



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

En la Provincia de Río Negro las Areas Naturales Protegidas (ANP) tienen un lugar destacado en la legislación vigente.

Consecuente del tipo de normativa rionegrina en materia ambiental: de avanzada en lo sustantivo y estructural. No obstante encuentra límites en la voluntad política.

Concretamente, mientras que posee desde el año 1993 una ley marco en la temática -la ley M n° 2669 que crea el Sistema de Areas Naturales Protegidas- la misma no posee reglamentación, lo cual dificulta su operatividad. En síntesis, se trata preciados recursos, como especies bajo protección legal especial en la provincia, esperando reglamentación para estar concretamente tuteladas.

Lo mismo sucede con la leyes individuales subordinadas a esta ley marco (M n° 2669) que crean cada Area Natural Protegida en cualquiera de sus 10 categorías: reserva científica/reserva natural estricta; parque provincial; monumento natural; reserva natural manejada/santuario de fauna y flora; paisaje protegido; reserva de recursos; ambientes artificialmente generados; reserva de uso múltiple; reserva biósfera; sitio de patrimonio mundial (natural); no todas tienen reglamentación o reglamentación completa.

El Cuerpo de Guardias Ambientales surge de la n° 2669, destinado a las Areas Protegidas. Según declaraciones del director de Areas Naturales Protegidas del CODEMA existen actualmente unos 40 guardias provinciales.

Tan solo la superficie del ANP Meseta de Somuncura (Categoría VI: Reserva de recursos) tiene aproximadamente 1,5 millón de has. de jurisdicción provincial. Suponiendo que se destinaran todos los guardas ambientales actuales a esta reserva, se estaría ante una proporción de 1 (un) guardia cada 27 mil has.

A esta reserva se pueden sumar las siguientes ANP : Parque Público Laguna Carri Laufquen Chica; Reserva Faunística Provincial de Punta Bermeja; Reserva Provincial Islote Lobos; Reserva de Usos Múltiples Caleta de los Lobos , Pozo Salado y Punta Mejillón, Reserva Pesquera Golfo de San Matías; Bahía de San Antonio ; Monumento Natural Huemul; Embalse y Costa Dique Casa de Piedra; Monumento Natural Mojarra Desnuda; Río Azul Lago Escondido; Paisaje Protegido Limay; Valle Cretácico. (No se consideran los áreas



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

naturales protegidas que son de jurisdicción nacional o municipal).

Para todas estas existe un cuerpo de guardas (el ya mencionado Cuerpo de Guardias Ambientales) en magras condiciones de trabajo o inexistentes, desprovistos en general de logística y sin el suficiente equipamiento material y legal. Actualmente incluso, se carece en la provincia de legislación que indique como implementar sus funciones, atribuciones u obligaciones.

Las Areas Naturales Protegidas según la propia ley M n° 2669 son "territorios naturales o seminaturales, comprendidos dentro de ciertos límites bien definidos, afectados a protección legal y manejo especial para lograr uno o varios objetivos de conservación. Pueden pertenecer al Estado o ser de propiedad privada, pero siempre manejadas de acuerdo a normas fijadas por autoridades estatales. Se las denomina también como Unidades de Conservación".

Para el cumplimiento de lo que requiere lo declarado en esta, dicha ley crea en su Título III una Autoridad de Aplicación (Servicio de Areas Naturales Protegidas), Autoridades Locales de Conservación; el Consejo Consultor y finalmente el Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales.

Mientras que las Autoridades Locales solo tienen "carácter deliberativo y de asesoramiento" y el Consejo Consultor, como su nombre bien lo indica solo tiene "carácter consultivo" y "su consejo o asesoramiento será orientativo para la autoridad de aplicación"; toda la responsabilidad de:

- "cumplir y hacer cumplir las normas de la ley".
- "atender y promover la transferencia de conocimientos, la educación ambiental, colaborando y ejecutando la planificación y monitoreo ambiental".
- ser "parte como miembro técnico en los diversos programas de investigación, programación, planificación y desarrollo que se efectúen por parte del Estado o por terceros en las áreas sujetas a su jurisdicción, integrado a equipos multidisciplinarios".
- "ejercer tareas de seguridad, control y vigilancia en el ámbito geográfico de las unidades de conservación del Sistema Provincial de Áreas Protegidas".



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- "realizar la gestión operativa de las Unidades de Conservación, de conformidad con los criterios de manejo".
- "entender en las actuaciones sumariales, procedimientos administrativos y formulación de denuncias penales cuando así correspondiere y de acuerdo a sus funciones específicas"; compete a los agentes del Cuerpo de Guardias Ambientales.

Esto es así desde el año 1993. Sin embargo es suficiente para comprender la actual condición que a pesar de haber transcurrido más de 17 años, nunca fue reglamentada la ley M n° 2669; por consecuencia ninguna de las estructuras creadas por la misma.

Arribando al objeto del presente proyecto, el Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales no posee estructura interna, ni el necesario estatuto y escalafón que prevé la Ley para su correcto funcionamiento, protección y promoción de sus miembros (artículo 27, párrafo 1°). (El artículo 28 establece sobre el personal del Cuerpo: "Ingresará por concurso de oposición y antecedentes y cumplimentará los diversos programas de entrenamiento y capacitación periódica que la reglamentación determine. La misma establecerá un estatuto y escalafón específico que determinará obligaciones y derechos, nomenclatura funcional y demás elementos necesarios para la instrumentación de un ciclo de carrera basado en las cualidades, antigüedad y currículum de los miembros del servicio").

La consistencia interna de la ley en la sección que crea los Guardias Ambientales es cuestionable, pues resulta contradictoria al no satisfacer con las potestades conferidas, lo necesario para el ejercicio de las obligaciones asignadas. En el Título III, Capítulo 2 sobre Jurisdicción y Competencia - del Cuerpo de Guardias- prescribe el artículo 32: "Cuando se estuvieren cometiendo actos que de cualquier forma afecten las zonas protegidas por esta ley y por las circunstancias del caso resulte necesario impedir su prosecución, podrán aplicarse medidas de acción directa acordes a la finalidad perseguida y hasta tanto tome intervención la autoridad policial que al efecto deberá ser requerida."

Las responsabilidades que les impone el precedente n° 27, en su inciso c) de "seguridad, control y vigilancia" con clara investidura de "la representación del estado" que le confiere el artículo 30°, terminan en el artículo citado -en el acápite anterior- facultando a los



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Guardias Ambientales con la ejecución de "medidas de acción directa" y "hasta tanto tome intervención la autoridad policial" (estableciendo una equivalencia de potestades con los agentes policiales para suplirlos).

Cabe recordar que "control y vigilancia" son las asignaciones típicamente distintivas de quienes hacen del territorio de las Unidades de Conservación su "sede laboral" (Paz Barreto, 2009).

No obstante poner a su cargo claras funciones estatales de administración pública a los fines de limitar los derechos y las libertades individuales - seguridad, control, vigilancia, suplir la ausencia de la autoridad policial - con objetivos de conservación según la protección legal y el manejo espacial que le asigne la categorización, carece la letra de la Ley de facultades explícitas de policía administrativa. Solo un artículo, únicamente explícita que tendrán como herramienta requerir del auxilio de la autoridad policial (31°), aunque el siguiente artículo -ya citado- les asigna las actuaciones "hasta tanto llegue la autoridad policial" (es decir la de seguridad o judicial).

En resumen, la inconsistencia interna es relevante y termina obliterando sus propias funciones: mientras que les impone la responsabilidad de lo que configuraría una "policía administrativa", no les otorga dicha potestad y solo prescribe el auxilio de las Fuerzas de Seguridad provinciales (policía de seguridad o judicial si existiera).

La necesidad de tales facultades también se establece, cuando se observa que las funciones de este Cuerpo resulta una réplica de las funciones de los Guardaparques nacionales. Es natural, pues los objetivos resultan idénticos: el cuidado y custodia de territorios naturales o seminaturales con fines de conservación. Solo se diferencian en su jurisdicción (nacional y provincial).

La ley del cuerpo nacional resulta un parámetro de la consistencia interna de la que debiera gozar. Es la n° 22351.

En esta, su artículo 33 enuncia: "El control y vigilancia de los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, inherentes al cumplimiento de las normas emanadas de la presente ley, su decreto reglamentario y los reglamentos dictados por la autoridad de aplicación, estarán a cargo del Cuerpo de Guardaparques Nacionales como servicio auxiliar y dependiente de la Administración de Parques Nacionales, a los fines del



Legislatura de la Provincia de Río Negro

ejercicio de las funciones de policía administrativa que compete al organismo". Tanto en esta ley, como en el decreto que la reglamenta, el Reglamento del Cuerpo de Guardaparques Nacionales (n° 1455), se provee de las herramientas y estructura orgánica necesarias para el cumplimiento de su deber frente a las realidades en las que deberán ejercer tareas de "seguridad, control y vigilancia". Fundamentalmente son investidos de facultades y atribuciones de "policía administrativa".

Ilustrativo de las carencias que sufre el Cuerpo de Guardias resulta de analizar algunas de las tareas típicas con que se enfrentarán concretamente: combatir la caza y tala furtivas; la seguridad de los visitantes; relaciones con las comunidades y resolución de conflictos.

Así se visualiza como especialmente lo referido a seguridad, control y vigilancia es de por sí una tarea de riesgo. El documento Guardaparques en América Latina, de Daniel Paz Barreto, comenta: "Su presencia tiene relación directa con la efectividad de las áreas protegidas. (...) Es una tarea de riesgo por la que mueren asesinados varios Guardaparques cada año."

Arriba se han distinguido las tareas de riesgo de "control y vigilancia" inherentes a quienes realizan la labor territorial de la administración de las áreas protegidas. Si a ello se suman las alteraciones propias sobre la vida individual y familiar del agente, los desplazamientos que pueden mantener al guarda varias semanas alejado de su familia; urge que las condiciones laborales sean las óptimas.

No solo impacta en el agente y su entorno inmediato; sino que "las condiciones en que desarrollen sus tareas, afectarán la efectividad de manejo de la áreas protegidas", concluye el documento arriba citado.

Muy lejos de esto, luego de 17 años de vigencia de la ley M n° 2669, los agentes del Cuerpo de Guardias Ambientales dependientes del Servicio de Áreas Naturales Protegidas del CODEMA, carecen la mayoría por completo de las condiciones de las que goza todo empleado público provincial. Algunos siquiera cuentan con al menos una insuficiente remuneración.

La cuestión de fondo responde a la falta de Estatuto y Escalafón para el cuerpo que debiera definirse, según el artículo 27; mandato que goza de imperio de Ley desde hace más 17 años. ("Artículo 27. Créase el Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales dependientes del Servicio Provincial de Áreas Naturales Protegidas. Tendrá su propio estatuto y



Legislatura de la Provincia de Río Negro

escalafón, sin perjuicio de las funciones regulares que éste y la reglamentación le asigne”).

No obstante la falta de Estatuto y Escalafón propios, primariamente sus agentes debieran ser incorporados al personal de la administración pública provincial, correspondiéndose con el artículo 30 ya citado (“confiere representación del estado provincial”), sin perjuicio de un Estatuto y Escalafón propio que tenga como base el del personal de la Administración Pública Provincial.

El estatuto provincial del personal de la Administración Pública Provincial (empleado público provincial) declara: “Este Estatuto comprende a todas las personas que, en virtud de acto administrativo emanado de autoridad competente, presten servicios remunerados en dependencias del Poder Ejecutivo Provincial”.

La única razón por la que pueden estar excluidos algunos agentes, de las condiciones laborales y contractuales de este Estatuto, es irónicamente que la prestación de servicios no esté siendo remunerada.

En prieta síntesis, el Cuerpo de Guardias Ambientales de la provincia creado por la ley M n° 2669 carece de la potestad de policía administrativa, de condiciones laborales mínimas y su número es alarmantemente insuficiente para lo requerido para la conservación de las ANP y sus recursos.

Un detalle no menor es que la denominación que recibe en esta Ley-Guardias-, induce a restringir y soslayar la envergadura y abanico de responsabilidades que recae sobre la competencia de estos agentes. En primer lugar, “guardia” define solo algunas facetas de la responsabilidad de conservación (“guarda”), dejándola desprovista de los significantes que le carga la recepción universal e histórica del término “guarda”.

Mientras que “guardia” se encuentra vinculado a la defensa y vigilancia (solo algunas funciones del guarda), “guarda” se remite completamente a todo lo que hace a la conservación de algo. Por eso es que en las diferentes denominaciones que recibe esta labor en el mundo suele anteponerse el prefijo “guarda” (Guardaparques, guardafaunas; guardarecursos, etc.).

En segundo lugar las funciones básicas tradicionales que viene caracterizando a los Guardas se encuentran contempladas en las responsabilidades que prescribe para el cuerpo el artículo 27°. Las funciones elementales son “control y vigilancia”; “seguridad de los visitantes”;



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

"atención a los visitantes brindando información"; "educación ambiental/interpretación de la naturaleza"; "apoyo a la investigación científica, especialmente a través de su conocimiento y capacidad operativa en el terreno"; "relación con las comunidades y resolución de conflictos". Es decir, superan por mucho a la restringida denominación "guardias".

El documento ya citado sentencia: "Se ha dicho tradicionalmente que los Guardaparques son los ojos y los oídos de los administradores de las unidades de conservación; en la actualidad, además de eso son ejecutores que responden a los lineamientos que surgen de los planes de manejo". Este es un preciso resumen de las vastas tareas que compete a todo Guarda, como las asignadas por la ley M n° 2669 a los actuales guardias ambientales.

Por ello la consagrada denominación de "Guardaparques" -con significantes tradicionales ya impuestos y receptada por la Ley, como en la administración pública nacional- es la que contempla con precisión las funciones y obligaciones que la ley M n° 2669 pone sobre el Cuerpo de Guardias Ambientales de ANP.

Asimismo jerarquiza la labor de custodiar y preservar las áreas naturales protegidas al rango que merece y necesita contractualmente; y se vincula a sus demandas, pues la denominación de "Guardaparques" conlleva implícitamente las potestades y condiciones que la misma requiere para su correcto ejercicio.

Como consecuencia de la precariedad que tiene actualmente la Provincia de Río Negro se suma la falta de capacitación y actualización permanente; aspecto vital que se incorporaría como inherente a la actividad y carrera en un escalafón de Guardaparques.

Finalmente el número de guardas por Unidad de Conservación resulta determinante para la eficacia de la tarea. Cada unidad debe contar con una cantidad mínima para poder garantizar la plena efectividad del plan de manejo.

Por lo tanto la conservación de los recursos naturales en la jurisdicción provincial se encuentra desprovista de: Cuerpos debidamente definidos, adecuadamente provistos y facultados, remunerados en condiciones laborales óptimas y finalmente de cantidades suficientes de agentes de acuerdo a lo que demanden los planes de manejo de cada ANP.

Por ello:

Autora: Silvina García Larraburu.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
L E Y**

Artículo 1°.- Incorpórese como inciso u del Artículo 21 del Capítulo 2 De las Obligaciones y Funciones del Título III de la autoridad de aplicación de la ley M n° 2669 y sus modificatorias, el siguiente:

“u) Entender en la conducción del personal del Cuerpo Provincial de Guardaparques y promover las medidas tendientes a optimizar el servicio y las condiciones laborales”.

Artículo 2°.- Sustitúyase el Capítulo 1 Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales del Título IV de la ley M n° 2669 y sus modificatorias por el siguiente:

“Capítulo 1 - CUERPO PROVINCIAL DE GUARDAPARQUES

Artículo 27.- Créase el Cuerpo Provincial de Guardaparques dependiente del Servicio de Áreas Naturales Protegidas cuyo personal gozará de la condición de empleado público de la Administración Pública de la Provincia de Río Negro. Tendrá su propio estatuto y escalafón, sin perjuicio de las funciones regulares que éste y la reglamentación le asigne.

Tendrá las siguientes Atribuciones y Deberes:

- a) Cumplir y hacer cumplir las normas de la presente Ley.
- b) Atender y promover la transferencia de conocimientos, la educación ambiental, colaborando y ejecutando la planificación y monitoreo ambiental. Será parte como miembro técnico en los diversos programas de investigación, programación, planificación y desarrollo que se efectúen por parte del Estado o por terceros en las áreas sujetas a su jurisdicción, integrado a equipos multidisciplinarios.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- c) Ejercer con poder de policía administrativa tareas de seguridad, control y vigilancia en el ámbito geográfico de las unidades de conservación del Sistema Provincial de Áreas Protegidas.
- d) Realizar la gestión operativa de las Unidades de Conservación, de conformidad con los criterios de los respectivos manuales de manejo, entender en las actuaciones sumariales, procedimientos administrativos y formulación de denuncias penales cuando así correspondiere y de acuerdo a sus funciones específicas.

Artículo 28.- El Cuerpo Provincial de Guardaparques se compondrá con personal que acredite previamente formación técnica habilitante o idoneidad suficiente.

Ingresará por concurso de oposición y antecedentes y cumplimentará los diversos programas de entrenamiento y capacitación periódica que la reglamentación determine. La misma establecerá un estatuto y escalafón específico que determinará obligaciones y derechos, nomenclatura funcional y demás elementos necesarios para la instrumentación de un ciclo de carrera basado en las cualidades, antigüedad y currículum de los miembros del servicio.

Artículo 28 bis. Cada Unidad de Conservación estará a cargo de una cantidad mínima de Guardaparques provinciales para que los objetivos de conservación sean cumplidos en forma permanente y completa.

Hasta tanto entre en vigencia el plan de manejo para una Unidad de Conservación determinada, los Guardaparques afectados a esta, serán designados por la autoridad de aplicación con los fines prescriptos en el párrafo anterior".

Artículo 3°.- Sustitúyase en los artículos 29° y 30° de la ley M n° 2669 la frase Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales por la frase Cuerpo Provincial de Guardaparques.

Artículo 4°.- Sustitúyase el artículo 31 de la ley M n° 2669 por el siguiente:

"**Artículo 31.-** Siendo la acción preferencial del Cuerpo Provincial de Guardaparques de carácter preventivo y promocional, en el caso que fuere necesario aplicar medidas de coacción directa podrán hacer uso del poder de policía administrativo sujeto al ámbito del cumplimiento de sus deberes y requerir el auxilio inmediato de la Policía Provincial, de conformidad a la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

potestad que le confiere el artículo 21, inciso p) de la presente.

La investidura de poder de policía administrativo del párrafo anterior se ejercerá sin perjuicio y accesoriamente de las funciones que competen a las Fuerzas de Seguridad de la provincia”.

Artículo 5°.- Modifíquese el artículo 32 de la ley M n° 2669, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 32.-** Cuando se estuvieren cometiendo actos que de cualquier forma afecten las zonas protegidas por esta Ley y por las circunstancias del caso resulte necesario impedir su prosecución, podrán aplicarse medidas de acción directa acordes a la finalidad perseguida y las facultades por la presente conferidas.

De todo lo actuado informarán sumariamente y en el perentorio plazo de veinticuatro (24) horas a la autoridad de aplicación”.

Artículo 6°.- Incorpórese como artículos 42° al 44° al Título VII Disposiciones Transitorias de la ley M n° 2669 los siguientes:

“**Artículo 42.-** Todos los que conforman el actual Cuerpo Provincial de Guardias Ambientales pasarán a integrar el Cuerpo Provincial de Guardaparques creado por la presente Ley sin perjuicio de las actuales condiciones laborales.

Artículo 43.- Sin perjuicio de los beneficios remunerativos y contractuales laborales del Estatuto y Escalafón de la Administración Pública Provincial, el Escalafón y Estatuto del Cuerpo Provincial de Guardaparques enunciado en el artículo 27° de la presente se anexará al primero.

Artículo 44.- Hasta tanto el Estatuto y Escalafón del Cuerpo Provincial de Guardaparques esté en vigencia, las bases remunerativas y contractuales laborales serán las generales del Estatuto y Escalafón de la Administración Pública Provincial -ley L n° 1844 y sus modificatorias-”.

Artículo 7°.- De forma.