

Informe y recomendaciones por parte de la sub comisión de estudio al presupuesto ambiental 2023

Los integrantes de la subcomisión de estudio al presupuesto del sector ambiente y desarrollo sostenible, ponemos en conocimiento de las comisiones económicas el presente informe con recomendaciones al presupuesto y un panorama más amplio de las complejidades y retos que tiene el presupuesto ambiental del año 2023. Lo anterior, dando alcance a lo señalado en el artículo 4 de la Ley 3ª de 1992, que establece que “Dentro de los veinte (20) días siguientes a la presentación de los Proyectos de Presupuestos, de Rentas y Apropriaciones, Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Inversiones, cada Comisión rendirá informes y recomendaciones sobre los temas de su conocimiento a las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta”.

Para comprender la organización presupuestal del sector ambiente, es necesario entender su funcionamiento. Con tal fin, podemos definir las asignaciones directas del Presupuesto General de la Nación (PGN) al sector ambiente como secciones. El sector ambiente cuenta con cuatro grandes secciones: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, IDEAM, FONAM y Corporaciones Autónomas Regionales-Corporaciones de Desarrollo Sostenible (CARs). La “**primera sección**” es el del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del SINA, sección que a su vez, debe financiar ocho entidades: Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), institutos científicos adscritos al ministerio (SINCHI, Invemar, IIAP, IavH) y el Fondo de Compensación Ambiental (que es un mecanismo de redistribución de recursos, generado por las CARs y distribuido solidariamente entre ellas).

La “**segunda sección**” pertenece al IDEAM, clave en términos de su función como instituto climático y de estudios ambientales. La “**Tercera sección**” pertenece al FONAM (Fondo Nacional Ambiental). Esta sección, en su mayoría, se construye a partir de recursos propios recaudados por las distintas entidades del sector ambiental, principalmente la ANLA, que cobra por evaluación y seguimiento de las licencias ambientales. Una problemática grande del presupuesto del sector ambiente es el “techo” (tope máximo de gasto), del Fondo Nacional Ambiental FONAM el cual aplica un límite pre establecido a la ejecución de recursos a pesar de que el recaudo pueda ser incluso mayor.

Finalmente, está la “**cuarta sección**”: Las CARs. Las partidas de estas corporaciones son apenas una parte muy pequeña del gasto que hacen estas entidades como autoridades ambientales. La mayoría de recursos que tienen y ejecutan las corporaciones se basan en el recaudo que estas reciben por concepto de impuesto predial y transferencias del sector energético.

Vale la pena recalcar que la dinámica de secciones que se presentó anteriormente, tiene implicaciones directas en el financiamiento de los diferentes integrantes del sistema nacional ambiental. Al tener 8 entidades presupuestalmente dependientes de las asignaciones que se le realizan al Ministerio de Ambiente, se crea una situación en donde las asignaciones presupuestales pueden llegar a ser engañosas, al no tener en cuenta las entidades adscritas, lo cual no les permite tener claridad presupuestal. Al igual que las entidades científicas adscritas, entidades tan importantes como Parques Nacionales Naturales son parte de las asignaciones que debe hacer el Ministerio de Ambiente a través de la asignación directa que le hace el Presupuesto General de la Nación, es por ello que una de las principales recomendaciones de este informe es ver el panorama completo del presupuesto ambiental, ya que la naturaleza misma del presupuesto hace que se tienda a entenderlo sólo desde el punto de vista de la asignación directa al Ministerio y no desde la complejidad de las numerosas entidades que dependen del presupuesto mismo del Ministerio.

Esta introducción busca ilustrar la organización del presupuesto del sector, para entender cuales son las implicaciones de lo que se presentó como proyecto de presupuesto general. Para 2023, el proyecto de presupuesto general para el sector ambiente, según los datos de MinHacienda, es de \$1.207.601.587.028 (1,2 billones de pesos). Esto es, nominalmente, un 8,15% menos de lo destinado en el año inmediatamente anterior (\$1.314.727.872.838 - 1,31 billones de pesos). Si ajustamos la destinación del año pasado con la inflación de este año, y la comparamos con el proyecto de presupuesto de 2023, la reducción real sería de \$218.878.155.001 (218 mil millones), un 15,34% menos de lo que se aprobó el año pasado. Además, la partida del PGN para el sector ambiente en 2023 es considerablemente baja. El promedio de los últimos años muestra que solo el 0,3% del Presupuesto General de la Nación se destina al sector ambiental. Si se compara en proporción al PIB, Colombia invierte menos en el sector ambiente que países de la región como Costa Rica o Chile, entre otros.

La disminución al presupuesto explicada en el párrafo anterior tiene sendas implicaciones que deben ser tomadas en cuenta por las comisiones económicas conjuntas:

- **FONAM:** Hay una reducción significativa del techo del FONAM. A pesar de que este Congreso, el año pasado, destinó recursos del impuesto al carbono (En concordancia a la Ley 2169 de Acción Climática, artículo 29), esto genera un impacto sobre los recursos ya recaudados por las entidades que tienen subcuenta (ANLA, PNN, MADS), y las inversiones regionales que financia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- **IDEAM:** Con la reducción del presupuesto, la misionalidad del Instituto se afectará en temas de gran importancia para el país (vigilancia del

- cambio y variabilidad climática, deforestación, sistemas de información y monitoreo de bosques).
- **MADS:** Un aumento no significativo genera dificultades sobre entidades como la ANLA y PNN (Reforzando el déficit presupuestal para manejo de Parques Nacionales, cuya extensión se duplicó el año pasado, territorio que debe ser protegido por esta entidad). Así mismo, este techo que se le pone al ministerio puede afectar a las CARs en tanto el Fondo de Compensación Ambiental hace parte de la partida presupuestal para el ministerio.
 - **CARs:** Una reducción notable en la destinación directa (especialmente en inversión), sumado a lo anteriormente mencionado sobre el Fondo de Compensación Ambiental.

El presupuesto del sector ambiental es incompatible con los compromisos asumidos por el Estado y en particular, por el presente gobierno nacional, si se tiene en cuenta que por ejemplo Parques Naturales Nacionales de Colombia duplicó su área de un año al siguiente y cuenta con la mitad de la planta de personal que requiere. A su turno, el Instituto de Estudios Ambientales (IDEAM), con funciones tan trascendentales frente al cambio climático como el monitoreo de la deforestación, monitoreo del agua, entre muchas otras responsabilidades, sin embargo, se ha observado cómo sus disponibilidades presupuestales crecen por debajo de la inflación. Su funcionamiento depende casi exclusivamente de la cooperación internacional y por ende, no está asegurado. Incluso con posterioridad a la reconfiguración presupuestal efectuada por el ejecutivo al iniciar septiembre, de conformidad con las prioritizaciones adoptadas intersectorialmente, el presupuesto ambiental 2023 se mantiene en niveles inferiores (1.5 puntos porcentuales por debajo) al otorgado para el año 2022 que de por sí, ya era deficitario.

De otra parte, la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su comparecencia del pasado 12 de septiembre ante la Comisión Quinta, sostuvo que era fundamental fortalecer los recursos de las entidades científicas adscritas y vinculadas, las cuáles apenas reciben el veinte por ciento de los 274.000 millones de pesos asignados al Ministerio. Se hace necesario que tal como lo propone el ministerio, se les asignen recursos adicionales con destinación directa, aún cuando se haga por intermedio de las asignaciones estratégicas para la entidad cabeza del sector.

Finalmente, esta subcomisión coincide con los designios expresados por los responsables sectoriales sobre la necesidad de empezar a trabajar para abrir los servicios del IDEAM y de los demás institutos o entidades científicas adscritas y vinculadas, de modo que estas puedan aumentar la captación de recursos y facilitar así su fortalecimiento y modernización.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda la siguiente propuesta del Plan de Gobierno y transversalidad de los temas ambientales:

Es prioritario que los compromisos presupuestales del Presupuesto General de la Nación se ajusten para cumplir las metas de la Contribución Nacional

Determinada y de la Ley de Acción Climática, e igualmente los compromisos presupuestales deben estar ajustados al plan del presente gobierno en materia ambiental, con retos tan importantes como enfrentar el cambio climático; la protección de los páramos, acuíferos y las cuencas abastecedoras y que el recurso hídrico sea el eje del ordenamiento territorial; tener una institucionalidad ambiental consolidada para cumplir su misión; consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Es fundamental que la implementación de los programas de acción climática y de conservación de los recursos naturales, y la calidad ambiental, debe tener una coordinación y aportes de los otros sectores productivos, según los programas ambientales que desarrollan, deben ser asumidos por ambiente, agricultura, vivienda, minas y energía, quienes deben asumir compromisos adquiridos por Colombia en el contexto de la lucha, mitigación y adaptación al cambio climático. Considerando que las instituciones del SINA requieren incremento de su presupuesto para cumplir con las metas establecidas, se propone que las asignaciones de los sectores como Minas y Energía, Agricultura y Desarrollo Rural, y Vivienda, Ciudad y Territorio, que reciben recursos para programas y proyectos ambientales, se redistribuyan parcialmente al sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, a efectos de aumentar la participación presupuestal del sector ambiente y desarrollo sostenible.

Se requiere con urgencia que los recursos asociados al Impuesto al carbono, que para la vigencia 2021 alcanzaban 1.6 billones de recaudo sean transferidos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las demás entidades del sector, en tanto dichos recursos serán un impulso fundamental para la prevención de la erosión costera, el monitoreo y la reducción de la deforestación, la conservación de fuentes hídricas, la conservación de áreas y ecosistemas estratégicos, especialmente los ecosistemas de páramo, el financiamiento de las medidas en materia de acción climática y la protección de los bosques en la amazonia. La inclusión de este rubro podría significar un aumento muy significativo en el alcance de la gestión del sector que como bien lo expresó la Ministra tiene un déficit importante en relación con las metas trazadas por el Gobierno Nacional.

Considerando lo anterior y lo manifestado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (10002022E2009331 del 06 de septiembre de 2022), se solicitó una adición en el Presupuesto del año 2023 por valor de \$725.577.885.617 para inversión y \$43.808.327.520 para funcionamiento. Dichos recursos son prioritarios para la consecución de objetivos misionales del sector ambiente, tal como se indicó en las proposiciones presentadas el pasado 16 de septiembre por los HR Julia Miranda, Juan Carlos Lozada y Daniel Carvalho, y la HS Angélica Lozano.

A continuación, se explicará con mayor detalle las solicitudes de adición de recursos para las entidades del SINA:

1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

Funcionamiento

El Ministerio requiere un presupuesto adicional al asignado por un valor de **\$27.340.260.380**, que serán destinados a la adquisición de bienes y servicios, así como para las necesidades urgentes del funcionamiento de los institutos de investigación creados por la Ley 99 de 1993 (INVEMAR, IIAP, SINCHI e Instituto Humboldt)

Inversión

El MADS requiere un presupuesto adicional de inversión al asignado en el proyecto de presupuesto de ley por un valor de **\$ 261.577.885.617**, para cada uno de los programas de Fortalecimiento Ambiental de los Sectores Productivos, Conservación de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, Gestión Integral del Recursos Hídrico, Ordenamiento Ambiental Territorial, Gestión del Cambio Climático para un Desarrollo Bajo en Carbono y Resiliente al Clima, Gestión Integral de Mares y Costas, Recursos Acuáticos, Educación Ambiental, Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A propósito de la apuesta del nuevo gobierno alusiva al ordenamiento territorial en torno al agua, se sugiere incluir en las prioridades de inversión, código de programa 3202, “conservación de la biosfera y sus servicios ecosistémicos”, “la defensa del macizo colombiano”, lo que permitirá la ejecución de recursos para la protección de un ecosistema estratégico que aporta el agua dulce para aproximadamente un 70% de la población colombiana, esto en los departamentos de Huila, Valle del Cauca, Tolima, Cauca, Putumayo, Nariño y Caquetá.

2. Parques Nacionales Naturales

Esta institución requiere un presupuesto adicional al asignado en el proyecto de presupuesto de ley de **\$ 15.996.247.140** para adquisición de bienes y pago de servicios, realizar el proceso de selección para provisión de las vacantes definitivas de los empleos de carrera administrativa, para atender procesos de consulta previa y completar cuota de fiscalización y auditaje. Además, se requiere una inversión adicional de presupuesto por **\$200.000.000.000**, para una operación y manejo efectivo de las nuevas áreas protegidas, mejorar la conectividad entre las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, aumentar la representatividad, así como disminuir las presiones por uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas que afectan su conservación.

3. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA

Para el fortalecimiento de las evaluaciones y seguimiento de las licencias ambientales, los permisos y trámites ambientales, así como de la gestión institucional y tecnológica de la ANLA, se requiere un presupuesto de inversión adicional de **\$29.000.000.000**.

4. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM

Funcionamiento

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible requiere recursos adicionales por **\$471.820.000** para el IDEAM para los servicios asociados de vigilancia, servicios generales, cafetería y servicios públicos, que son mayores por el incremento del salario mínimo, que no se cubrieron totalmente en la presente vigencia, con el consecuente déficit.

Inversión

El IDEAM solicitó un presupuesto de inversión adicional al asignado en el proyecto de presupuesto de ley por un valor de **\$35.000.000.000**, para fortalecer la gestión del conocimiento hidrológico, meteorológico y ambiental, así como fortalecer la gestión y dirección del instituto.

5. Fondo Nacional Ambiental – FONAM

Se requiere la adición al presupuesto de inversión del FONAM por **\$200.000.000.000** por concepto del impuesto al carbono, para cumplir con las disposiciones de la Ley 2169 de 2021 (Ley de Acción Climática).

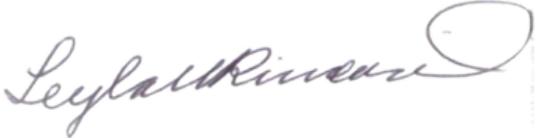
Lo anterior, corresponde a una voluntad que compartimos con el Gobierno Nacional en cuanto a la decisión de afrontar eficazmente la grave crisis climática que enfrenta nuestra civilización. Así mismo, imprimir al desarrollo energético, urbanístico y agropecuario de nuestra sociedad, enfoques de política pública compatibles con la vocación vital de un país que es potencia mundial en biodiversidad.

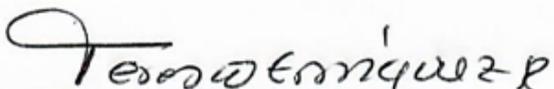
Se recomienda que los recursos provenientes de las tasas de compensación ambiental, los cobros de control y seguimiento de la ANLA, las transferencias del sector eléctrico y los ingresos por concepto del impuesto al Carbono, así como otros rubros similares que no hayan sido destinados y/o ejecutados por las entidades del sector ambiental sean destinados a atender sus numerosas necesidades de funcionamiento e inversión. En especial, se exhorta a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público defina y destine los recursos referenciados en títulos de deuda

pública TES, del Banco de la República que contengan recursos del sector ambiente y que no han podido ser ejecutados.

Así mismo, se recomienda adicionar al presupuesto de inversión de esta entidad la suma de **\$20.000.000.000**, para el desarrollo de iniciativas que permitan la implementación de mejores prácticas sostenibles para el uso de los recursos hídricos como mecanismo para afrontar los efectos del cambio climático de las zonas afectadas por la deforestación en los municipios PDET, causada por el conflicto armado que tienen gran impacto en las áreas protegidas de estas regiones, y adicionar la suma de **\$20.000.000.000**, para el desarrollo de iniciativas que permitan la implementación de mejores prácticas sostenibles en la recuperación de las zonas costeras de los municipios PDET afectados a causa de la alta erosión y desertificación.

Firman los integrantes de la Subcomisión de estudio presupuesto Sector ambiente y Desarrollo Sostenible

 JULIA MIRANDA LONDOÑO	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO
 JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN

 LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS	 JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO
 SANDRA MILENA RAMÍREZ CAVIEDES	 TERESA DE JESÚS ENRÍQUEZ ROSERO