas reglamentarias de contenido diverso, las necesidades de formación, capacitación, mejoramiento y evaluación que se derivan de la presente ley respecto de los guardaparques, puedan ser atendidas de maneras distintas.

3.5 Especificidades de los procesos de selección o concursos de méritos en el sistema específico de carrera administrativa de PNNC.

3.5.1 Principios rectores.

Los concursos públicos dirigidos a seleccionar el personal de las entidades públicas que pertenecen al Sistema General de Carrera Administrativa, previsto en la Ley 909 de 2004⁴⁷, se caracterizan por el reconocimiento de los principios de mérito, igualdad, publicidad, transparencia e imparcialidad.

Adicionalmente a los principios enunciados, en la formulación del presente proyecto de ley se propone incluir y dar un énfasis especial a los principios de **gradualidad, secuencialidad, interdisciplinariedad, profesionalización y capacitación permanente** que deben imprimirse a los procesos de selección de los servidores que integrarán el cuerpo de guardaparques y que en la

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1230 de 2005.

⁴⁷ LEY 909 DE 2004 (septiembre 23). “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial* número 45680, 23 de septiembre de 2004, Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html

actualidad no regula el Sistema General de Carrera Administrativa.

El ingreso al sistema específico de carrera de guardaparques se realizará por el menor grado de cada uno de los niveles que conformen cada grupo o cuadro funcional y a partir de ese punto de partida, procederá el ascenso a través de procesos de selección bajo esta modalidad. Este mandato se denomina en el proyecto de ley como principio de **gradualidad**. Por su parte, el ascenso se caracteriza por la **secuencialidad** que se traduce en la promoción grado por grado dentro de cada grupo o cuadro funcional de los empleos de guardaparques y entre niveles jerárquicos.

Asimismo, en el marco de la **interdisciplinabilidad**, el concurso público debe tener la capacidad de examinar y comprobar los conocimientos y saberes técnicos, científicos y especializados de las diversas áreas en las que todo guardaparque debe desenvolverse para la ejecución adecuada y oportuna de sus funciones.

La **profesionalización**⁴⁸, por su parte, se encamina a fortalecer las competencias laborales -funcionales y comportamentales- necesarias para el cumplimiento de labores, consolidar la vocación de servicio, la responsabilidad y la honestidad de los guardaparques en el ejercicio del cargo. En los concursos de mérito, los instrumentos de selección deben estar encaminados a valorar de manera precisa y acertada las competencias que debe poseer el candidato para ocupar un empleo del cuerpo de guardaparques.

Finalmente, en razón a la especialidad de las funciones asignadas a los empleos del cuerpo de guardaparques, se requiere que en los concursos de ascenso se reconozca el esfuerzo y dedicación de los guardaparques en adelantar y superar los programas de **capacitación permanente**, espacios en los cuales estos servidores han tenido la oportunidad de perfeccionar habilidades, destrezas, capacidades y valores, con el propósito de mejorar la prestación del servicio, promover su desarrollo profesional y el crecimiento de la organización.

Sobre este aspecto, se debe recordar que la **gradualidad y secuencialidad** no son principios extraños en los sistemas de carrera que existen en Colombia. Por ejemplo, el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos prevé en el artículo 2° del Decreto Ley 256 de 2013⁴⁹, que el ascenso responde a principios de gradualidad y secuencialidad:

⁴⁸ Carta Iberoamericana de la Función Pública, adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 de noviembre de 2003, CLAD y UN (DESA). Disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

⁴⁹ DECRETO LEY 790 DE 2005 (marzo 17). “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Adminis-

(...) *El ascenso en los empleos que cumplen funciones misionales deberá efectuarse adicionalmente con base en los principios de gradualidad y secuencialidad.* (...)

En este sentido, el artículo 7° del Decreto Ley en comento dispone:

(...) *El ascenso en el escalafón se hará de manera gradual y secuencial a través de la superación de procesos de selección, en los cuales podrán participar quienes reúnan los requisitos y competencias exigidas para el desempeño de los empleos.* (...)

Por su parte, el Sistema Específico de Carrera Administrativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil contenido en el Decreto Ley 790 de 2005⁵⁰, también establece en los concursos de mérito para el ingreso y ascenso en la carrera, principios de gradualidad y secuencialidad con base en cuadros funcionales de empleos, así:

(...) *Artículo 15. El ingreso y el ascenso.*

(...) *El ingreso a los cuadros funcionales se hará por el menor grado de cada uno de los niveles que conformen cada cuadro; y el ascenso, dentro de los mismos, se hará de manera gradual y secuencial a través de la superación de procesos de selección, en los cuales podrán participar quienes reúnan los requisitos y competencias exigidas para el desempeño de los empleos y acrediten una evaluación del desempeño satisfactoria en los porcentajes fijados por el Consejo Administrador del Sistema Específico de Carrera.* (...)

3.5.2 Modalidades de concurso.

En este contexto, se evidencia la necesidad de establecer dos modalidades de procesos de selección para el cuerpo de guardaparques: (i) ingreso y (ii) ascenso.

En los concursos de **ingreso** podrán participar todas las personas que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos en el perfil ocupacional del empleo, mientras que los concursos de **ascenso** están dirigidos a los guardaparques que ostenten derechos de carrera en el sistema específico y adicionalmente, cumplan los requisitos del cargo a proveer de forma definitiva, acrediten un desempeño sobresaliente, antigüedad en la prestación del servicio y la formación específica que imparta, de manera preferente, la Escuela de Guardaparques.

En casos similares, sistemas específicos de carrera administrativa, como el previsto para los Cuerpos Oficiales de Bomberos, la UAE Dirección

trativa en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Aerocivil”. *Diario Oficial* número 48710, 20 de febrero de 2013, Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0256_2013.html

⁵⁰ DECRETO LEY 256 DE 2013 (febrero 20). “Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos”. *Diario Oficial* número 45855, 19 de marzo de 2005, Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0790_2005.html

de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y sistemas especiales de carrera de origen constitucional como la Fiscalía General de la Nación, contemplan un régimen mixto de concursos bajo las modalidades de ingreso y ascenso en la carrera.

En el Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos, se incorpora dentro de las condiciones para el ascenso señaladas en el artículo 9° del Decreto Ley 256 de 2013, acreditar el tiempo mínimo de servicio efectivo establecido para cada grado, definido en el artículo 10 de dicha normatividad según la categoría de los empleos.

Por su parte, la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), dispone mecanismos de provisión definitiva de empleos de carrera a través de concursos de ingreso y ascenso, regulados en el Decreto Ley 927 de 2023 como se detalla a continuación:

(...) *Artículo 29. Del ingreso. Para la provisión definitiva de los empleos de carrera administrativa de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), deberán adelantarse concursos de ingreso en los cuales participarán todos los ciudadanos que reúnan los requisitos de los empleos ofertados.*

Artículo 30. Concurso de ascenso. Para la provisión definitiva de los empleos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se deberá adelantar concursos de ascenso como forma de dinamizar la movilidad. Estos procesos tienen por finalidad reconocer la capacitación, desempeño y desarrollo constante de conocimientos técnicos y competencias laborales específicas en el ejercicio de la función de los empleados que pertenezcan al Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Entidad.

(...)

Artículo 31. Requisitos para participar en el concurso de ascenso. Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el empleado de carrera deberá cumplir los siguientes requisitos:

31.1 Acreditar derechos de carrera en el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

31.2 Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del empleo, según se establece en el Manual Específico de Requisitos y Funciones.

31.3 Haber obtenido calificación bueno en la evaluación del desempeño del año inmediatamente anterior.

31.4 No existir decisión administrativa ejecutoriada que haya declarado responsable disciplinariamente por falta grave al empleado

público de carrera dentro de los tres (3) años anteriores a la convocatoria.

31.5 No existir decisión administrativa o judicial ejecutoriada que haya declarado responsable penal, o fiscalmente al empleado público de carrera dentro de los tres (3) años anteriores a la convocatoria. (...)

Para el personal del Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria y Carcelaria vinculado al Instituto Nacional, los concursos de mérito se clasifican en abiertos y de ascenso, según lo dispuesto por el artículo 86 del Decreto Ley 407 de 1994⁵¹:

(...) *Artículo 86. Clases de Concurso. Los concursos son de dos clases:*

1. Abiertos para ingresos de nuevo personal a la carrera, y

2. De ascenso para el personal escalafonado. (...)

Asimismo, el Régimen de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas, contenido en el Decreto Ley 20 de 2014⁵² dispone las modalidades de concurso de ingreso y ascenso, y para este último caso, los requisitos de participación, en las siguientes disposiciones:

(...) *Artículo 23. Concurso de ingreso. Para la provisión definitiva de los empleos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas se adelantarán procesos de selección o concurso de ingreso, en los cuales podrán participar todas las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos, sin ningún tipo de discriminación.*

Artículo 24. Concurso de ascenso. Para la provisión definitiva de los empleos de la Fiscalía General de la Nación y de las entidades adscritas se podrán adelantar concursos de ascenso con la finalidad de reconocer la capacitación y desempeño de los servidores escalafonados en la carrera especial y permitirles la movilidad a un cargo o categoría inmediatamente superior dentro del mismo grupo o planta de personal.

(...)

Artículo 25. Requisitos que debe cumplir el servidor para participar en los concursos de ascenso. Para participar en los concursos o procesos de selección de ascenso, el servidor deberá cumplir los siguientes requisitos:

⁵¹ DECRETO LEY 407 DE 1994 (febrero 20). “Por el cual se establece el régimen de personal del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario”. *Diario Oficial* número 41233, 21 de febrero de 1994, Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0407_1994.html

⁵² DECRETO LEY 20 DE 2014 (enero 9). “Por el cual se clasifican los empleos y se expide el régimen de carrera especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”. *Diario Oficial* número 49028, 9 de enero de 2014, Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0020_2014.html

1. *Estar escalafonado en la Carrera Especial.*
2. *Reunir los requisitos y condiciones exigidos para el desempeño del cargo.*
3. *Haber obtenido calificación sobresaliente de la evaluación de desempeño, en el año inmediatamente anterior.*
4. *No haber sido sancionado disciplinaria ni fiscalmente dentro de los cinco (5) años anteriores a la convocatoria. (...)*

La presente ley se dirige a dinamizar los concursos de ascenso y hacer realidad una verdadera carrera administrativa que permita una promoción laboral efectiva de los guardaparques que reconozca su trayectoria en la entidad, la formación que se obtiene en la academia, la experiencia adquirida en campo y su compromiso en el cumplimiento de las funciones encomendadas, habida consideración que, en la actualidad, el ascenso que prevé el Sistema General de Carrera es una modalidad restringida y excepcional en los empleos públicos de carrera administrativa.

3.5.3 Pruebas del concurso

De otra parte, en los procesos de selección que diseña y ejecuta la Comisión Nacional del Servicio Civil para las entidades que se rigen por el Sistema General de Carrera, se han previsto, por regla general, la aplicación de: (i) pruebas de competencias funcionales, (ii) pruebas de competencias comportamentales, (iii) análisis de antecedentes y excepcionalmente, (iv) pruebas de entrevistas, y (v) pruebas de ejecución.

En atención a las funciones que cumplen los guardaparques en PNNC, es necesario la inclusión y aplicación de **pruebas especializadas** encaminadas a determinar con mayor predicción la idoneidad de los candidatos que participan en los procesos de selección ingreso y de ascenso a la carrera. En este sentido, en el presente proyecto de ley se propone la obligación de incorporar en los concursos de mérito, adicional a las pruebas generales antes mencionadas, pruebas de: (i) ejecución, (ii) aptitud física, (iii) personalidad, psicotécnicas, psicométricas, de aptitud conductual o similares, y (iv) valoración médica.

Un antecedente importante en la definición de pruebas especializadas está referido al Sistema Específico de Carrera para los Cuerpos Oficiales de Bomberos, régimen en el cual se aplican pruebas obligatorias, definidas en el artículo 11 del Decreto Ley 256 de 2013:

(...) 4. *Pruebas.*

(...) *En las pruebas a aplicar para el personal operativo siempre deberán incluirse pruebas de ejecución.*

(...)

Pruebas de aptitud psicofísicas: Tienen como finalidad comprobar que las cualidades físicas y psicológicas de los aspirantes corresponden con las

que se requieren para el desempeño del cargo. Las pruebas se conforman de: a) valoración médica de aptitud física del aspirante, y b) la evaluación de personalidad del aspirante. (...)

En igual sentido, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), se establece como requisitos de ingreso la verificación de la capacidad física, la aptitud psicofísica y la aplicación de exámenes medios, entre otros instrumentos de selección.

En este punto, se precisa que en la etapa de planeación que adelanta la Comisión Nacional del Servicio Civil en conjunto con PNNC se podrá prever el diseño y ejecución de otras pruebas específicas para el cuerpo de guardaparques, distintas a las aquí señaladas.

3.5.4 Proceso de inducción y período de prueba

Una vez en firme las listas de elegibles para proveer, a través del sistema del mérito, las vacantes definitivas de empleos de carrera del cuerpo de guardaparques convocadas en los procesos de selección de ingreso y ascenso, y antes de iniciar el período de prueba, los elegibles deberán adelantar un proceso de inducción que desarrollará, de forma preferente, la Escuela de Guardaparques.

La duración, ejes temáticos, intensidad horaria, puntajes de aprobación y demás aspectos relacionados con la inducción serán definidos por parte del Director de PNNC, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal fin.

Un referente importante sobre la etapa de inducción, es el previsto en el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), que en el Decreto Ley 168 de 2008⁵³ prescribe:

(...) *Artículo 9°. Clases de nombramiento. Los nombramientos serán:*

(...)

b. *En período de prueba: Es aquel mediante el cual se proveen los empleos del Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), con una persona seleccionada por concurso abierto y por un término de seis (6) meses a partir de la terminación de la etapa de inducción para el ejercicio del empleo, la cual tendrá la duración que en cada caso establezcan los términos de la convocatoria;*

(...)

⁵³ DECRETO LEY 168 DE 2008 (enero 23). "Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). *Diario Oficial* número 46880, 23 de enero de 2008, Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0168_2008.html

Artículo 15. Período de prueba. La persona seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba por el término de seis (6) meses contados a partir de la finalización de la inducción. En cualquier momento durante este tiempo y al vencimiento del mismo, el empleado será evaluado en su desempeño laboral. La evaluación final deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento de dicho término y durante el mismo se mantendrá la vinculación del empleado. (...)

Finalizado y aprobado el proceso de inducción, se iniciará el período de prueba, por el término de seis (6) meses para determinar si el servidor adquiere derechos de carrera para ingresar o ascender en el escalafón del sistema específico cuerpo de guardaparques, de acuerdo con los resultados de la calificación definitiva del desempeño laboral.

3.6 Jornada laboral y otras condiciones de prestación del servicio.

En este capítulo se plasman reglas especiales a las que se requiere que estén sujetos los guardaparques en cuanto a la jornada laboral ordinaria, sistema de turnos para la prestación del servicio, reconocimiento como parte del tiempo de servicio activo el de desplazamiento desde y hacia el área protegida y el derecho a que se reglamenten períodos máximos de permanencia en el territorio de ella, que obedecen a las particularidades que rodean el oficio del guardaparques, tantas y tan ampliamente estudiadas en la presente Exposición de Motivos y que en modo alguno se reconocen en las normas que se ocupan de gobernar tales extremos de la relación laboral para la gran mayoría de servidores públicos.

3.7 Evaluación del desempeño y comisión de personal en el sistema específico de carrera administrativa de PNNC.

3.7.1 Evaluación del desempeño.

En la actualidad, los empleados públicos que cumplen funciones como guardaparques en las áreas protegidas, son evaluados con fundamento en los parámetros y la metodología diseñada en la Ley 909 de 2004 para las entidades públicas que se rigen por el Sistema General de Carrera Administrativa. En este contexto, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió el Acuerdo número 20181000006176 de 2018⁵⁴, a través del cual se establece el sistema tipo de evaluación del desempeño que se aplica a los servidores de carrera administrativa y en período de prueba.

No obstante, la especialidad de las funciones asignadas a los guardaparques, así como las competencias funcionales y comportamentales que se requieren valorar y medir durante la ejecución

de labores, imponen la necesidad de establecer un sistema de evaluación del desempeño especial que se adecúe a las particularidades de la prestación del servicio a cargo de estos servidores.

Por lo tanto, el desempeño y comportamiento de los empleados de carrera que formen parte del cuerpo de guardaparques, será evaluado con fundamento en un sistema propio de valoración laboral que cumpla con los siguientes objetivos:

- Cumplimiento de las funciones esenciales del cuerpo de guardaparques
- Formulación de proyectos encaminados al desarrollo personal de los guardaparques
- Fortalecimiento de las competencias laborales de los empleados
- Logro de los objetivos institucionales de PNNC.

El Gobierno nacional reglamentará los aspectos específicos del proceso de evaluación, relacionados con: (i) los parámetros de la evaluación del desempeño laboral y (ii) las fases del proceso de evaluación.

En todo caso, para garantizar que la evaluación del desempeño sea una herramienta de gestión del talento humano objetiva, imparcial y real, la reglamentación deberá tener en cuenta los siguientes elementos:

- Condiciones especiales de prestación del servicio a cargo de los guardaparques
- Perfil de competencias funcionales y comportamentales
- Formación adquirida a través de los cursos que imparta la Escuela de Guardaparques

Corresponde al Director de PNNC diseñar el sistema propio de evaluación del desempeño para el cuerpo de guardaparques, el cual deberá ser sometido a aprobación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos señalados en el artículo 40 de la Ley 909 de 2004.

3.7.2 Comisión de Personal Nacional del cuerpo de guardaparques.

Las Comisiones de Personal son concebidas por la Ley 909 de 2004 como órganos de gestión del empleo público en las entidades y organismos del Estado.

El sistema específico de carrera que se propone crear en el presente proyecto de ley, requiere la conformación de una Comisión de Personal Nacional, de carácter especial que garantice los derechos de carrera del cuerpo de guardaparques.

La Comisión de Personal tendrá jurisdicción de ámbito nacional y ejercerá sus funciones a nivel central y en las regionales y seccionales de PNNC.

Este órgano colegiado representará los intereses legítimos de PNNC y de los empleados públicos que forman parte del cuerpo de guardaparques. Su integración será bipartita: dos (2) representantes de la entidad designados por el nominador y dos (2)

⁵⁴ ACUERDO NÚMERO 20181000006176 DE 2018 (octubre 10). "Por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba". 10 de octubre de 2018, Disponible en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90685>

representantes del cuerpo de guardaparques, que serán elegidos por votación directa de los empleados.

La Comisión de Personal asumirá las funciones previstas en el artículo 16 de la Ley 909 de 2004, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Corresponde al Gobierno nacional, a través del reglamento que expida para tal fin, definir los requisitos y etapas del proceso de elección de los representantes de los empleados del cuerpo de guardaparques y el período de ejercicio de las funciones por parte de los integrantes de la Comisión de Personal.

IMPACTO FISCAL Y FUENTES DE FINANCIACIÓN

1. Introducción

En Colombia, cerca de 23 millones de hectáreas de áreas protegidas forman parte del sistema de parques nacionales, supervisado por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) y creada por el Decreto número 3572 de 2011 en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo por la Ley 1444 de 2011. Estas áreas protegidas albergan una amplia biodiversidad y son resguardadas por más de 400 guardaparques⁵⁵, quienes tienen la responsabilidad de mantener y preservar el equilibrio ecológico. Sin embargo, los desafíos que enfrentan, tales como la presencia de grupos armados, los riesgos naturales y la ubicación remota en la que ejercen sus labores, no se ven compensados por el régimen de carrera administrativa ordinario desarrollado por la Ley 909 de 2004. Por este motivo, es importante establecer un régimen laboral especial que reconozca las condiciones particulares de tiempo, modo y lugar en que los guardaparques desempeñan su labor.

Por otra parte, dado que PNNC es una entidad adscrita a Minambiente, su financiación proviene principalmente⁵⁶ de las transferencias de este ministerio y del Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Actualmente, estos recursos se destinan principalmente a la inversión en la conservación de los recursos naturales en los PNNC y, en menor medida, a la compensación económica del personal⁵⁷. En este contexto, la propuesta de

proyecto de ley busca crear un régimen laboral para los guardaparques que reconozca y respalde su labor vital en la conservación de las áreas protegidas, y que al mismo tiempo sea viable y sostenible para las finanzas públicas. Esto requiere identificar fuentes de financiamiento que no generen una presión fiscal adicional para el país.

De acuerdo con lo anterior, y en cumplimiento con el rol de Fedesarrollo en la exposición de motivos del proyecto de ley que será presentado ante el Congreso de la República, en este documento se presenta una estimación del costo fiscal del régimen laboral especial propuesto para los guardaparques. Este nuevo régimen incluye la ampliación y creación de derechos laborales, como compensaciones relacionadas con los riesgos y las condiciones de seguridad que enfrenta el personal, la cobertura de los gastos de desplazamiento y alimentación, condiciones dignas de habitabilidad y características específicas del esquema de protección a la vejez, entre otros aspectos. Además, se identifican las posibles fuentes de financiamiento que permitirían cubrir el costo del nuevo régimen, considerando la estructura presupuestal actual de PNNC.

2. Análisis del costo fiscal del articulado

2.1 Artículo 4º, numeral 2: Gastos de desplazamiento

El numeral 2 del artículo 4º de la propuesta de proyecto de ley establece que se deben garantizar a los guardaparques todos los gastos de desplazamiento desde y hacia el área protegida en la que deban prestar sus servicios para PNNC. Actualmente, este derecho se garantiza de forma parcial por dos mecanismos. Primero, la legislación laboral colombiana contempla un subsidio de transporte para todos los empleados del sector público y privado que devenguen hasta 2 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV). Segundo, la Dirección General de PNNC, en acuerdo con el sindicato, proporciona el beneficio de “Tiquetes de Bienestar”, que permite compensar hasta cuatro tiquetes aéreos por vigencia y por funcionario para zonas de difícil acceso, previo estudio y aprobación de cada solicitud por parte de la Subdirección Administrativa y Financiera de PNNC.

De acuerdo con lo anterior, para avanzar en la plena garantía del derecho al reconocimiento de los gastos de desplazamiento, se propone ampliar el beneficio de “Tiquetes de Bienestar”, flexibilizando las condiciones de otorgamiento para asegurar la cobertura a toda la planta de guardaparques. Para hallar el costo de esta propuesta, se supone que el costo por tiquete es igual a su promedio histórico entre 2019 y lo corrido de 2024 (\$764.867⁵⁸, Tabla

⁵⁵ De acuerdo con la propuesta de proyecto de ley, se consideran guardaparques a los funcionarios cuyas labores deben ser desempeñadas de forma permanente en las áreas protegidas. Según la información sobre la planta de personal suministrada por PNNC, el número de funcionarios de la entidad que actualmente pueden ser considerados guardaparques es 415.

⁵⁶ Para la vigencia de 2023, el 80% del presupuesto total de PNNC fue financiado por transferencias de Minambiente y el 20% restante por recursos provenientes del FONAM.

⁵⁷ Para la vigencia de 2023, el gasto de funcionamiento representó el 23% del presupuesto total de la entidad, mientras que el gasto de inversión representó el 77%. El

gasto de personal fue el 82% del gasto de funcionamiento.

⁵⁸ Con el objetivo de hacer las unidades comparables, el costo por trayecto para cada vigencia se actualiza a pesos de 2024 utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de la subclase de transporte de pasajeros entre 2019 y 2024.

A1 en la sección de anexos), y que el número de trayectos por guardaparque es igual a su promedio histórico en el mismo periodo (2⁵⁹). Con estos

⁵⁹ El promedio histórico de trayectos es de 1,78, redondeado a 2 por tratarse de unidades de tiquetes. Dado que se desconoce el lugar de residencia permanente de los guardaparques y su distancia a las áreas protegidas, se toma este valor, que es inferior a los 4 tiquetes máximos contemplados en el beneficio, para reflejar la posibilidad de que no todos los guardaparques hagan uso del beneficio debido a la cercanía entre su residencia y las áreas

supuestos, el costo de la extensión del beneficio se calcula multiplicando el número total actual de guardaparques (415) por el costo promedio de cada trayecto (\$764.867) y el número de trayectos asignados por funcionario (2), lo que equivale a un costo de \$634,8 millones para la vigencia de 2024 (Tabla 1).

protegidas, mientras que otros sí podrían hacer un uso completo del beneficio.

Tabla 1. Costo de extensión del beneficio “Tiquetes de bienestar” para la vigencia 2024

Cargo	Número de funcionarios (A)	Número de trayectos (B)	Costo por trayecto (C)	Nuevo costo vigencia 2024 (A*B*C)
Auxiliar Administrativo	2	2	764.867	3.059.466
Jefe de Área Protegida	58	2	764.867	88.724.524
Operario Calificado	144	2	764.867	220.281.576
Profesional Especializado	13	2	764.867	19.886.531
Profesional Universitario	98	2	764.867	149.913.850
Técnico Administrativo	100	2	764.867	152.973.316
Total	415			634.839.263

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2.2 Artículo 4º, numeral 3: Gastos de alimentación

El numeral 3 del artículo 4º de la propuesta de proyecto de ley establece que los guardaparques tienen derecho a recibir los recursos necesarios para cubrir los gastos de alimentación asociados al cumplimiento de su labor. Actualmente, todos los funcionarios de PNNC cuya asignación básica mensual sea de hasta \$2.592.594 reciben un subsidio de alimentación mensual de \$92.456, de acuerdo con el Decreto número 301 de 2024. Con el fin de avanzar en la garantía plena de este derecho, se propone ampliar tanto la cobertura como el monto del subsidio de alimentación otorgado a los guardaparques.

El primer elemento de esta propuesta se refiere al número de guardaparques que recibirían el subsidio de alimentación. Según el criterio actual, este beneficio incluye a los 144 operarios calificados de la planta de guardaparques (Tabla A2 en la sección de anexos). Por lo tanto, se propone un nuevo criterio de asignación que abarque a todos los guardaparques con un salario básico de hasta \$2.905.284. Esta ampliación no solo cubriría a los 144 operarios calificados que cuentan con el beneficio actualmente, sino también a 100 técnicos administrativos y 2 auxiliares administrativos adicionales (Gráfico A1 en la sección de anexos). De esta manera, el beneficio aplicaría a 246 funcionarios, correspondiente a cerca del 60% de la planta de la entidad.

En segundo lugar, para estimar el aumento en el valor del subsidio de alimentación, se toma como referencia la línea de pobreza monetaria extrema, que corresponde al umbral mínimo de ingresos que una persona requiere para cubrir el consumo de 2.100 calorías diarias⁶⁰, la cual tiene un valor de \$229.635 para 2024⁶¹. Con base en esto, el nuevo subsidio de alimentación se calcula como una proporción de esta línea de pobreza monetaria mensual para los 20 días que los guardaparques permanecen en las áreas protegidas, según el cuadro de turnos vigente, lo que incrementaría el subsidio mensual desde \$92.456 a \$153.090. Con base en el nuevo subsidio y el número total de guardaparques que lo recibirían, se estima el costo total adicional del subsidio de alimentación anual restando el costo actual (\$159,8 millones) al valor de la nueva propuesta (\$451,9 millones), lo que equivaldría a un costo nuevo de aproximadamente \$292,1 millones (Tabla 2).

⁶⁰ Según la Actualización metodológica – Construcción de nuevas líneas de pobreza monetaria del DANE de 2021. Este valor corresponde a la cantidad que en promedio requiere una persona adulta para mantener un peso corporal adecuado.

⁶¹ Esta cifra corresponde a la línea de pobreza monetaria extrema de 2023 actualizada a 2024 utilizando la proyección de inflación de alimentos de Fedesarrollo para el cierre de 2024, la cual es de 4,93%.

Tabla 2. Costo de extensión del subsidio de alimentación para la vigencia 2024

Cargo	Número de beneficiarios	Costo de nuevo subsidio de alimentación (A)	Costo actual subsidio de alimentación cuerpo de guardaparques (B)	Nuevo costo vigencia 2024 (A-B)
Auxiliar Administrativo	2	3.674.162	0	3.674.162
Jefe de Área Protegida	0	0	0	0
Operario Calificado	144	264.539.647	159.767.424	104.772.223
Profesional Especializado	0	0	0	0
Profesional Universitario	0	0	0	0
Técnico Administrativo	100	183.708.088	0	183.708.086
Total	246	451.921.896	159.767.424	292.154.472

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2.3 Artículo 4º, numeral 5: Condiciones de habitabilidad

La propuesta de proyecto de ley establece, en el numeral 5 del artículo 4º, que los guardaparques deben contar con condiciones dignas y seguras de habitabilidad durante los períodos de prestación efectiva del servicio. Para determinar el costo de la ampliación de este derecho, se toma como referencia el plan de mantenimiento elaborado por el Grupo de Infraestructura para las vigencias 2020 a 2025, el cual detalla el monto de recursos necesarios para mantener en óptimas condiciones la infraestructura existente. Este monto se compara con el presupuesto de inversión destinado al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura⁶², y la diferencia requerida para cubrir el plan de mantenimiento en la vigencia de 2024 constituye el nuevo costo fiscal.

Con base en lo anterior, primero se seleccionan del presupuesto de inversión de PNNC las partidas específicas relacionadas al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura en cada vigencia,

y estas se clasifican según las direcciones territoriales a las que se destinan los recursos. De acuerdo con la distribución observada en 2023⁶³ (Pacífico: 43%, Caribe: 18%, Amazonía: 11%, Andes Oriental: 11%, Andes Occidental: 5% y Orinoquía: 4%), se asigna a cada dirección territorial el presupuesto de mantenimiento y mejoramiento de infraestructura de la vigencia de 2024, el cual asciende a \$10,8 mil millones. En segundo lugar, se compara el presupuesto asignado a cada dirección territorial en la vigencia de 2024 con el monto requerido para cumplir el plan de mantenimiento de infraestructura en la misma vigencia. A partir de esta comparación, el nuevo costo fiscal se calcula como la diferencia entre el monto necesario para completar el plan (Columna C de la Tabla 3) y el presupuesto asignado a cada dirección territorial (Columna D). Este costo adicional se contabiliza únicamente si el presupuesto asignado es inferior al requerido por el plan, como se observa en los casos de las direcciones territoriales de Orinoquía y Andes Occidental, resultando en un costo adicional de \$642,6 millones.

⁶² El mantenimiento y mejoramiento de infraestructura también es financiado mediante recursos FONAM, como es el caso del parque nacional natural de Chingaza, y mediante recursos de cooperación internacional. Debido a la falta de información sobre estas fuentes de ingresos, solo se considera el presupuesto de inversión en esta propuesta.

⁶³ Debido a que el presupuesto de 2024 se continúa ejecutando durante esta vigencia, esta clasificación se puede realizar solo para el año 2023 y cubre el 92% del presupuesto destinado al mantenimiento de infraestructura (Tabla 3). El 8% restante corresponde a partidas que no pueden ser asociadas a direcciones territoriales específicas.

Tabla 3. Presupuesto faltante para el cumplimiento del plan de mantenimiento para la vigencia 2024

Dirección territorial	Requerimiento mantenimiento sedes administrativas (A)	Requerimiento control y vigilancia (B)	Requerimiento total sedes administrativas, control y vigilancia (C) = (A)+(B)	Participación presupuesto 2023	Presupuesto imputado 2024 (D)	Nuevo costo vigencia 2024 (D-A)
Orinoquía	723.895.435	277.513.583	1.001.409.017	4%	388.737.068	-612.671.949
Amazonía	437.196.375	285.954.375	723.150.750	11%	1.184.623.345	461.472.595

Caribe	435.377.250	207.986.625	643.363.875	18%	1.954.160.096	1.310.796.221
Pacífico	250.808.250		250.808.250	43%	4.619.680.376	3.923.815.488
Andes Occidental	354.486.825	259.528.500	614.015.325	5%	584.055.442	-29.959.883
Andes Oriental	402.857.175	266.805.000	669.662.175	11%	1.147.576.011	477.913.836
Total	2.604.621.309	1.297.788.082	3.902.409.392	92%	9.878.832.337	642.631.833*

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (*) Corresponde a la suma de datos negativos, y se expresa como positivo para reflejar un costo adicional.

2.4 Artículo 5° y 6°: Prima de riesgo y seguridad

Los artículos 5° y 6° de la propuesta de proyecto de ley otorgan dos primas extralegales adicionales a los guardaparques, en reconocimiento a su exposición a condiciones ambientales y de seguridad adversas, así como a su desempeño en funciones de inspección y vigilancia del patrimonio ecológico del país. Actualmente, todos los funcionarios de PNNC reciben por ley una única prima técnica anual, por lo que la propuesta de otorgar las primas de seguridad y de riesgo implica un costo fiscal totalmente nuevo. Cada una de estas primas es equivalente a una asignación básica mensual que se distribuiría en los meses de julio y diciembre de cada año. Así, considerando la información sobre la composición salarial de la planta de guardaparques, se estima que el costo total de ambas primas ascendería a cerca de \$3,2 mil millones (Tabla 4).

Tabla 4. Costo de primas extralegales adicionales

Cargo	Promedio salarial 2024	Número de funcionarios	Número de primas adicionales	Nuevo costo vigencia 2024
Profesional Especializado	5.247.488	13	2	136.434.680
Profesional Universitario	4.062.155	98	2	796.182.380
Auxiliar Administrativo	2.850.336	2	2	11.401.344
Operario Calificado	2.116.109	144	2	609.439.392
Jefe de Área Protegida	9.208.704	58	2	1.068.209.664
Técnico Administrativo	2.905.284	100	2	581.056.800
Total		415		3.202.724.260

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

2.5 Artículo 7°: Condiciones de acceso a pensión de jubilación

El artículo 7° del proyecto de ley reconoce la necesidad de garantizar una vejez digna a los funcionarios públicos mediante el establecimiento de criterios especiales para el acceso a una pensión de jubilación. Este artículo aborda las condiciones de acceso a la pensión de jubilación para los guardaparques que, al cumplir 50 años en el caso de las mujeres y 55 años en el caso de los hombres, cuenten con al menos 20 y 25 años de servicio activo en PNNC, respectivamente, y hayan realizado los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social durante ese tiempo. Esta condición implica que los hombres se pensionarían 7 años antes frente al esquema actual en donde la edad requerida para acceder a la pensión es de 62 años, mientras que las mujeres se pensionarían 5 años antes respecto al régimen actual de 57 años, alcanzando 1.000 y 1.300 semanas cotizadas, respectivamente⁶⁴.

La estimación del costo actual toma en consideración la historia laboral para los 415 guardaparques, de los cuales 314 cuentan con información completa sobre estas variables. Por medio de la información sobre la fecha de ingreso a la entidad y la edad actual, es posible definir si cada empleado cumple o no con los años de servicio requeridos para acceder al beneficio⁶⁵. Además, las columnas 1 y 2 de la Tabla 5 permiten observar dos poblaciones específicas que implicarían un costo adicional según la propuesta del proyecto de ley. Por un lado, quienes cumplen con todos los requisitos (20 años para las mujeres y 25 años para los hombres de servicios activo en la entidad) y, por otro lado, quienes recibirían un tratamiento especial al cumplir con la edad establecida⁶⁶.

⁶⁴ Esta cifra se obtiene al multiplicar las 52 semanas que hay en un año por 25 años de servicio activo, lo que equivale a 1.300 semanas. En el caso de las mujeres, 52 semanas por 20 años equivale a aproximadamente 1.000 semanas, de acuerdo con la reforma pensional sancionada por la presidencia el pasado 16 de julio de 2024.

⁶⁵ A modo de ejemplo, si un empleado hombre de 40 años ingresó a la entidad en 2014, el tiempo de servicio actual es de 10 años (2024-2014 = 10 años), y el tiempo que transcurriría hasta que cumpla 55 años es de 15 años (55-40 = 15 años). Es decir, este individuo, al cumplir el requisito de edad (55 años) también completaría el tiempo necesario para acceder a la pensión (10+15 = 25 años).

⁶⁶ Este tratamiento especial busca promover una mayor inclusión para quienes están cerca de completar el tiempo de servicio activo, pero no alcanzan los 25 años (hombres) o los 20 años (mujeres) en la entidad al llegar a la edad requerida

Tabla 5. Caracterización del personal de guardaparques que podría acceder a condiciones especiales para la pensión de jubilación

Número de personas	Cumpliría con requisito de años activos (1)	Tratamiento especial (2)	No cumple con requisitos para tratamiento especial (3)	Actualmente cuenta con requisito de edad y semanas (4)	No cumple ningún requisito para pensión	Total
Hombres	57	47	42	54	33	233
Mujeres	22	20	13	5	21	81
Total	79	67	55	59	54	314

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Con esta información, se define la población que estaría cubierta por las medidas especiales del régimen pensional para guardaparques, la cual incluye a 79 guardaparques que cumplen exactamente con el requisito de años activos y 67 a quienes se les otorgaría el tratamiento especial (Tabla 5). El costo se deriva de los años adicionales durante los cuales el cuerpo de guardaparques recibiría su mesada, en comparación con el escenario actual en el que estas personas se pensionarían a los 57 años (mujeres) y 62 años (hombres). Este cálculo simula el costo adicional que esta población representaría para Colpensiones, utilizando la misma metodología para calcular el costo de la mesada hasta completar su esperanza de vida, basada en el salario promedio de los últimos 10 años y en la tasa de reemplazo correspondiente a cada trabajador⁶⁷. Sin embargo, la estimación presentada en este artículo no refleja una posición de Fedesarrollo sobre el funcionamiento operativo de dicho régimen especial.

La Tabla 6 muestra el costo actual que estas personas representan para Colpensiones (\$53,3 millones en promedio anual) en comparación con el costo de aprobar este artículo 7° de la propuesta de proyecto de ley con las características mencionadas anteriormente (\$89,2 millones anuales en promedio). Por lo tanto, el costo adicional de esta medida para el sistema equivaldría a \$35,9 millones anuales en promedio, alcanzando un costo máximo en el año 2045 (\$50,3 millones).

Tabla 6. Resumen del costo fiscal de reducir la edad en el cuerpo de guardaparques

Criterio de edad (55 Hombres - 50 Mujeres)					
	Cumplen requisitos		Tratamiento especial		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Número de personas	57	22	47	20	146
Costo promedio anual*	33,3	20,0	20,6	15,3	89,2
Máximo valor del costo*	58,1	35,7	62,4	32,1	172,3
Año en el que se alcanza el máximo valor	2043	2048	2048	2043	2045
Criterio de edad (62 Hombres - 57 Mujeres)					
	Cumplen requisitos		Tratamiento especial		Total
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Número de personas	57	22	47	20	146
Costo promedio anual*	16,5	10,8	14,5	11,5	53,3
Máximo valor del costo*	40,4	25,9	43,1	28,1	122,0
Año en el que se alcanza el máximo valor	2038	2052	2038	2046	2045

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (*) Cifras en millones de pesos de 2024.

en este artículo. Aplica a las mujeres que, al cumplir 50 años, tienen más de 14 años de servicio activo, y a los hombres que, al cumplir 55 años, cuentan con más de 20 años de servicio activo. Estas personas continuarían trabajando hasta completar el tiempo de servicio requerido en la entidad (25 años para los hombres y 20 años para las mujeres) y, con esto, podrían recibir una pensión antes de la edad establecida bajo las condiciones actuales (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres).

⁶⁷ De acuerdo con el artículo 32 de la reforma pensional, la tasa de reemplazo corresponde al monto de la mesada pensional calculado a partir del 65,5% menos el número de salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a los que corresponde el ingreso base de liquidación del pilar contributivo, multiplicado por 0,5. Esta fórmula se expresa como $r = 65,5 - 0,5 * SMLMV$.

3. Resumen del costo fiscal

Con base en los costos establecidos en la Sección 2 para el otorgamiento de las dos primas extralegales (\$3.200 millones), la cobertura de gastos de desplazamiento (\$634,8 millones) y alimentación (\$292,1 millones), así como el régimen pensional especial (\$35,8 millones), se determina que el costo total de la propuesta de proyecto de ley en la vigencia de 2024 es de aproximadamente \$4.808 millones (Tabla 7). Este costo también se puede desagregar según el cargo que desempeñan los guardaparques que reciben los beneficios.

Específicamente, en el beneficio de las primas extralegales, los jefes de área protegida representan el 33% del costo de este beneficio, al ser los guardaparques con mayores salarios en promedio (Gráfico A1 en la sección de anexos). Por su parte, los operarios calificados representan el 35% del costo del beneficio de gastos de desplazamiento, al ser el grupo más numeroso entre de los guardaparques. Sin embargo, en el beneficio de subsidio de alimentación, los operarios calificados no son el grupo que más contribuye al costo, debido a que el régimen laboral vigente contempla un subsidio de alimentación parcial para este grupo en específico.

Tabla 7. Resumen del costo fiscal de la propuesta de Proyecto de Ley para la vigencia 2024

Rubro	Costo 2024 (miles de pesos)
Primas	3.202.724
<i>Profesional Especializado</i>	136.435
<i>Profesional Universitario</i>	796.182
<i>Auxiliar Administrativo</i>	11.401
<i>Operario Calificado</i>	609.439
<i>Jefe de Área Protegida</i>	1.068.210
<i>Técnico Administrativo</i>	581.057
Desplazamiento	634.839
<i>Profesional Especializado</i>	19.887
<i>Profesional Universitario</i>	149.914
<i>Auxiliar Administrativo</i>	3.059
<i>Operario Calificado</i>	220.282
<i>Jefe de Área Protegida</i>	88.725
<i>Técnico Administrativo</i>	152.973
Alimentación	292.154
<i>Profesional Especializado</i>	0
<i>Profesional Universitario</i>	0
<i>Auxiliar Administrativo</i>	3.674
<i>Operario Calificado</i>	104.772
<i>Jefe de Área Protegida</i>	0
<i>Técnico Administrativo</i>	183.708
Régimen pensional	35.880
Habitabilidad	642.632
Escuela de Guardaparques	
Costo total	4.808.230

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

4. Alternativas de financiamiento del costo fiscal del régimen laboral especial de los Guardaparques

El presupuesto asignado a PNNC desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) entre 2020 y 2023 experimentó una variación anual promedio del 29,4% en términos nominales, mientras que para 2024 se registró una caída del 35,1%. Esto se refleja en que, en este periodo, el presupuesto de la entidad aumentó de \$91,8 mil millones en 2019 a \$245,9 mil millones en 2023, para luego disminuir a \$159,7 mil millones en 2024 (Gráfico 1, Panel A). Además, en este mismo periodo se observó un aumento continuo en la participación del presupuesto de inversión de la entidad, que pasó del 55,1% del total en 2019 al 76,8% en 2023. Sin embargo, ante la caída del presupuesto de inversión (52,3%) en 2024, parcialmente compensada por el crecimiento del presupuesto de funcionamiento (22,5%) en el mismo año, la distribución de los

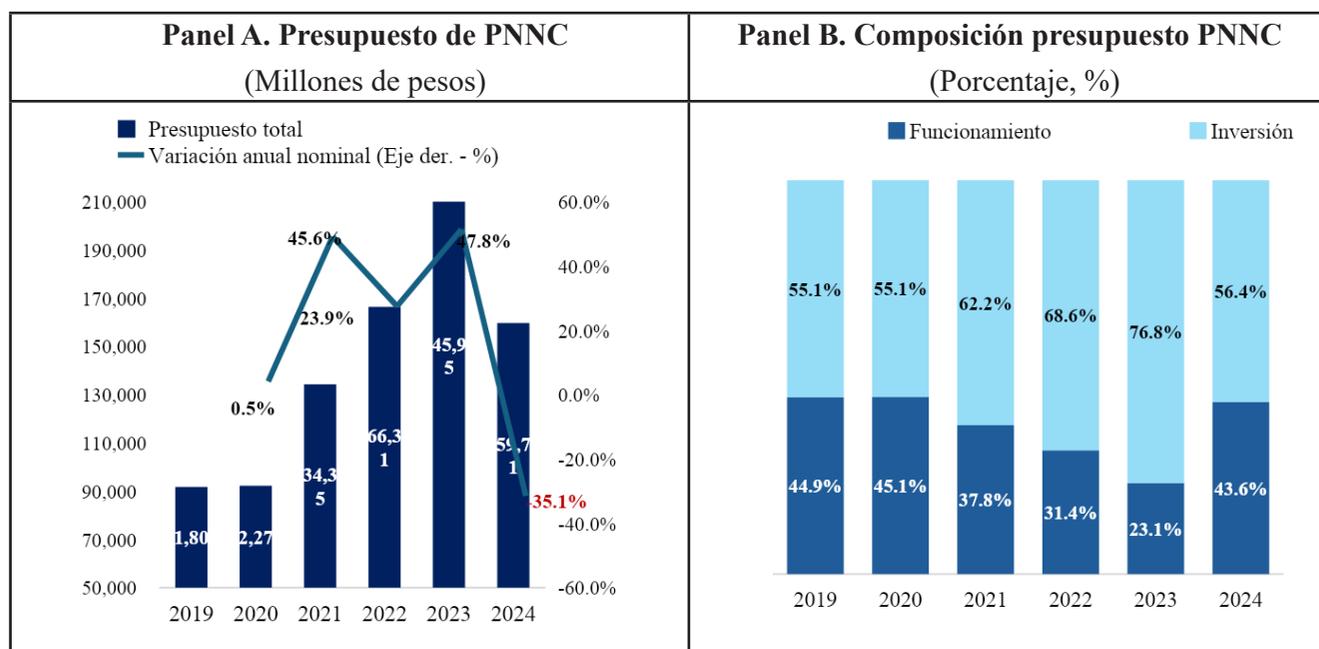
recursos para 2024 mostró un comportamiento similar al observado durante la pandemia en 2020, con un 56,4% destinado a inversión y un 43,6% a funcionamiento (Gráfico 1, Panel B).

Con respecto a la ejecución del presupuesto de la entidad entre 2019 y 2023, se puede evidenciar que, en promedio, se ejecutó el 94% del presupuesto de funcionamiento, mientras que la ejecución del presupuesto de inversión se ubicó en un promedio de 88%, alcanzando un mínimo de 73,6% en 2023. Esto indica que aproximadamente \$3,1 mil millones del presupuesto de funcionamiento corresponden a recursos que no han sido utilizados en los últimos años. Esto puede explicarse por una planta de funcionarios de la entidad que no fue provista en su totalidad durante este periodo, representando un

costo menor al previsto en el presupuesto (Tabla A4 de la sección de anexos).

Por otra parte, cerca de \$15,4 mil millones en promedio del presupuesto de inversión no han sido utilizados en los últimos años, aproximadamente 3,4 veces el costo fiscal de la propuesta de proyecto de ley estimado por Fedesarrollo. El 40% de estos recursos se atribuye a los programas de “Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas” y “Servicio de administración y manejo de áreas protegidas” (Tabla A5 en la sección de anexos). En su conjunto, estas cifras sugieren que la propuesta de proyecto de ley no generaría un costo adicional, sino que podría financiarse mediante una redistribución del gasto existente para acomodar su costo.

Gráfico 1. Evolución del presupuesto de PNNC 2019-2024



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla 8. Excedentes disponibles para financiamiento del proyecto de ley
(Miles de pesos)

		2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2019-2023
Funcionamiento	Apropiaciones disponibles	348.547	654.016	5.007.253	5.168.521	4.567.970	3.149.261
	Aprop. Disp. en pesos de 2024	462.445	853.916	6.189.740	5.647.931	4.567.970	3.544.400
	Ejecución (%)	99,2	98,4	90,1	90,1	92,0	94
Inversión	Apropiaciones disponibles	2.768.895	3.523.769	13.226.252	7.444.706	49.899.076	15.372.540
	Aprop. Disp. en pesos de 2024	3.673.721	4.600.811	16.349.695	8.135.245	49.899.076	16.531.709
	Ejecución (%)	94,5	93,0	84,2	93,5	73,6	88

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda.

5. Consideraciones adicionales

El ejercicio realizado anteriormente tiene por objetivo establecer el costo fiscal del régimen laboral especial propuesto para los guardaparques, considerando una ampliación progresiva de los derechos actuales y garantizando los nuevos derechos bajo los parámetros establecidos en la propuesta. Sin embargo, la garantía de estos derechos en la práctica requiere la reglamentación de aspectos no contemplados en la propuesta del proyecto de ley, lo que podría generar diferencias entre el costo fiscal estimado y el costo real. En particular, la reglamentación del régimen especial de pensiones para los guardaparques deberá definir cómo se implementará este, ya sea mediante la creación de un nuevo régimen especial o exceptuado, o mediante

su integración al régimen ordinario de Colpensiones, lo que generará diferentes gastos de administración. Esto impactará el costo final del nuevo régimen y no se encuentra contemplado en el ejercicio anterior, al no haberse definido la operatividad del mismo en el marco de la propuesta del proyecto de ley.

Además de la reglamentación, las características específicas de la planta de personal pueden influir en el costo final de la aplicación de la propuesta de proyecto de ley. Los factores como el tamaño de la planta, la edad de los funcionarios, los años de servicio activo y la asignación básica de cada uno pueden alterar el costo real del régimen especial de pensiones, así como el costo de las primas de riesgo y seguridad. A la fecha de elaboración de este documento, la planta del PNNC se encuentra en un proceso un concurso público de méritos para el nombramiento en propiedad de una parte significativa de sus funcionarios (entre el 30% y el 40%), lo que implica la incorporación de nuevos funcionarios cuyas características aún se desconocen. La estimación del costo fiscal anterior se realizó utilizando la información de una planta que la Subdirección Administrativa de PNNC considera representativa, pero este se debe recalibrar en función de las modificaciones a la planta descritas anteriormente.

El espacio fiscal identificado en las alternativas de financiamiento, aunque basado en tendencias históricas, también está sujeto a variaciones. En particular, las asignaciones disponibles en los recursos de funcionamiento podrían disminuir con el nombramiento en propiedad de los nuevos funcionarios de PNNC. Por lo tanto, la conclusión de un impacto fiscal bajo o nulo de esta propuesta, que se fundamenta en la disponibilidad persistente de recursos observada en los últimos años, solo puede ser validada y aprobada por los participantes en el proceso presupuestal de la entidad.

Anexos

Tabla A1. Costo histórico del beneficio “Tiquetes de Bienestar”

Año de la vigencia	Número de funcionarios	Número de trayectos	Costo total beneficio	Costo por trayecto	Costo por trayecto actualizado a 2024	Número de trayectos por servidor
2019	27	46	41.357.163	899.069	986.995	1,7
2020	16	16	10.750.031	671.877	805.183	1,0
2021	23	50	31.850.767	637.015	740.330	2,2
2022	16	37	23.304.290	629.846	572.993	2,3
2023	6	12	9.484.677	790.390	790.390	2,0
2024	6	9	6.239.786	693.310	693.310	1,5
Promedio					764.867	1,78

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Tabla A2. Costo actual del subsidio de alimentación

Cargo	Número de beneficiarios	Número de beneficiarios (guardaparques)	Costo actual subsidio de alimentación	Costo actual subsidio de alimentación (guardaparques)
Director General	0	0	0	0
Jefe de Oficina Asesora de Planeación	0	0	0	0
Jefe de Oficina Asesora Jurídica	0	0	0	0
Asesor	0	0	0	0
Profesional Especializado	0	0	0	0
Director Territorial	0	0	0	0
Subdirector Administrativo y Financiero	0	0	0	0
Subdirector Técnico	0	0	0	0
Jefe de Área Protegida	0	0	0	0
Jefe de Oficina	0	0	0	0
Jefe de Oficina	0	0	0	0
Profesional Universitario	0	0	0	0
Secretario Ejecutivo	23	0	25.518.408	0
Técnico Administrativo	0	0	0	0
Auxiliar Administrativo	12	0	13.313.952	0
Conductor Mecánico	7	0	7.766.472	0
Operario Calificado	152	144	168.643.392	159.767.424
Total	194	144	215.242.224	159.767.424

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Tabla A3. Resumen presupuesto de PNNC 2019-2024

Partida	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Presupuesto total	91.802.412.614	92.271.290.002	134.305.074.348	166.380.576.829	245.925.203.087	159.711.284.264
Presupuesto total precios 2024	121.801.813.730	120.474.043.033	166.021.854.764	181.813.322.549	245.925.203.087	151.241.746.462

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Tabla A4. Porcentaje del total de apropiaciones disponibles de funcionamiento

Rubro presupuestal	Resumen rubro	2021	2022	2023	Promedio
A-01-01-01-001-001	Sueldo básico	26%	50%	49%	42%
A-01-01-02-001	Aportes a la seguridad social en pensiones	7%	6%	6%	6%
A-01-01-02-003	Auxilio de cesantías	6%	6%	4%	5%
A-01-01-03-001-001	Vacaciones	6%	2%	4%	4%
A-01-01-01-001-009	Prima de navidad	5%	4%	3%	4%
A-03-03-01-034	Fortalecimiento a la consulta previa. Convenio 169 OIT, Ley 21 de 1991, Ley 70 de 1993	5%	2%	2%	3%
A-01-01-02-002	Aportes a la seguridad social en salud	5%	4%	4%	4%
A-03-03-01-034	Fortalecimiento a la consulta previa. Convenio 169 OIT, Ley 21 de 1991, Ley 70 de 1993	5%	2%	2%	3%
A-01-01-02-006	Aportes al ICBF	2%	2%	2%	2%
Total		67%	77%	75%	73%

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Ministerio de Hacienda.

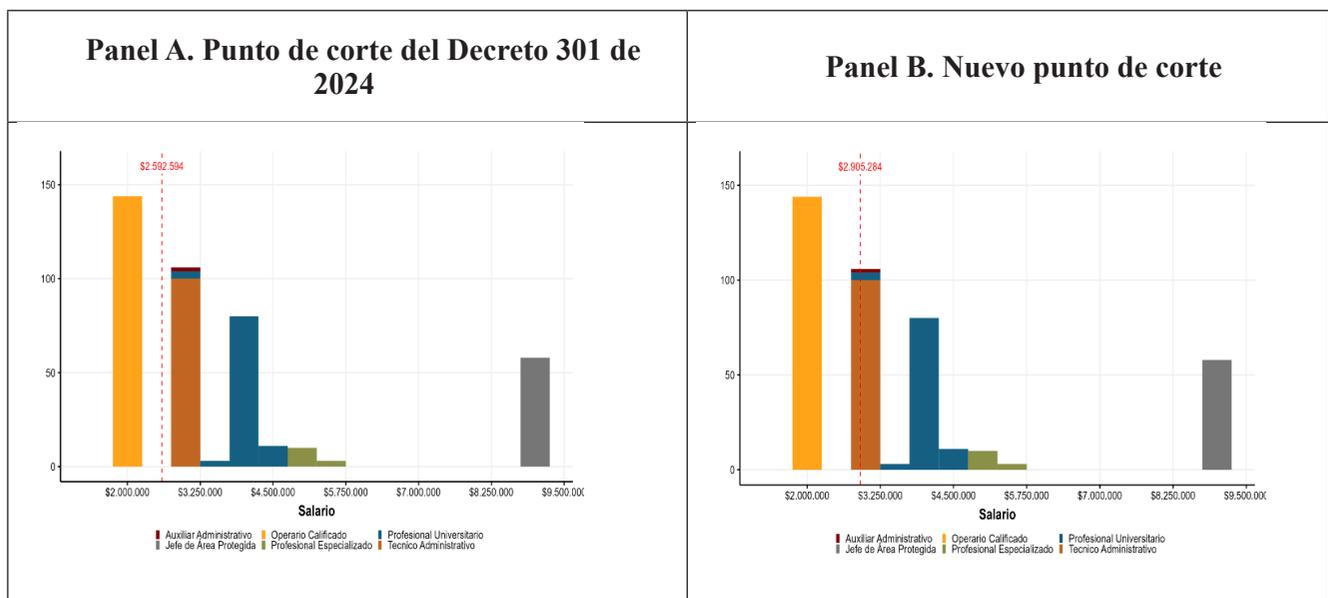
Rubro presupuestal	Resumen rubro	2020	2021	2022	2023	Promedio
C-3202-0900-4-0-3202032-02	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	48%	4%	22%	57%	33%
C-3202-0900-4-0-3202008-02	Servicio de administración y manejo de áreas protegidas	12%	9%	5%	3%	7%
C-3202-0900-4-0-3202031-02	Documentos de lineamientos técnicos con acuerdos de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas	5%	3%	0%	0%	2%
C-3202-0900-4-0-3202002-02	Documentos de planeación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	2%	1%	1%	0%	1%
C-3202-0900-4-0-3202001-02	Documentos de lineamientos técnicos	1%	1%	0%	2%	1%
C-3202-0900-4-0-3202010-02	Servicio de ecoturismo en las áreas protegidas	13%	11%	2%	2%	7%
C-3202-0900-4-0-3202017-02	Servicio apoyo financiero para la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202033-02	Infraestructura ecoturística construida	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202004-02	Documentos de investigación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos -	2%	1%	0%	1%	1%
C-3202-0900-4-0-3202005-02	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	17%	2%	2%	5%
C-3202-0900-4-0-3202014-02	Servicio de educación informal en el marco de la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos	1%	2%	0%	1%	1%
C-3202-0900-4-0-3202018-02	Servicio declaración de áreas protegidas	1%	0%	1%	0%	1%
C-3202-0900-4-0-3202034-02	Infraestructura construida para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202036-02	Infraestructura mejorada para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegidas	1%	3%	1%	2%	2%
C-3202-0900-4-0-3202008-08	Servicio de administración y manejo de áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%

Rubro presupuestal	Resumen rubro	2020	2021	2022	2023	Promedio
C-3202-0900-4-0-3202032-08	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202032-03	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202035-02	Infraestructura ecoturística mejorada	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-5-0-3202005-02	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	0%	23%	0%	6%
C-3202-0900-5-0-3202032-02	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	13%	0%	3%
C-3202-0900-4-0-3202005-03	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	7%	0%	0%	2%
Total		85%	59%	72%	71%	72%

Tabla A5. Porcentaje del total de apropiaciones disponibles de inversión

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Ministerio de Hacienda.

Gráfico A1. Distribución de salarios de guardaparques



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

1. Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
2. Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
3. Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
4. Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.

5. Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como *“una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen”* y como *“el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto”* (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo a la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser

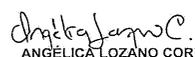
dotadas de contenido de acuerdo a las circunstancias específicas del caso concreto.

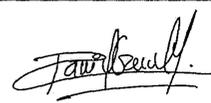
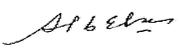
La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

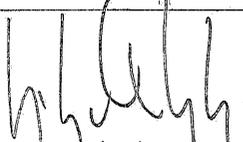
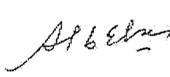
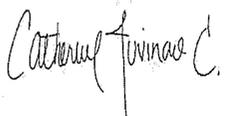
“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos (...).”

En el presente proyecto de ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, que se desempeñen como guardaparques asignados a un área protegida.

Cordialmente,

 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá Nuevo Liberalismo	 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República Partido Alianza Verde
---	--

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
Alejandro García R. ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMAN A. BLANCO ALVAREZ Senador de la República
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico

 JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
Alejandro García R. ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde	 GERMAN A. BLANCO ALVAREZ Senador de la República
 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Senador de la República	 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde

Jennifer Pedraza
 Jennifer Pedraza. D.S.C.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 25 de septiembre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 322 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.R. Julia Miranda.

SECRETARIO GENERAL

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 342 DE 2024 CÁMARA HONORABLE REPRESENTANTE JUAN ESPINAL

por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 27 de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Solicitud adhesión al Proyecto de Ley número 342 de 2024 Cámara

Respetado Secretario,

Por medio de la presente, manifiesto mi interés de adherirme como coautor al Proyecto de Ley número 342 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones*, radicado el día 25 de septiembre de 2024 por la honorable Representante Julia Miranda.

Agradezco de antemano la atención prestada y su diligencia para dar trámite a la presente solicitud.

Cordialmente,

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 1653 - viernes, 4 de octubre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 342 de 2024 Cámara, por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones. 1

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al proyecto de ley número 342 de 2024 Cámara Honorable Representante Juan Espinal, por medio de la cual se crea un sistema específico de carrera administrativa para el cuerpo de guardaparques de Parques Nacionales Naturales de Colombia, fortaleciendo la conservación efectiva de las áreas protegidas a cargo de la entidad y se dictan otras disposiciones. 44