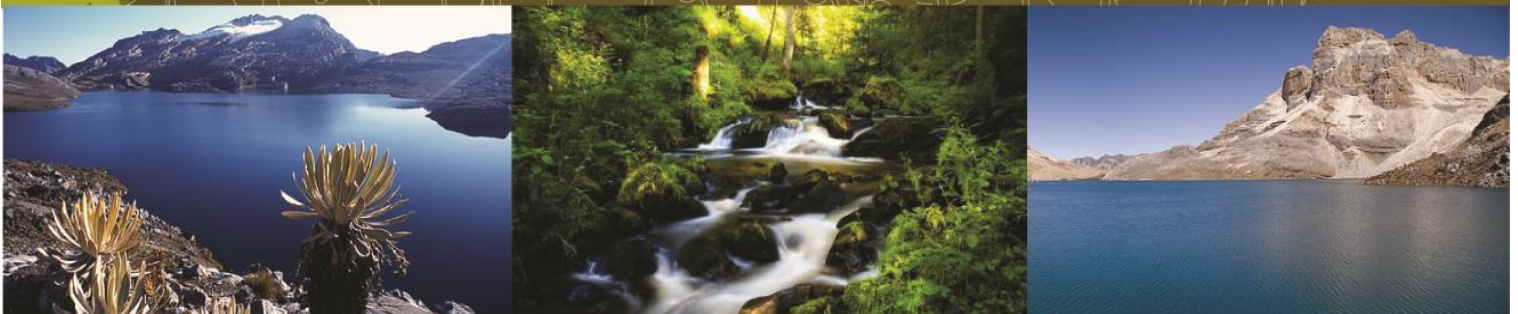




**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.



# Insumos para una **ESTRATEGIA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA** del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP



Carrera 10. No. 20 -30 Bogotá, D.C., Colombia  
Teléfono: 353 2400 Ext: 315-37.  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



**MinAmbiente**  
Ministerio de Ambiente  
y Desarrollo Sostenible

**PROSPERIDAD  
PARA TODOS**



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

## **INSUMOS PARA UNA ESTRATEGIA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA NACIONAL DE AREAS PROTEGIDAS - SINAP**

**PRESENTADO A:**

**MESA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA – MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO DEL  
SINAP**

**Secretaría Técnica:**

**PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**  
**Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales**

**PATRIMONIO NATURAL**  
**Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas**

**Bogotá, julio de 2014**





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

## **DOCUMENTO ELABORADO POR PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA:**

### **SUBDIRECCIÓN DE SOSTENIBILIDAD Y NEGOCIOS AMBIENTALES**

CARLOS MARIO TAMAYO SALDARRIAGA – Subdirector  
CAMILO DIAZ CAMPOS  
DIANA TOVAR  
ANDRES LIZARAZO  
ORLANDO VARGAS RAYO

### **OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN**

JENNY ALEJANDRA MARTINEX – Coordinadora  
NERY LONDOÑO

### **PATRIMONIO NATURAL Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas**

ALBERTO GALAN – Director  
ANA BEATRIZ BARONA – Subdirectora Técnica

### **LISTADO DE ACRONIMOS**

CAR	–	Corporación Autónoma Regional
CARDER	–	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CDB	–	Convenio de Diversidad Biológica
CONPES	–	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CVC	–	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CORPAMAG	–	Corporación Autónoma Regional del Magdalena
CORPOGUAJIRA	–	Corporación Autónoma Regional de la Guajira
CORPORINOQUIA	–	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
DANE	–	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	–	Departamento Nacional de Planeación
FNR	–	Fondo Nacional de Regalías
MADS	–	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MHCP	–	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PA	–	Plan de Acción
PAT	–	Plan de Acción Trienal
PGAR	–	Plan de Gestión Ambiental Regional
PGN	–	Presupuesto General de la Nación
PIB	–	Producto Interno Bruto
SIAC	–	Sistema de información Ambiental de Colombia
SIDAP	–	Sistema Departamental de Áreas Protegidas
SINA	–	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	–	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SGP	–	Sistema General de Participaciones
SIG	–	Sistema de Información Geográfica
SIRAP	–	Sistema Regional de Áreas Protegidas
SPNN	–	Sistema de Parques Nacionales Naturales
TNC	–	The Nature Conservancy
PARQUES	–	Parques Nacionales Naturales de Colombia
WWF	–	World Wild Life Fund





## Contenido

Contenido.....	4
1. PRESENTACIÓN .....	6
2. JUSTIFICACIÓN GENERAL.....	7
3. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LAS AREAS PROTEGIDAS.....	11
4. OBJETIVOS .....	14
4.1 Objetivo General .....	14
4.2 Objetivos Específicos .....	14
5. DIAGNÓSTICO FINANCIERO PARA EL SISTEMA .....	14
5.1. Gasto Nacional Ambiental .....	14
5.2 Gastos Departamentales y Municipales .....	17
6. BRECHA FINANCIERA DEL SPNN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN. ....	19
7. PROPUESTA PARA LA OBTENCION DE RECURSOS POTENCIALES EN EL MARCO LEGAL VIGENTE	24
7.1. Ajuste a Tasa Por Uso Del Agua Y Distribución A Prorrata Del Área Con La Corporación Que Las Recibe Con Respecto Al Área Total De La Cuenca.....	24
7.2 Modificación del artículo 45 de la Ley 99/93. Transferencias del Sector Eléctrico Entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y las Corporaciones Autónomas. ....	26
7.3. Sobretasa Ambiental Del 5% En Los Peajes De La Red Primaria Ley 787 de 2002 (Reglamentada por la Ley 981 de 2005).....	26
7.4. Redistribución del 4% del IVA Adicional De La Telefonía Celular a Favor Del SINAP. ....	27
7.5. Cobro por Actividades Recreativas Acuáticas y Tránsito de Embarcaciones en Áreas Marinas Protegidas.....	28
7.6 Establecer dentro del Sistema General de Participaciones la destinación de un porcentaje del 5% del 8% de libre destinación a la financiación del SINAP. ....	29
7.7. Destinación Del 1% De Ingresos Corrientes De Los Entes Territoriales.....	30
7.8 Fijar Compromisos Nacionales de Financiación del SINAP Como Porcentaje del Presupuesto General de la Nación Que Garanticen Su Crecimiento Adecuado Para El Cumplimiento de las Metas Previstas.....	31
7.9. Mecanismo Compensatorios. ....	31
7.10. Alianzas con Instituciones Públicas y Organizaciones sin Ánimo de Lucro Para Gestión de Recursos. ....	33



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

8. ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN PARA EL SINAP EN EL MARCO LEGAL VIGENTE. ....	34
8.1 Escenario 1 (Actual).....	35
8.2 Escenario 2.....	35
8.3 Escenario 3.....	35
9. CONCLUSIONES.....	37
REFERENCIAS.....	38





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

## 1. PRESENTACIÓN

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es el conjunto de todas las áreas protegidas del país de gobernanza pública, privada; del ámbito de gestión nacional, regional o comunitaria. Así mismo los diferentes niveles de gestión pública nacional, regional y local, vinculan diferentes actores, estrategias e instrumentos de gestión, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país.

Dentro de los objetivos de conservación elementales para el desarrollo del país se encuentran asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica, garantizar la oferta de servicios ecosistémicos esenciales para el bienestar humano y por último afianzar, la permanencia del medio natural, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

El documento CONPES 3680 de 2010 establece los lineamientos para consolidar el SINAP como un sistema completo, representativo y efectivamente gestionado, contribuyendo al ordenamiento territorial, al cumplimiento de los objetivos de conservación y al desarrollo sostenible del País. Para obtener un sistema efectivamente gestionado, es decir que se cumplan con la misión de conservación, la aplicación de políticas y programas por parte de las autoridades competentes y los demás actores del sistema, y la coordinación del SINAP, se estableció entre las acciones estratégicas la estructuración y diseño de forma concertada de una Estrategia de Sostenibilidad Financiera del SINAP que incluya la destinación y optimización de los instrumentos económicos y financieros existentes para las áreas protegidas, y el diseño e implementación de nuevos instrumentos a partir de la valoración y el reconocimiento de los servicios ecosistémicos que éstos proporcionan. Así mismo, con la adopción del CONPES 3680 de 2010 – y la suscripción del Memorando de Entendimiento para el Plan de Acción del SINAP, reafirmado en 2010, se definirán los mecanismos institucionales para su aplicación, buscando avanzar en la implementación del concepto de SINAP de incluir una conservación integral, ofreciendo una gestión pública responsable del Estado, de la Sociedad Civil y de la empresa privada.

Una Estrategia de Sostenibilidad Financiera para el SINAP, permitirá entender la dimensión de los requerimientos financieros para el mantenimiento de los objetivos de conservación del país, incluyendo los servicios ecosistémicos prioritarios para el desarrollo socioeconómico del mismo; y para su consolidación se requiere la articulación con las distintas estrategias de los sistemas departamentales y regionales, y subsistemas temáticos de áreas protegidas que permitan desde la base crear una relación del orden regional al nacional.

Este documento reconoce no sólo la importancia de los servicios ecosistémicos suministrados por las áreas protegidas y la búsqueda de los recursos necesarios para su



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

manejo y mantenimiento, sino que se aproxima a la legitimidad de los intereses regionales de conservación para ser mostrados conforme a la realidad regional. Por lo tanto, el alcance de la Estrategia va a permitir afianzar los diferentes procesos que a nivel regional se gestan para la sostenibilidad financiera de las diferentes categorías de áreas protegidas.

La elaboración de esta Estrategia, cuenta con los aportes obtenidos en la Mesa de Sostenibilidad Financiera, la cual está integrada actualmente, además de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PARQUES), por 20 miembros<sup>1</sup>, entre los que se encuentran autoridades ambientales del orden nacional y regional, institutos de investigación y organizaciones sin ánimo de lucro. Además, se ha tenido la participación de otras instituciones como la Contraloría y Contaduría General de la República y el DANE.

Finalmente, el esquema de este documento es abordado a través de los siguientes componentes, el primer apartado presenta la justificación general para la elaboración de la Estrategia; luego en el segundo se presentarán algunos aspectos sobre la importancia de las áreas protegidas para el bienestar y desarrollo socioeconómico del país; en el tercer apartado se presenta el avance de la estimación de la brecha financiera, según las necesidades de financiación de las diferentes áreas protegidas y los respectivos ingresos para poder establecer el monto de requerimientos financieros para la efectiva gestión del SINAP; y el cuarto componente hace precisión sobre las distintas iniciativas de carácter normativo y de desarrollo de instrumentos para el manejo efectivo del SINAP y la futura consolidación e implementación del sistema.

## 2. JUSTIFICACIÓN GENERAL

Para PARQUES, como coordinador del SINAP, el asegurar los recursos financieros que permitan el manejo efectivo de las áreas protegidas es de vital importancia para garantizar su sostenibilidad financiera y ambiental, y así contribuir con el logro de la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos presentes en las áreas protegidas del SINAP.

La sostenibilidad financiera es reconocida como la capacidad de asegurar recursos financieros estables y suficientes en el largo plazo y distribuirlos en el tiempo de forma apropiada, para cubrir los costos totales, directos e indirectos del SINAP. Emerton et al. (2006) señalan como objetivo de la sostenibilidad financiera asegurar que las áreas protegidas sean manejadas efectiva y eficientemente según sus objetivos de conservación y otros pertinentes y además del aumento de los ingresos y de una eficiente

---

<sup>1</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP, Corpoboyacá, Codechocó, CVS, Corponor, CRA, CVC; Carder, CRC, Ideam, Invemar, Fondo Patrimonio Natural para la Biodiversidad (Patrimonio Natural), Fondo Biocomercio, Conservación Internacional, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, TNC, WWF, Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil y Serankwa



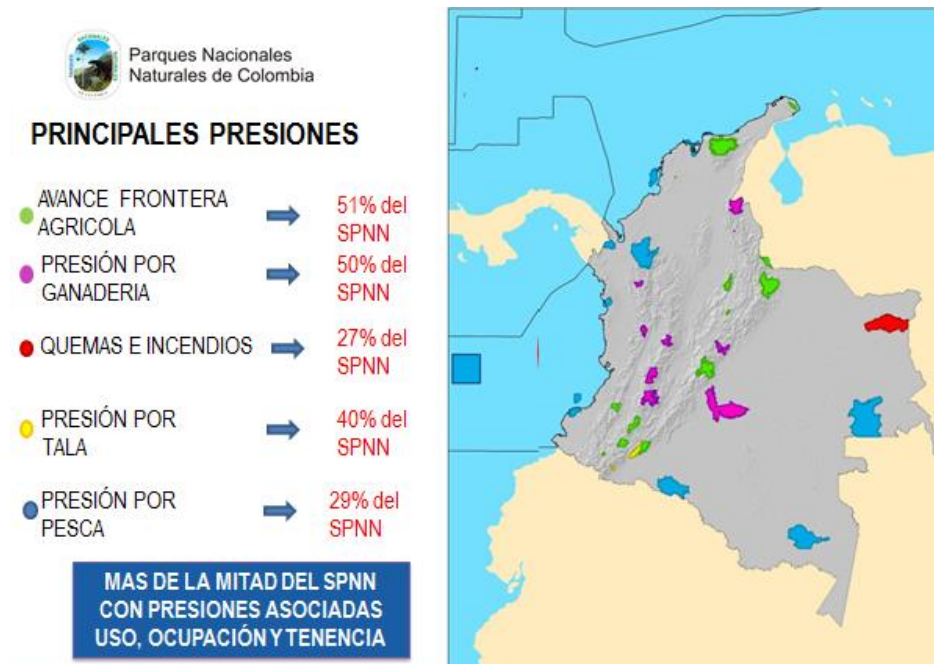


administración de éstos, se debe realizar una revisión de los costos de las áreas protegidas para lograr conocer sus necesidades financieras.

Para cumplir con la misión de administración y manejo de las áreas protegidas del SINAP se requiere el fortalecimiento de las instituciones encargadas a través del incremento de los recursos económicos para la implementación de las acciones básicas requeridas. Para el caso del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia (SPNN) el cual está compuesto por 58 áreas con una extensión de 14.254.142,56 hectáreas (11,28% del territorio continental nacional y 1,49% del área marina del país), las cuales constituyen el 85% del total del SINAP. Así mismo el sistema está conformado por 42 Parques Nacionales Naturales, 12 Santuarios de Fauna y Flora, 2 Reservas Nacionales Naturales, 1 Vía Parque y 1 Área Natural Única, todos ellos representativos de los ecosistemas más frágiles y más importantes para la Nación

Sin embargo, las áreas protegidas del SPNN están afectadas por presiones relacionadas con el aumento de la frontera agropecuaria, tala indiscriminada, el establecimiento de infraestructura o desarrollo de procesos productivos altamente impactantes desde la perspectiva ambiental. Los efectos son drásticos por la transformación del paisaje en sus zonas de influencia, aumentando la vulnerabilidad de los elementos de biodiversidad y generando procesos de extinción local o regional (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014)

**Figura 1. Áreas del SPNN Amenazadas Por Presiones Asociadas al Uso, Ocupación y Tenencia**



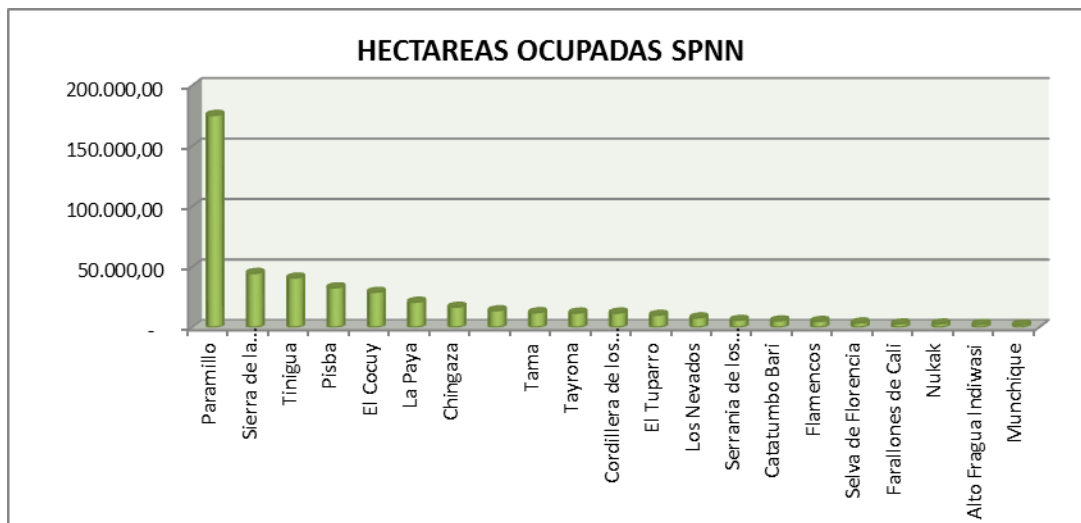
Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014





Actualmente, 34 de las 58 áreas del SPNN se encuentran ocupadas, lo que genera no sólo presión sobre los ecosistemas, y limita el mejoramiento de la calidad de vida de la población por cuanto su permanencia en las áreas atenta contra el marco constitucional y legal existente para estas áreas. Igualmente, según la información de los planes de manejo de las áreas protegidas, de los análisis temporales de transformación de coberturas vegetales que se han realizado en algunas áreas y las estimaciones surgidas en los recorridos de control y vigilancia, se tiene un estimado de 467.727 hectáreas ocupadas al interior de los Parques Nacionales Naturales, siendo el PNN Paramillo, PNN Sierra de la Macarena, el PNN Tinigua, el PNN Cocuy y el PNN La Paya, los que más ocupación tienen.

**Figura 2. Áreas del SPNN Amenazadas Por Presiones Asociadas Al Uso, Ocupación Y Tenencia.**



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014

La tasa de deforestación, calculada en 16.631 hectáreas anuales, hace pensar que el problema viene en aumento y que si no se toman medidas para fortalecer su prevención y control a través de medidas de manejo de las entidades competentes del Estado, el deterioro y el incremento en los costos para asumir su restauración será mayor, así como lo será la pérdida de biodiversidad y de los servicios ecosistémicos, tales como la producción de agua, la retención de sedimentos, la regulación de caudales y la capacidad de fijación y captura de carbono será cada vez menor. Lo anterior, conllevará para el país un mayor impacto por los efectos causados por fenómenos naturales, impactos y sobrecostos en los diferentes sectores productivos y en el desarrollo socioeconómico, entre otros.

Cabe señalar que el conflicto armado que vive el país genera fuertes impactos en las áreas protegidas, específicamente la implementación de cultivos de uso no lícito al interior de las áreas del SPNN, lo cual implica la tala del bosque que ocasiona además del retiro de la cobertura vegetal inicial, el vertimiento de agroquímicos a las fuentes de aguas



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

cercanas, la instalación de campos minados para proteger las plantaciones, el desplazamiento de la población que se encontraba en el área, para ser reemplazada por personal asociado a los grupos armados que manejan la producción, entre otras situaciones, que hacen más complejo el manejo de estas áreas protegidas.

Entre tanto, desde el año 2007 se ha incrementado el presupuesto del SPNN, el cual es insuficiente para tener el manejo efectivo de las áreas, por ejemplo para el año 2013 el presupuesto fue de poco más de \$ 72.000 Millones que representó el 12,8 % del sector ambiente y desarrollo sostenible (\$ 569.000 Millones), se debe tener en cuenta que estos recursos son para el manejo y administración de aproximadamente 8% del territorio nacional además de la coordinación del SINAP. Además, se indica que los aportes de la nación en el 2013, representaron el 86 % de los ingresos de Parques y el restante corresponde a recursos propios, producto de los ingresos percibidos por las actividades relacionadas con la implementación de instrumentos económicos, siendo los percibidos por la prestación de servicios ecoturísticos los principales (54%).

Ahora bien, se debe considerar que los ingresos asignados y autogenerados por el SPNN son marginales para el cumplimiento de su función de manejo y administración de las áreas y de coordinación del SINAP (con una brecha financiera que hoy alcanza aproximadamente \$ 338 mil millones anuales<sup>2</sup> para el escenario básico y de \$ 480 mil millones anuales para el escenario básico mejorado). En los años 2011, 2012 y 2013 el Gobierno Nacional le asignó a PARQUES \$ 47, 57 y 72 mil millones respectivamente, los cuales no se equiparan por ejemplo, con lo asignado en el 2011 a una institución como el Instituto de Recreación y Deporte (IDRD) de Bogotá de \$57 mil millones solo para inversión. De otro lado, la situación de los recursos propios tampoco es la mejor, teniendo en cuenta que por ejemplo, pese a que las áreas protegidas del SPNN son importantes generadores de agua, éstas áreas solo han recibido \$ 480 millones en promedio anual por concepto de tasa de uso de agua, frente a los \$ 15 mil millones promedio anual en el período 2004–2008 que recibieron las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por este concepto.

Es por lo anterior que argumentar la necesidad de financiar el sistema permite que los actores involucrados en el proceso definan sus prioridades de gestión en la consecución de recursos tendientes a la firme implementación de los objetivos de conservación del país. Dentro de los compromisos adquiridos a nivel nacional por el Programa de Áreas Protegidas, aprobado por el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), los atributos de la gestión están enmarcados en la efectividad de su gestión, la representatividad ecológica y lo completo del SINAP.

Finalmente, la escasez de información financiera del SINAP es una debilidad que no permite consolidar los gastos e ingresos con los que cuentan las instituciones para poder estimar la ejecución, estimar las brechas financieras y los beneficios que a nivel de

---

<sup>2</sup> Corresponde a la brecha financiera del Plan de Acción Institucional de Parques Nacionales Naturales de Colombia



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

sistema se generan en la economía regional y del país. Cabe señalar que el lograr la sostenibilidad financiera de largo y mediano plazo es el objetivo de esta estrategia, pero debe asumirse como un proceso de planificación que está orientado no solo a definir las necesidades que realmente manejan las instituciones, sino que además se involucre todos los recursos económicos con los que se cuenta.

Enmarcado en lo anterior, el SPNN a través Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales (SSNA)<sup>3</sup>, propone la presente versión de la Estrategia para Sostenibilidad Financiera del SINAP, la cual busca las alternativas de financiación que permitan que las instituciones involucradas en la gestión de los recursos estructuren la forma en la que implementarán y financiarán las distintas tareas de conservación. La Estrategia considera la valoración y reconocimiento de los servicios ecosistémicos que ofrecen las áreas protegidas; la definición de la brecha financiera en el manejo del Sistema; la evaluación de los instrumentos económicos y financieros existentes y el diseño de nuevos instrumentos, además de la gestión para el incremento del presupuesto asignado; y la gestión con diferentes beneficiarios e instituciones de estos servicios.

### 3. IMPORTANCIA Y BENEFICIOS DE LAS AREAS PROTEGIDAS

El SINAP (SINAP), representa aproximadamente el 8,19 % del territorio nacional, está conformado por las áreas protegidas del SPNN, las áreas protegidas regionales en jurisdicción de las autoridades ambientales regionales, las reservas naturales de la sociedad civil y las reservas forestales protectoras naturales. Estas áreas son de gran importancia para el suministro de servicios ecosistémicos necesarios para desarrollo económico del país, el bienestar de la sociedad y el mantenimiento de las culturas presentes en ellas.

Entre los beneficios de las áreas protegidas están los siguiente: en relación con el servicio de provision y regulación del recurso hídrico se calcula que el SPNN aporta anualmente aproximadamente un 0,9% al Producto Interno Bruto (PIB) al país, con un valor al menos de US\$ 2,770 millones<sup>4</sup> (Ver Tabla 1). Además, en las subzonas hidrográficas (SZH) con presencia de parques nacionales naturales existe un componente el componente de adicionalidad de oferta hídrica del 25% y 30% para los año medio y año seco respectivamente (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014).

**Tabla 1. Importancia económica (US \$ millones) de los Parques Nacionales Naturales de Colombia en los sectores económicos**

<sup>3</sup> Con el apoyo de la Oficina Asesora de Planeación y el Fondo Patrimonio Natural

<sup>4</sup> 1 US\$= \$col 2000



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

Sector/Otros	PIB Col	% PIB	Valor asociado a PNN (Tiempo Medio)	% PIB	Valor Asociado a PNN (Tiempo seco)	%
<b>Agrícola</b>	13.394,40	4	736,6	32	884	32
<b>Domestico</b>	1.637,20	1	409,3	18	491,1	18
<b>Energético</b>	8.372,00	3	418,6	18	502,3	18
<b>Servicios</b>	174.880,60	56	65,5	3	78,6	3
<b>Industria</b>	106.372,80	34	546,2	23	655,4	23
<b>Otros</b>	7.812,80	2	132	6	158,4	6
<b>Total</b>	312.470	100	2308,4	100	2770,1	100
<b>% Aporte adicional al PIB de PNN</b>			0,7		0,9	

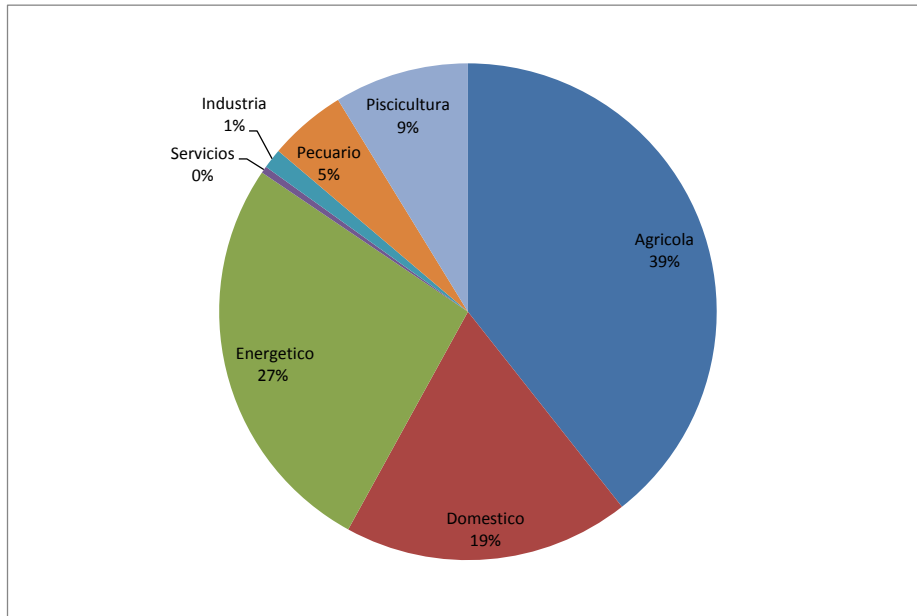
Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014.

A nivel sectorial se ha estimado que al menos 19 áreas del SPNN suministran el agua que demandan más de 25 millones de personas, lo cual se estima que aportan al menos US\$ 491 millones por adicionalidad hídrica en el sector doméstico. Entre las ciudades beneficiadas están Bogotá, Cali, Manizales, Neiva, Santa Marta y Valledupar. También se calcula que alrededor del 50% de la energía hidroeléctrica que se produce en el país utiliza agua que proviene del SPNN, estimando que aportan al menos US\$ 502 millones por adicionalidad hídrica en el sector energético. Entre tanto, los distritos de riego que se benefician con el agua proveniente del SPNN re-presentan por lo menos 152.286 ha y unas 25.857 familias beneficiadas, y se estima que aportan al menos US\$ 884 millones por adicionalidad hídrica en el sector de demanda agrícola (Ver Gráfica 1) (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014).

### **Figura 3. Distribución Porcentual de la Adicionalidad de Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia en la Demanda Hídrica Sectorial**



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.



Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014

Adicionalmente, la conservación de las coberturas vegetales naturales en las áreas del SPNN conlleva a la disminución de sedimentos, estimándose un beneficio económico debido a una adecuada conservación de los cuerpos de agua de \$ 3,4 billones de pesos<sup>5</sup> de 2012, generando menores costos de tratamiento del agua para consumo humano y mayor vida útil de los embalse de proyectos hidroeléctricos (Carriazo, et al, 2005). También es importante resaltar que las áreas del SPNN incluyen cuatro de las seis estrellas hidrográficas más importantes del país y más del 62 % de los nacimientos de los acuíferos nacionales; así mismo contienen 28 de los 41 distritos biogeográficos del País y gran parte de dos de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonía Colombiana), con un alto potencial para la bioprospección. Además, las áreas protegidas y sus sistemas contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático; proporcionan espacio para la recreación y el desarrollo del ecoturismo, beneficiando a las poblaciones locales, las regiones, y el sector empresarial, así como constituyen espacios de disfrute y de salud para las personas que las visitan.

Sin embargo, como se mencionó el SPNN se encuentra sujeto a diferentes presiones que conllevan al deterioro de los ecosistemas y a la vulneración de los servicios ecosistémicos que provee, al no cumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y de no garantizar la oferta de los servicios, esenciales para el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico del País. Las áreas protegidas están afectadas por el aumento

<sup>5</sup> Las cifras presentadas en los párrafos anteriores constituyen, un límite inferior a los beneficios económicos del aporte del Sistema a la conservación del recurso hídrico



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

de la frontera agropecuaria, la deforestación<sup>6</sup>, el establecimiento de infraestructura o desarrollo de procesos productivos altamente impactantes desde la perspectiva ambiental, la ocupación de poblaciones y cultivos ilícitos, lo que implica efectos drásticos en cuanto a transformación del paisaje, de los servicios ecosistémicos asociados, aumentando la vulnerabilidad de los elementos de biodiversidad.

## 4. OBJETIVOS

### 4.1 Objetivo General

Elaborar la estrategia de sostenibilidad financiera que permita asegurar los recursos financieros necesarios y estables en el tiempo, así como la asignación oportuna y adecuada, para la gestión efectiva y consolidada del SINAP.

### 4.2 Objetivos Específicos

1. Crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de las áreas protegidas del SINAP y del financiamiento que permita el manejo efectivo de las mismas.
2. Establecer los requerimientos de financiación, los instrumentos y mecanismos que garanticen la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas del SINAP
3. Definir un programa de implementación de la estrategia de sostenibilidad financiera.

## 5. DIAGNÓSTICO FINANCIERO PARA EL SISTEMA

La asignación de recursos al sector ambiental ha venido disminuyendo en términos reales, lo que en vía directa ha condicionado a este mismo comportamiento el gasto nacional ambiental. Tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como las entidades adscritas y vinculadas han experimentado reducciones sensibles de sus presupuestos, en algunos casos hasta niveles críticos inferiores al 50% de las asignaciones originales.

### 5.1. Gasto Nacional Ambiental

Al analizar las cifras históricas del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinado para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que el porcentaje de participación del mismo alcanza el 0,3% y el SPNN es uno de los más afectados, pues el porcentaje de participación dentro del sector ha sido en promedio del 11%, como se presenta en la Tabla 2 para el período 2000 – 2014. Así mismo, en la Figura 4, se muestra el comportamiento de los recursos del Presupuesto General de la Nación y las correspondientes asignaciones para el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en la

---

<sup>6</sup> Se estima que es aproximadamente de 18.600 has al año (según PNN. Análisis multitemporal, utilizando metodología coberturas Corind Land Cover)



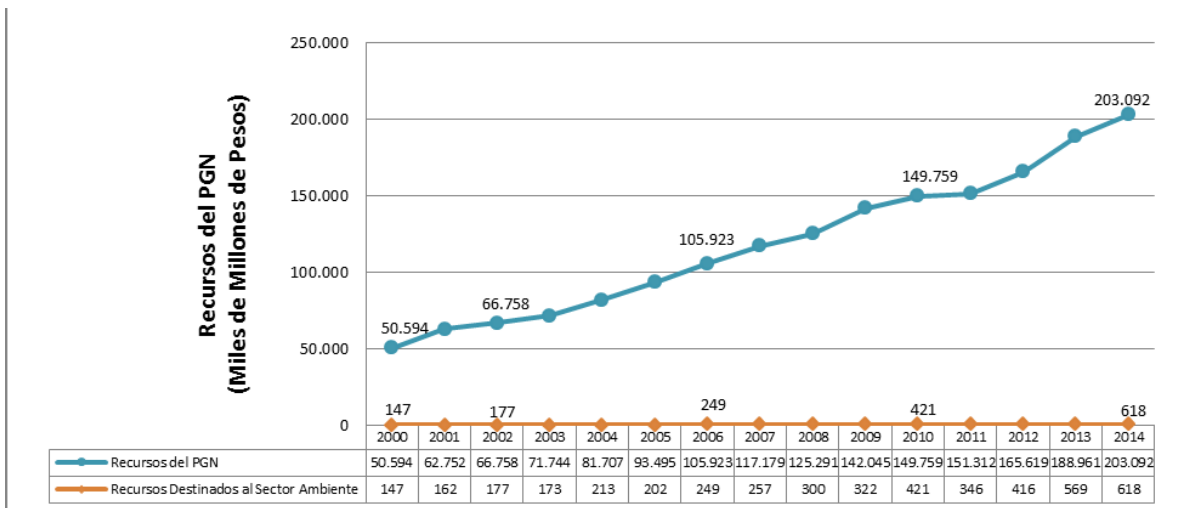
Figura 5 la asignación a PARQUES, respecto de los recursos del sector (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014)

**Tabla 2. Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) destinados al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y recursos de dicho sector destinados a PARQUES. Periodo 2000 – 2014 (cifras en miles de millones)**

Año	Recursos del PGN	Recursos Destinados al Sector Ambiente	Variación anual	Recursos destinados a PARQUES	Variación anual	Porcentaje del PGN destinado al Sector Ambiente	Porcentaje del Sector Ambiente destinado a PARQUES
2000	50.594	147		13		0,30%	9,20%
2001	62.752	162	10%	19	44%	0,30%	11,90%
2002	66.758	177	9%	14	-27%	0,30%	8,00%
2003	71.744	173	-2%	14	2%	0,20%	8,30%
2004	81.707	213	23%	16	12%	0,30%	7,60%
2005	93.495	202	-5%	17	6%	0,20%	8,50%
2006	105.923	249	23%	20	17%	0,20%	8,00%
2007	117.179	257	3%	25	26%	0,20%	9,80%
2008	125.291	300	17%	36	42%	0,20%	12,00%
2009	142.045	322	7%	41	14%	0,20%	12,70%
2010	149.759	421	31%	47	16%	0,30%	11,30%
2011	151.312	346	-18%	47	-1%	0,20%	13,60%
2012	165.619	416	20%	57	22%	0,30%	13,80%
2013	188.961	569	37%	73	27%	0,30%	12,80%
2014	203.092	618	9%	67	-9%	0,30%	10,80%

Fuente:

**Figura 4. Recursos del Presupuesto General de la Nación Destinados al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible Periodo 2000-2014.**

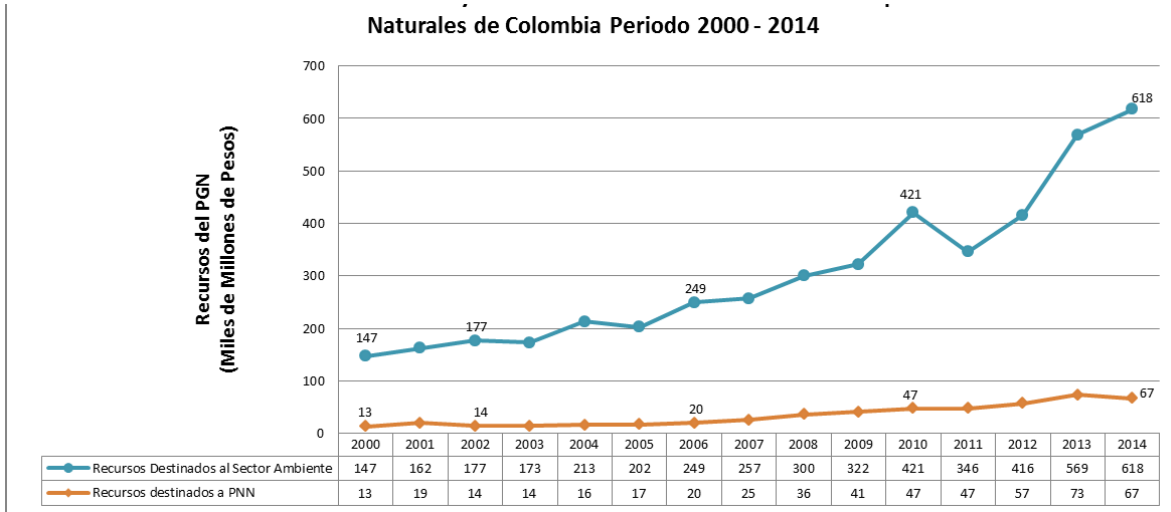


Fuente:

**Figura 5. Recursos del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible Destinados a PARQUES Periodo 2000-2014.**



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.



Fuente:

Con base en la información suministrada, se tiene que los recursos de funcionamiento para el SPNN se mantuvieron constantes y se muestra un incremento a partir del año 2007. Esto se explica por los recursos de cooperación asignados a los recursos de funcionamiento a través del Presupuesto General de la Nación (PGN), condicionados, una vez culminado el mismo, a que fuesen reemplazados por nuevos recursos asignados al PGN para tal fin. El comportamiento del presupuesto de funcionamiento a partir de 2009 parece confirmar que dicho compromiso se cumplió.

En relación con los recursos de inversión también muestran un comportamiento similar y notable a partir del año 2008, con excepción a una adición extraordinaria de recursos en el año 2001 con destino al saneamiento de predios en el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta. Por su parte, los recursos propios presentan en promedio un crecimiento a partir de 2005 alcanzando casi a triplicarse en el 2013, al pasar de \$ 3.472 millones a \$ 9.970 millones respectivamente.

Finalmente, se concluye que las asignaciones del orden nacional fueron más dinámicas que las del total del SINA. Para el año 2014 el SPNN tiene un presupuesto total dentro del PGN que es aproximadamente 5 veces del que tenía en el año 2000, pero la magnitud de dichos recursos sigue siendo precaria, en contraste con el reto de administrar más del 12% del territorio continental del país y cumplir con la función del SPNN como coordinador del SINAP

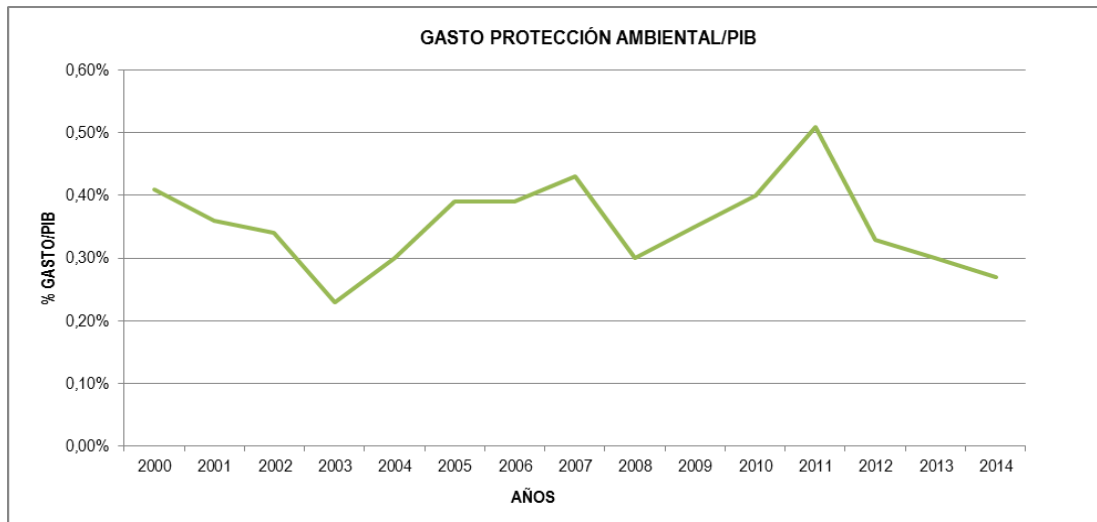
Así mismo, de acuerdo con el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010 – 2011 (Contraloría General de la República (2011), la participación promedio de los gastos del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el Producto Interno Bruto (PIB) de país durante los últimos 10 años ha sido de 0,35%, sin una tendencia al alza, lo que afecta el manejo de las áreas protegidas bajo su jurisdicción. Entre tanto, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en los años 2011 y 2012 el indicador





de gasto en protección ambiental del Gobierno respecto al PIB total a precios corrientes, bajo del 0,51% al 0.33%, tendencia que continua cayendo en los años 2013 y 2014 pasando del 0.30% al 0.27% en los años respectivos.

**Figura 6: Participación del SINA en el PIB 2000 – 2010**



Fuente: Elaboración propia a partir del informe del Estado de los Recursos Naturales (CGN), DANE e informe OCDE 2014.

## 5.2 Gastos Departamentales y Municipales

La información respecto a la inversión ambiental por parte de los departamentos es bastante dispersa lo que dificulta un análisis claro y objetivo de esta, Por esta razón es necesario usar otras fuentes que dan luz acerca de diferentes fondos, para conocer las diferentes tendencias de la inversión ambiental en el país. Los datos presentados en la tabla 4, demuestran que la inversión ambiental por departamento de los recursos del fondo de adaptación del cambio climático, es escasa, esto al compararla con la inversión en otros rubros como Salud, Transporte Educación y Vivienda.

Así mismo, se evidencia que la mayor inversión ambiental la realiza el Distrito Capital de Bogotá, en torno al 89% de los recursos solicitados al fondo; así mismo los departamentos de Tolima, Valle del Cauca, Huila y Arauca tienen altos porcentajes de inversión de los recursos de este fondo, esto en comparación con los demás departamentos en los cuales el porcentaje de inversión apenas supera el 5%.

Cabe señalar que la mayoría de las inversiones ambientales de este fondo se han destinado a la estructuración de planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas (POMCA) además de la adquisición de equipo de monitoreo climatológico e hídrico para diferentes cuencas.



**Tabla 4. Inversión Ambiental Departamental en Colombia**

	Inversión Ambiental	Acueducto	Salud	Transporte	Educación	Reactivación Económica	Vivienda	Total
1 Amazonas			60,6%				39,4%	100%
2 Antioquia	4,5%	0,5%	7,5%	15,8%	14,2%	29,6%	27,9%	100%
3 Arauca	12,3%			81,6%			6,1%	100%
4 Atlántico	0,1%	17,8%	2,6%	18,4%	5,1%	1,3%	54,5%	100%
5 Bogotá	89,6%						10,4%	100%
6 Bolívar	0,9%	0,5%	5,6%	42,5%	12,3%	1,0%	37,1%	100%
7 Boyacá	6,1%	3,8%	7,1%	47,3%		19,9%	15,8%	100%
8 Caldas	1,0%	10,4%		80,3%	1,6%	0,1%	6,5%	100%
9 Caquetá	97,9%			0,8%			1,3%	100%
10 Casanare	7,7%	14,8%		67,0%			10,6%	100%
11 Cauca	4,8%	4,5%	10,9%	30,5%	6,5%	0,0%	42,8%	100%
12 Cesar	5,6%	14,9%	0,6%		10,5%	1,4%	67,2%	100%
13 Chocó	0,3%	29,3%	13,7%	10,3%	10,5%	3,6%	32,3%	100%
14 Córdoba	2,9%		7,7%	2,7%	37,9%	2,7%	46,2%	100%
15 Cundinamarca	5,0%	3,2%	0,2%	79,8%	3,8%	1,1%	6,9%	100%
16 Guainía							100,0%	100%
17 Guaviare							100,0%	100%
18 Guajira	1,9%	4,3%			0,7%	2,6%	90,4%	100%
19 Huila	16,9%	3,2%		13,0%	35,6%	10,6%	20,7%	100%
20 Magdalena		5,2%					94,8%	100%
21 Meta	4,4%	44,6%		42,1%			8,9%	100%
22 Nariño	3,9%	13,2%	27,8%	4,3%	7,8%	2,3%	40,7%	100%
23 N. Santander	2,1%	9,7%	3,2%	39,7%	3,5%	17,9%	23,9%	100%
24 Putumayo	5,7%			40,0%			54,3%	100%
25 Quindío	2,8%	19,4%		74,3%			3,5%	100%
26 Risaralda	6,2%	23,1%		49,5%		0,4%	20,8%	100%
27 San Andrés								
28 Santander	4,7%	10,7%	0,0%	53,2%	2,2%	19,6%	9,6%	100%
29 Sucre	10,3%	1,0%	16,9%	0,0%	24,3%	3,4%	44,1%	100%
30 Tolima	18,4%	47,2%	0,3%	1,3%			51,2%	100%
31 Valle del cauca	12,0%	21,2%	0,0%	17,8%	10,4%	5,0%	33,7%	100%
32 Vaupés							100,0%	100%
33 Vichada							100,0%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la Información de las Fichas Regionales de Inversión del DNP



## 6. BRECHA FINANCIERA DEL SPNN: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN.

Para el cálculo de la brecha financiera, entendida como la diferencia entre los recursos disponibles y las necesidades del sistema, se elaboró la metodología de homologación para el cálculo de la misma (Oficina Asesora de Planeación, 2012). La metodología fue evaluada y aprobada en la Mesa de Sostenibilidad Financiera. Esta metodología se aplicó para el SPNN a partir de la información primaria de 2012, pero se puede replicar en las áreas protegidas regionales.

Para el caso del SPNN, la estimación de recursos disponibles (ingresos), se realiza con base en las asignaciones presupuestales registradas (por área protegida y para el sistema) correspondientes a la vigencia 2012, mediante la selección de un área representativa por cada una de las 6 categorías equivalentes. Por su parte, la estimación de los requerimientos, se soporta en las cifras presupuestales del 2012 de PARQUES (por área protegida como centro de costo) con los cuales se estiman las necesidades bajo el escenario básico<sup>7</sup> y básico mejorado, para posteriormente calcular la brecha financiera para los escenarios mencionados.

Siguiendo el cálculo de la Oficina Asesora de Planeación, (2012) el método de cálculo para la estimación de la brecha se basa en que la unidad de cálculo para la estimación de la brecha financiera es \$ Col/ha. La metodología para el cálculo de la brecha financiera comprende el cálculo de los valores de los ingresos; las necesidades en los escenarios: básico y básico mejorado<sup>8</sup>, así como la estimación de la brecha financiera en la misma unidad de medida y para los escenarios indicados, que incluye las siguientes cuatro etapas:

---

<sup>7</sup> Se define a través de un esquema de costos establecidos como mínimos para desarrollar las labores de conservación de un área protegida, concretado a través de los rubros de gasto en los cuales incurren las áreas protegidas. El escenario básico incluye rubros de gastos (fijos/variables) definidos en el marco de los mecanismos de gestión de los planes de manejo de las áreas protegidas, ajustados todos mediante el Factor de Requerimientos. Los conceptos para este escenario son: Elaboración e implementación del plan de manejo, gastos de operación o generales, gastos de personal, más el factor de coordinación con el cual se recoge la gestión que desde el nivel central y las direcciones territoriales se hace para implementar lineamientos institucionales necesarios para el direccionamiento estratégico de cada una de las áreas protegidas. El escenario básico describe el nivel mínimo de financiamiento y la capacidad de gestiones necesarias para operar programas de conservación clave que permitirá mantener las funciones esenciales del ecosistema en las áreas protegidas (Investigación de Rodrigo Arriagada. Escrito de Marlon Flores. [Chapter 10. Protected áreas](#))

<sup>8</sup> Corresponde al escenario básico más otros rubros definidos en el marco de los planes estratégicos de las instituciones que administran AP, que tengan en cuenta los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica. El escenario básico mejorado corresponde al nivel de financiamiento y capacidad necesarios, para lograr una operación y cobertura satisfactorias de todos los programas del área protegida para alcanzar y sostener el funcionamiento óptimo de los ecosistemas y sus servicios. Se incluyen valoraciones de actividades para la planificación y la articulación interinstitucional, la restauración de ecosistemas vulnerables, la suscripción e implementación de regímenes especiales de manejo y acuerdos de uso, la conectividad tecnológica y las comunicaciones; igualmente la valoración para desarrollar acciones que permitan la conectividad ecosistémica y paisajística, el manejo técnico de las zonas amortiguadoras, el desarrollo de alternativas de vida para los colonos y ocupantes de las Z.A y el fortalecimiento institucional y un incremento en el 50% de su persona.



**A.** Equivalencia de tipo de área gestionada, por categoría de manejo. Se identifica el Área Protegida referente para el grupo equivalente de manejo y tipo de área gestionada, comparando la diferencia resultante en valor absoluto, entre su número de hectáreas y el valor promedio de hectáreas del grupo respectivo. La menor diferencia permite determinar el área protegida representativa o referente del grupo en análisis

**B.** Estimación de recursos disponibles (ingresos). Se determina el valor de los ingresos asignados con base en la distribución presupuestal por fuente (para el caso de PARQUES el Fondo Nacional Ambiental - FONAM y Presupuesto General de la Nación – PGN) del área protegida referente, en \$Col/ha. La estimación del valor total de ingresos para todas las áreas del respectivo grupo equivalente de las áreas protegidas nacionales a partir del total de has del respectivo grupo, obteniendo los ingresos para las 56 áreas protegidas consideradas.

El cálculo para PARQUES se realizó considerando los ingresos percibidos para la vigencia 2012, para las 56 áreas protegidas, los cuales ascendieron a \$16.419 millones de pesos. Además, se debe indicar que en 2012, PARQUES recibió \$56.787 millones de pesos como apropiación presupuestal (\$49.436 millones por Presupuesto General de la Nación y \$7.351 por recursos propios, vía Fondo Nacional Ambiental –FONAM), de los cuales se ejecutaron \$53.116,7 millones, es decir el 93,5%.

**C.** Estimación de necesidades. Para este cálculo se tiene en cuenta:

-Cálculo del factor de coordinación. Se define como la suma de los valores presupuestales ejecutados para control y vigilancia, educación ambiental y planeación, en los que se incurre desde el nivel central o territorial para la coordinación de éstas temáticas específicas, en favor de las áreas protegidas a su cargo<sup>9</sup>

-Cálculo del factor de requerimientos. Es la brecha implícita que tiene la asignación presupuestal y calculado con base en la planeación financiera de la entidad<sup>10</sup>. Se define como la relación entre el valor presupuestal requerido sobre el monto finalmente asignado para cada uno de los rubros de gasto, de la respectiva vigencia, en el ejercicio de distribución interna de presupuesto. Es el promedio resultante de una serie de datos de requerimientos y asignaciones presupuestales por rubros de gastos para las AP.

-Cálculo del valor por hectárea, consiste en el costo unitario de la categoría equivalente de las necesidades o requerimientos para el Escenario Básico.

-Cálculo del valor por hectárea de la categoría equivalente para el Escenario Básico Mejorado.

<sup>9</sup> Para el cálculo de este factor, en las demás categorías de AP de carácter regional (Decreto 2372 de 2010) se debe estimar el monto de inversión de las Corporaciones en control y vigilancia, educación ambiental y planeación. En caso que exista una oficina de áreas protegidas, es esta la asignación que se tiene en cuenta.

<sup>10</sup> Para las corporaciones éste factor se determina en los casos piloto.



La definición del modelo que permite estimar las necesidades de la Entidad para la administración, y coordinación del sistema en el caso de PARQUES, conlleva otras variables adicionales a la operación de las áreas protegidas. En efecto, el desarrollo de actividades para resolver el problema de uso, ocupación y tenencia de predios al interior de todas las áreas del sistema de parques en una variable que merece una estimación puntual. Igualmente la implementación de la ruta para la coordinación e incremento de la representatividad ecosistémica se configura como otra variable a considerar dentro del modelo que se propone:

Necesidades del SPNN en el Escenario $x$ =	$[(\text{Necesidades Operación de las AP en el Escenario } x) + (\text{Saneamiento, UOT}) + (\text{Incremento de representatividad-nuevas áreas})]$
--	---

De acuerdo con la metodología descrita, se calculan las necesidades para el SPNN, conformado por 56 áreas protegidas de acuerdo con la información de 2012<sup>11</sup>, que se presentan en la siguiente Tabla:

**Tabla 4. Estimación de necesidades para el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)**

Escenario	Estimación de Necesidades Pesos Corrientes de 2012
Total requerimientos Áreas Protegidas - Básico	\$349.005.646.877
Total requerimientos Áreas Protegidas Básico Mejorado	\$496.361.625.695
Más representatividad, declaratoria y ampliación del SINAP (Declaratoria de 18 nuevas AP – Estudios de representatividad - Coordinación SINAP)	\$41.872.869.990
Saneamiento (Estudios prediales y límites \$4.500 millones; se valoran 8.000 predios a \$10.000.000 cada uno. Gestión - Ocupación: \$25.396 millones)	\$109.896.000.000
Total Necesidades del Sistema- Escenario Básico	\$500.774.516.867
Total Necesidades del Sistema -Escenario Básico Mejorado	\$648.130.495.686

Fuente: Oficina Asesora de Planeación, 2012.

#### D. Estimación de la brecha financiera

Según el monto de los ingresos estimados por hectárea para las áreas protegidas y los valores de las necesidades calculadas en esta misma unidad para cada uno de los escenarios definidos, se determinó la Brecha Financiera para las 56 áreas protegidas objeto del presente ejercicio, que para los dos escenarios es deficitaria y alcanzan los \$

<sup>11</sup> Su actualización está sujeta a los planes de manejo que serán adoptados en el 2014



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

332.587 millones y \$ 479.942,6 millones para los escenarios considerados. En la siguiente Tabla se presentan los datos consolidados de esta Brecha Financiera.

**Tabla No. 5. Estimación de la Brecha Financiera para las 56 áreas protegidas de PARQUES (2012)**

Concepto	Valor en pesos corrientes de 2012
Ingresos Estimados para las AP	\$ 16.419.027.076
Necesidades Escenario Básico para las AP	\$ 349.005.646.877
Necesidades Escenario Óptimo para las AP	\$ 496.361.625.695
Brecha Financiera Escenario Básico para las AP	(- \$332.586.619.801)
Brecha Financiera Escenario Básico Mejorado para las AP	(- \$479.942.598.619)

Fuente. Oficina Asesora de Planeación, 2012

Para el SPNN la Brecha Financiera en el escenario básico es deficitaria y asciende a \$443.987,2 millones, valor 8 veces mayor que sus ingreso; y en el escenario básico mejorado ésta también es deficitaria y se calcula en \$591.343,5 millones, valor 10 veces mayor que sus ingresos anuales. Ver Tabla 6

**Tabla No. 6. Brecha Financiera para el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia**

Concepto	Valor en pesos corrientes de 2012
Ingresos Estimados para el Sistema	\$ 56.787.200.000
Necesidades Escenario Básico para el Sistema	\$ 500.774.516.867
Necesidades Escenario Básico Mejorado del Sistema	\$ 648.130.495.686
Brecha Financiera Escenario Básico del Sistema	(- \$ 443.987.316.867)

Fuente. O.A.P. PNN Bogotá 2013.

Por su parte las necesidades estimadas para el SPNN en el escenario básico, son de \$500.774 millones, valor 9 veces mayor que los ingresos; para el escenario básico mejorado éstas son de \$648.130,5 millones, cifra 11 veces mayor que los ingresos y 1.1 veces mayor que la Brecha misma.

En relación con las áreas protegidas regionales, se encontró que según las diferentes formas de financiar y mantener las actividades de las áreas protegidas se presenta una diversidad de cuentas entre las entidades que administran estas áreas. Las Autoridades Ambientales Regionales (CAR) mantienen unos rubros específicos para la gestión de las áreas regionales y municipales dentro de su jurisdicción pero no unos costos fijos de mantenimiento, a diferencia de PARQUES que establece su programación a través de unos subprogramas en funcionamiento e inversión.

Cada CAR maneja diferentes programas y metas de acuerdo con las necesidades de cada región presentándose entonces un resultado heterogéneo en el gasto de inversión, y



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

una variación en el nombre del programa que contiene los diferentes apoyos a la gestión de las áreas protegidas en jurisdicción de la misma. Sin embargo, existe un común denominador en los planes financieros y es el gasto en fortalecimiento a los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas (SIRAP) y Sistemas Departamentales de Áreas Protegidas (SIDAP), los cuales buscan articularse al SINAP como parte de la estrategia para garantizar la conservación y aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios ecosistémicos. Esta condición se presenta en la mayoría de las CAR, razón por la cual la metodología de costeo mínimo de área protegida no se establecerá de acuerdo con unos gastos específicos de funcionamiento como se realiza para PARQUES.

Por lo anterior, se viene realizando la aplicación de la metodología homologada de la brecha financiera en las áreas del SIRAP, para lo cual se viene adelantado unos proyectos piloto en el Distrito de Manejo Integrado (DMI) de Cispatá, con el apoyo de la CVS, y en el área protegida Rabanal, con el apoyo de la CAR, Corpochivor y Corpoboyacá.

Para el caso del DMI de Cispatá, se realizó la estimación de la brecha financiera siguiendo la metodología homologada mencionada. El Distrito de Manejo Integrado de Cispatá es administrado por la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y del San Jorge (CVS), los ingresos de la corporación obtenidos de inversión en bosques y biodiversidad corresponden a 10,318,764,876, ajustada para el año 2012. Por el lado de los gastos de funcionamiento correspondientes a 4,173,345,000 son del año 2012. La estimación de las necesidades se enfocó en dos escenarios, el básico y el básico mejorado. El básico referente a los costos que están enmarcados dentro de la elaboración e implementación del plan de manejo, gastos de operación, más el factor de coordinación.

Como resultados se obtuvieron que los costos unitarios propuestos en PNN son casi 50% menores que los encontrados para el DMI Cispatá, tanto en el escenario básico y el básico mejorado; y que la brecha de PNN en el escenario básico es 10,2 veces mayor que la brecha de AP de la Corporación, y 8,1 mayor para el caso del escenario básico mejorado.

Para el caso de las reservas de la sociedad civil y una vez realizado un ejercicio con RESNATUR en 2012, en promedio se manejan unos costos de caracterización de \$ 3 Millones, el cual incluye el plan de manejo. La implementación de este plan oscila entre \$1,5 Millones y \$ 2,0 Millones de pesos sólo para actividades de conservación, ya que los sistemas productivos alcanzan a cubrir sus costos de oportunidad. Haciendo este mismo análisis con la CVC y el apoyo que ésta le proporciona a las reservas naturales de la sociedad civil de su jurisdicción el valor promedio por gasto de inversión es de \$ 2,0 Millones por ha. Este valor incluye el registro ante PARQUES y algunas acciones del plan de manejo.

Si se establece una aproximación de los costos de mantenimiento totales por año que realizan las reservas de la sociedad civil, debe tenerse en cuenta que no se están considerando los costos por ha, sino unos costos mínimo de mantenimiento que adicionalmente se toma el límite inferior de lo reportado por algunas instituciones. Con lo



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

anterior, se estimó un costo anual medio de \$1.355 Millones para las 271 reservas registradas formalmente ante PARQUES.

## 7. PROPUESTA PARA LA OBTENCION DE RECURSOS POTENCIALES EN EL MARCO LEGAL VIGENTE

Dentro de los tipos de instrumentos y mecanismos para la financiación de las áreas protegidas, se encuentran las asignaciones del presupuesto del Estado y todas sus herramientas fiscales, recaudo a través de los fondos externos y mecanismos de mercado que permiten fortalecer el proceso de planificación y manejo de las áreas protegidas. En la presente sección se presentan las posibilidades de financiamiento para el SINAP a partir de propuestas de ingresos tributarios y no tributarios y del SGP disponibles para los diferentes niveles de gobierno, que en cierto grado se pueden justificar para la conservación de las áreas protegidas, las cuales fueron planteadas por la Mesa de Sostenibilidad Financiera del SINAP, para la obtención de recursos que contribuyan a su gestión efectiva.

### 7.1. Ajuste a Tasa Por Uso Del Agua Y Distribución A Prorrata Del Área Con La Corporación Que Las Recibe Con Respecto Al Área Total De La Cuenca.

De acuerdo con el estudio Tarifas de las tasas por el uso de agua (Rudas, 2010), el cual tiene como punto de partida el análisis de costos de oportunidad al destinar el suelo a la conservación en los Parques Nacionales Naturales, muestra los montos potenciales a partir de este instrumento, de modo tal que los valores arrojados corresponden a aquellos que harían que el recurso se asignara de manera eficiente al equiparar el precio del agua que se tuviese que pagar si no existiera dicha figura de protección y en su lugar un mercado para ello. Los diferentes escenarios financieros se muestran en la próxima sección.

Es importante anotar aquí que los rubros presentados no contemplan la totalidad de categorías del SINAP pero si son una buena aproximación al ser los Parques Nacionales Naturales garantes de buena parte del agua destinada para importantes usos en el país, como se indicó en la sección 4. De otro lado este documento supone una coordinación con las CAR para la ejecución de estos recursos en pro de la conservación de las fuentes hídricas del Sistema ya que en la actualidad las corporaciones reciben la mayor parte (6 y 8 mil millones en promedio entre los años 2004 - 2012) mientras que PARQUES, recibió aproximadamente \$ 930 millones en promedio para el período de 2005 – 2013, dado que el mayor número de puntos de captación se encuentran por fuera de su jurisdicción.

Hasta el momento sin embargo, el único recurso legal existente para gestionar recursos de las CAR es el artículo 213 de solidaridad de cuencas de la Ley 1450 de 2011 para la financiación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, así: “Las autoridades ambientales competentes, las entidades territoriales y demás entidades del orden nacional, departamental o municipal, asentadas y con responsabilidades en la





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

cuenca, podrán en el marco de sus competencias, suscribirse a los convenios para la ejecución de proyectos de financiación por fuera de los límites jurisdiccionales”

**Figura 7. Propuesta de optimización y nuevos instrumentos para la financiación del SINAP**

Propuesta rediseño de los Instrumentos existentes y nuevos instrumentos			
<p><b>Ajuste Tasa por uso de agua</b></p> <p>Tarifa mínima y liquidación según cuenca aportante.</p>	<p><b>Transferencias del sector eléctrico</b></p> <p>Se recomienda incluir sujeto activo de las transferencias a PNN (dependiendo de la oferta)</p>	<p><b>Sobretasa ambiental a los peajes:</b></p> <p>Ampliar a los peajes del País e incluir a Parques Nacionales Naturales como sujeto activo de este tributo</p>	
<p><b>Redistribución del 4% del IVA adicional por telefonía móvil al SINAP</b></p>	<p><b>Cobro por Actividades Recreativas Acuáticas:</b> basado en costos de la actividad.</p>	<p>Cobro por Tránsito de Embarcaciones</p>	<p><b>SGP (5% gastos generales).</b> Incentivos a los municipios</p>
<p>1% Ingresos Corrientes entes territoriales para conservación de cuencas (Decreto 953 de 2013)</p>	<p><b>Compromiso incremento PGN para la financiación del SINAP</b> (y a otros miembros del SINA)</p>	<p><b>Mecanismo de Compensación</b> (1% por uso del Agua – Decreto 1900 de 2006; y Manual Compensación Pérdida de Biodiversidad – Resolución 1517 de 2012)</p>	

Fuente: Elaboración Propia

En este escenario, una propuesta para resolver este problema es proponer una ley que retome la función que el artículo 338 de la Constitución le otorga al legislador de fijar una tarifa mínima de estas tasas por ley, sin delegar esta función al ejecutivo.

Con respecto a su distribución se debe considerar que en Colombia, los Parques Nacionales Naturales tienen territorio localizado en cerca de doscientos de los más de mil



municipios del país. Pero en términos de recursos hídricos, de los 14 billones de metros cúbicos de agua dulce que se ofrecen anualmente en el país en un año medio (IDEAM, 2008), más de dos terceras partes (9,5 billones de metros cúbicos) corresponden a estos municipios con territorio en algún parque nacional.

Además, las áreas protegidas del SPNN proporcionan agua para consumo humano y doméstico para más de 25 millones de personas, para la generación de energía hidroeléctrica de aproximadamente el 50% de los proyectos el país, y para riegos de más de 152.286 has (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2014)

Por lo anterior, se propone además que en la modificación del decreto sobre tasas por uso de agua cuando en una cuenca tengan jurisdicción Autoridades Ambientales Regionales y áreas del SPNN, el monto recibido por las tasas de uso de agua se distribuya a prorrata según el porcentaje de la cuenca hidrográfica que cada autoridad ambiental tenga con respecto a cuenca hidrográfica.

## 7.2 Modificación del artículo 45 de la Ley 99/93. Transferencias del Sector Eléctrico Entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y las Corporaciones Autónomas.

Considerando la importancia de las áreas del SPNN para el sector hidroenergético del País, se propuso modificar el artículo 45 de la Ley 99/93 en la siguiente forma:

Transferencia del Sector Eléctrico. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 7% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.
2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica.
3. El 1% para el SPNN a través de la cuenta del FONAM.

Lo anterior fue presentado, con su correspondiente exposición de motivos, al Congreso de la República, y radicado mediante el proyecto de Ley No. 139 de 2013, el cual se encuentra en trámite.

## 7.3. Sobretasa Ambiental Del 5% En Los Peajes De La Red Primaria Ley 787 de 2002 (Reglamentada por la Ley 981 de 2005).

Mediante la Ley 981 de 2005 se establece el cobro de la sobretasa ambiental del 5% para la vía Ciénaga Grande de Santa Marta – Barranquilla, Barranquilla – Cartagena, que afectan el Santuario de Fauna y Flora Ciénaga Grande de Santa Marta y la Vía Parque Isla Salamanca; y la Ciénaga de la Virgen respectivamente. El recaudo realizado es para



las respectivas corporaciones autónomas regionales, a pesar que se afectan dos (2) áreas del SPNN.<sup>12</sup>

Se propone ampliar la sobretasa ambiental de cinco por ciento (5%) sobre los peajes para las vías que afecten o se sitúen en áreas del SPNN, áreas protegidas regionales y parques naturales distritales. Por lo anterior, se debe modificar la Ley 981 de 2005, considerando que cuando una vía afecte a un área del SPNN y que sea sitio Ramsar o reservas de la biósfera, los recursos recaudados serán distribuidos por partes iguales entre Parques Nacionales Naturales (PNN) de Colombia y la respectiva autoridad ambiental regional o local. En caso que la afectación sea para unas áreas del SPNN o a un área protegida regional los recursos recaudados corresponderán a la respectiva autoridad ambiental

Además, la sobretasa será recaudada conjuntamente con el peaje por la entidad administradora de éste y deberá consignarse a favor del FONAM (Fondo Nacional Ambiental) o la autoridad ambiental distrital, respectivamente, por trimestre vencido y el total recaudado ira a una cuenta especial del FONAM o de la autoridad ambiental, respectivamente, con destino a la recuperación y preservación de las áreas afectadas por dichas vías, según los respectivos planes de manejo.

#### 7.4. Redistribución del 4% del IVA Adicional De La Telefonía Celular a Favor Del SINAP.

En relación con este tributo se busca no afectar la destinación establecida para el Distrito Capital y los Departamentos para la financiación de actividades culturales, pero se propone que los recursos no ejecutados y los respectivos interés financieros se destinen a las áreas protegidas del SPNN. Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta de modificación sería la siguiente (Los cambios se resaltan en negrilla):

ARTÍCULO 66. Adiciónese el artículo 512-7 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 512-7. BASE Y TARIFA EN EL SERVICIO DE TELEFONIA MOVIL. El servicio de telefonía móvil estará gravado con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio facturado por planes de voz y de datos, por parte del responsable, sin incluir el impuesto sobre las ventas. Este 4% será destinado a inversión social y se distribuirá así:

- Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos incluidos los accesos en las zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la Nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional.

<sup>12</sup> En el 2011 el recaudo por CORPOMAG en el 2011 por el peaje situado en la vía Ciénaga-Barranquilla que atraviesa el Santuario de Fauna y Flora Ciénaga de Santa Marta y el Vía Parque Isla de Salamanca, fue de \$3,489 millones de pesos. PNN no recibe recursos



- El 15% será girado al Distrito Capital y a los departamentos, para que mediante convenio con los municipios y/o distritos que presenten proyectos que sean debidamente viabilizados, se destine a programas de fomento y desarrollo deportivo e infraestructura, atendiendo los criterios del sistema general de participación, establecidos en la Ley 715 de 2001 y también, el fomento, promoción y desarrollo de la cultura y la actividad artística colombiana.
- Los municipios y/o distritos cuyas actividades culturales y artísticas hayan sido declaradas como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco, tendrán derecho a que del porcentaje asignado se destine el cincuenta por ciento (50%) para la promoción y fomento de estas actividades.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberán informar anualmente a las comisiones económicas del Congreso de la República, el valor recaudado por este tributo y la destinación de los mismos.

PARÁGRAFO 2. Los recursos girados para cultura al Distrito Capital y a los Departamentos, que no hayan sido ejecutados al final de la vigencia siguiente a la cual fueron girados, serán reintegrados por el Distrito Capital y los Departamentos al Tesoro Nacional, junto con los rendimientos financieros generados.

Los recursos reintegrados al Tesoro Nacional serán destinados a la conservación y saneamiento predial de las áreas protegidas administradas por PARQUES.

Los recursos de las vigencias comprendidas desde 2003 a 2010 que no hayan sido ejecutados antes del 31 de diciembre de 2011, deberán reintegrarse junto con los rendimientos generados al Tesoro Nacional, a más tardar el día 15 de febrero de 2012, recursos que tendrán la misma destinación ya prevista. En las siguientes vigencias, incluido el 2011, el reintegro de los recursos no ejecutados deberá hacerse al Tesoro Nacional a más tardar el 15 de febrero de cada año, y se seguirá el mismo procedimiento.

Cuando la entidad territorial no adelante el reintegro de recursos en los montos y plazos a que se refiere el presente artículo, PARQUES podrá descontarlos del giro que en las siguientes vigencias deba adelantar al Distrito Capital o al respectivo Departamento por el mismo concepto.

### 7.5. Cobro por Actividades Recreativas Acuáticas y Tránsito de Embarcaciones en Áreas Marinas Protegidas.

De acuerdo con los análisis financiero que permiten determinar los costos de conservar, se propone fijar el cobro por actividades recreativas acuáticas y el tránsito de embarcaciones en áreas marinas protegidas, (Subdirección de Sostenibilidad, 2013). En relación con el cobro por actividades acuáticas recreativas, este se implementó<sup>13</sup> en el

<sup>13</sup> Resolución No. XX de febrero de 2014



PNN Corales del Rosario y San Bernardo, después de concertar con los operadores y autoridades locales su gradualidad, y se avanza en la implementación de su cobro en el PNN Tayrona.

Para el cobro de tránsito de embarcaciones en áreas marinas protegidas se avanza en las gestiones con las respectivas marinas y la DIMAR para dar la operatividad a su implementación.

#### 7.6 Establecer dentro del Sistema General de Participaciones la destinación de un porcentaje del 5% del 8% de libre destinación a la financiación del SINAP.

En el Sistema General de Participaciones (SGP), en los recursos para “propósito general”, existen oportunidades de financiamiento para la conservación tanto para municipios como para departamentos (ver Tabla 6). No obstante éstas no son asignaciones específicas por lo que dependen del proceso político local y de la voluntad de las autoridades territoriales. Así mismo es posible identificar dentro de la misma fuente, un 0,52% correspondientes a las asignaciones especiales para los resguardos indígenas, partida que aunque no tiene destinación específica para la conservación aplicaría y se justificaría por el traslape que tienen algunos resguardos con las áreas protegidas.

**Tabla 7. Destinación de recursos de SGP para propósito general.**

Departamentos	Municipios
*Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.	- Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales. - Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.
*Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.	- Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio. - Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire. - Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua. - Realizar las actividades necesarias para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas. - Prestar el servicio de asistencia técnica y realizar transferencia de tecnología en lo relacionado con la defensa del medio ambiente y la protección de los recursos naturales.

Fuente:

En el caso particular de los departamentos, no se han destinado recursos del SGP para la conservación. En términos agregados, en los departamentos entre el 2002 y el 2007 el SGP se destinó por mandato de ley casi exclusivamente a inversión en educación (81%) y salud (19%). La única excepción se presenta en tres departamentos en los cuales, además de educación y salud, se destinaron algunos recursos de estas transferencias a



inversiones en los resguardos indígenas, así: Amazonas (3,3%), Guainía (3,0%) y Vaupés (0,9%).

Por el contrario, los municipios de categorías especial<sup>14</sup> 1, 2 y 3 pueden destinar, a criterio de sus propias autoridades, alguna porción de sus recursos de libre inversión (42% del propósito general) hacia inversiones en conservación; y los municipios de las demás categorías podría destinar hacia este fin parte de sus recursos de propósito general destinado a libre inversión y libre destinación.

Según (Rudas & Maldonado, 2008, p. 30) para el período de análisis 2002 - 2007, el total de recursos de libre inversión ascendieron, en promedio, a \$ 958 mil millones y los de libre destinación a \$ 573 mil millones. Esto arrojó un total para todos los municipios del país de un poco más de \$1,5 billones anuales, de los cuales se puede destinar alguna porción a la conservación, si se cumplen dos condiciones: que exista la voluntad política local de asignarlos a este fin; y que esta voluntad quede expresamente contemplada en los programas de inversión del respectivo plan de desarrollo municipal.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone garantizar una fuente de financiación, con base en la participación de propósito general del Sistema General de Participaciones, de manera que “del total de los recursos de la participación de propósito general, las entidades territoriales destinarán el 5% del 8 % de libre destinación para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en materia de áreas protegidas, según la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional” (Rudas & Maldonado, 2008, p. 2).

### 7.7. Destinación Del 1% De Ingresos Corrientes De Los Entes Territoriales.

La destinación obligatoria del 1% de los ingresos corrientes<sup>15</sup>, que deben orientarse a la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los de esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), (Decreto 953 de 2013), es una posibilidad de financiamiento para las áreas del SINAO. Gran parte de las áreas que surten los acueductos municipales, distritales y regionales se encuentran dentro de las áreas protegidas del SINAP, como se mencionó anteriormente, y el monto de lo recaudado depende principalmente del nivel de cumplimiento de la obligación.

Para la aplicación de esta obligación, es importante definir los ingresos corrientes como base de cálculo del valor de los recursos que deben destinar los entes territoriales para la adquisición y mantenimiento de las áreas de interés para acueductos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales, lo cual tiene gran incidencia en la magnitud de los recursos destinados a este fin. Si se excluye de la definición de los ingresos corrientes los ingresos con destinación específica percibidos por los entes territoriales

<sup>14</sup> De acuerdo a la categorización del artículo 6 de la Ley 617 de 2000; se interpreta que los municipios de mayor desarrollo económico por su nivel de ingresos corrientes de libre destinación anual y población son lo de las categorías 1, 2 y 3.

<sup>15</sup> Corresponden al presupuesto de los municipios, distritos y departamentos



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

como los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y de las regalías que perciben los municipios y los departamentos quedarían excluidos de la base de liquidación, lo que representa una reducción de las inversiones obligatorias en las cuencas del 60% de los recursos. Esta restricción contradice los criterios del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, el cual no incluye las transferencias realizadas a través del SGP y de las regalías como ingresos de capital sino como ingresos corrientes de los entes territoriales (Rudas, 2010, pág. iii).

De acuerdo con el monto de los ingresos corrientes de los entes territoriales de 2013, se estima que el monto destinado para la conservación y recuperación de estas áreas estratégicas asciende a más de \$75.000 millones de pesos anuales, calculado a partir del rubro de libre inversión de los municipios.

#### 7.8 Fijar Compromisos Nacionales de Financiación del SINAP Como Porcentaje del Presupuesto General de la Nación Que Garanticen Su Crecimiento Adecuado Para El Cumplimiento de las Metas Previstas.

De acuerdo con lo presentado en las secciones 3 y 5 de este documento, se ha tenido un incremento significativo de aportes del presupuesto nacional en los últimos años para la financiación de la PARQUES, pero es insuficiente para el manejo del SPNN y el cumplimiento de la función de PARQUES de coordinar el SINAP como se refleja en los valores de la brecha financiera calculada ( \$ 338.000 millones y 480.000 millones para los escenarios básicos y básicos mejorados respectivamente para el manejo de 56 áreas protegidas, y 444.000 millones y \$ 591.000 millones para los escenarios básico y básico mejorado para el manejo del SPNN). Por lo tanto, es deseable que la tendencia de incremento del PGN se intensifique en los años siguientes para reducir la brecha financiera y tener un manejo efectivo del SINAP.

Además conviene incluir en esta tendencia a los institutos de investigación y a algunas de las autoridades ambientales regionales, en especial las de desarrollo sostenible, en la medida que estas instituciones desempeñan igualmente un papel central en el desarrollo de la política de áreas protegidas y conservación en el país. Con esta perspectiva, se requiere profundizar en la sustentación de las metas, los costos unitarios y el análisis de necesidades, de modo que la participación de estas instituciones en la definición del presupuesto nacional tenga el mayor fundamento y, de otra parte, sea posible consolidar una capacidad de argumentación desde la ciudadanía ante los tomadores de decisión para hacer evidente el interés de una audiencia creciente por este campo de política.

#### 7.9. Mecanismo Compensatorios.

De manera específica existen dos mecanismos compensatorios que benefician de manera directa SINAP, en particular para el saneamiento predial y financiamiento de acciones de los planes de manejo.

En primer lugar, cuando un proyecto requiere el uso de agua tomada directamente de una fuente natural, la Ley 99 de 1993 – parágrafo del artículo 43 - y el Decreto 1900 de 2006, que reglamenta dicho parágrafo, establecen que: “Todo proyecto que involucre en su





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

ejecución el uso del agua tomada directamente de fuentes naturales y que esté sujeto a la obtención de licencia ambiental, deberá destinar el 1% del total de la inversión para la recuperación, conservación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica que incluya la respectiva fuente hídrica de la que se toma el agua. En ausencia del respectivo Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, los recursos se podrán invertir en algunas de las obras o actividades señaladas en los literales "a" hasta "i", donde se incluye de manera explícita la preservación y conservación del SPNN que se encuentren dentro de la respectiva cuenca, de acuerdo con los planes de manejo.

Para este mecanismo, PARQUES ha venido avanzando mediante la gestión con diferentes empresas y gremios, como la desarrollada a través de la Dirección Territorial Andes Orientales (DTAO), ISAGEN y el Fondo Patrimonio Natural, al firmar un convenio con el objeto de integrar esfuerzos logísticos y financieros para el apoyo a la restauración, conservación y protección del Parque Nacional Natural Serranía de los Yariguíes, para dar cumplimiento a uno de los programas del Plan de Inversión del 1% aprobado por el Ministerio de Ambiente para el proyecto Hidroeléctrico Sogamoso. Este convenio fue firmado el 26 de enero de 2010. Igualmente se ha venido gestionando e implementando acciones con otras empresas como Ecopetrol, Tebsa, Empresas Públicas de Medellín, y CHEC, entre otras, para el cumplimiento de las obligaciones en áreas de PARQUES.

En segundo lugar, se puede mencionar la Resolución 1517 de 2012 “Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad”. Allí Los solicitantes de la licencia ambiental, deben en primera instancia desarrollar y asegurar el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y corrección. En segunda instancia deben desarrollar medidas de compensación para los impactos sobre la biodiversidad que no pudieron ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.

Las medidas de compensación garantizarán la conservación efectiva o restauración ecológica de un área ecológicamente equivalente, donde se logre generar una nueva categoría de manejo, estrategia de conservación permanente o se mejoren las condiciones de la biodiversidad en áreas transformadas o sujetas a procesos de transformación.

Las acciones de conservación se refieren a la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y, el mantenimiento y, recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales. Se consideran como acciones cualquiera de las siguientes:

a) La creación, ampliación o saneamiento de áreas protegidas públicas que conformen el SINAP SINAP, en concordancia con el Decreto 2372 de 2010, que consiste en la ejecución de cualquiera de las siguientes 3 actividades:

- Financiación del proceso de declaratoria del área protegida según lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010.





**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

- Compra de predios y mejoras para la creación, ampliación o saneamiento de áreas protegidas, que conformen el SINAP. La inversión podrá realizarse en una o en las tres acciones dependiendo de las características y las necesidades de las áreas.

- Financiación del diseño, implementación y monitoreo del plan de manejo del área protegida pública, que incluya gastos administrativos.

b) La creación y ampliación de áreas protegidas privadas que conformen el SINAP o Reservas Naturales de la Sociedad Civil debidamente registradas conforme al Decreto 2372 de 2010.

c) El establecimiento de acuerdos de conservación voluntarios, de incentivos para el mantenimiento y conservación de las áreas, servidumbres ecológicas u otros, entre el titular del proyecto y los propietarios, poseedores o tenedores de los predios.

A través de las compensaciones por pérdidas de biodiversidad se establece un importante mecanismo para el saneamiento predial y la restauración de ecosistemas en áreas del SPNN. Actualmente se han hecho gestiones con sectores productivos como Isa Intercolombia, Empresas Públicas de Medellín, Empresa de Energía de Bogotá, Ecopetrol, Pacific Rubiales y ANDI y sus empresas afiliadas, entre otras, para identificar zonas donde se adelantan o adelantarán proyectos y definir conjuntamente las zonas donde se podía realizar saneamiento predial y restauración ecológica, para lo cual PARQUES adelanta la elaboración del portafolio de proyectos. Cabe señalar que como principales limitantes están principalmente los estudios de títulos de los predios para el saneamiento predial y la equivalencia de ecosistemas a restaurar en áreas protegidas.

#### 7.10. Alianzas con Instituciones Públicas y Organizaciones sin Ánimo de Lucro Para Gestión de Recursos.

Para la conservación y fortalecimiento del manejo efectivo de las áreas del Sistema de SPNN se desarrollan alianzas, principalmente con instituciones públicas y organizaciones sin ánimos de lucro y se gestionan donaciones con empresas para la financiación de programas, proyectos y acciones requeridas, buscando la participación de todas las personas, al igual que el Estado, como responsables de la conservación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos.

Por el apoyo a PARQUES por las donaciones realizadas por personas naturales y jurídicas se ha establecido un instructivo donde se establece el procedimiento para acceder al incentivo que se encuentra en el Estatuto Tributario (Artículo 125 DEDUCCION POR DONACIONES. Artículo subrogado por el artículo 31 de la Ley 488 de 1998), el cual establece:

“Los contribuyentes del impuesto de renta que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios dentro del país, tienen derecho a deducir de la renta el valor de las donaciones efectuadas, durante el año o período gravable, a:

1. Las entidades señaladas en el artículo 22, y



2. Las asociaciones, corporaciones y fundaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la salud, la educación, la cultura, la religión, el deporte, la investigación científica y tecnológica, la ecología y protección ambiental, la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia o de programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general.

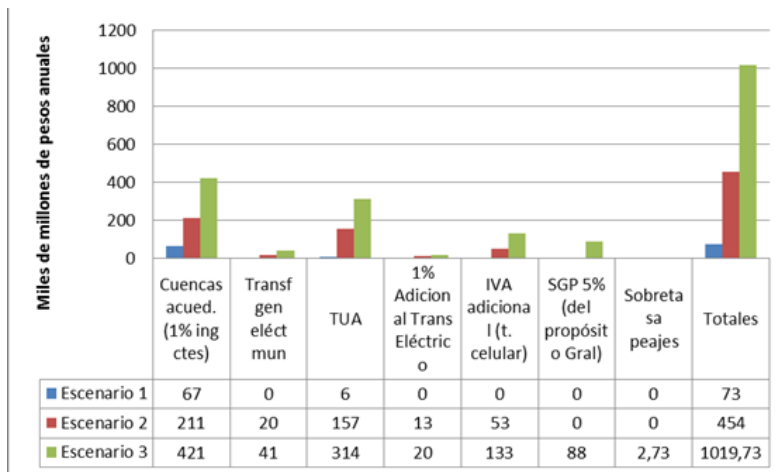
El valor a deducir por este concepto, en ningún caso podrá ser superior al treinta por ciento (30%) de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la donación. Esta limitación no será aplicable en el caso de las donaciones que se efectúen a los fondos mixtos de promoción de la cultura, el deporte y las artes que se creen en los niveles departamental, municipal y distrital, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- para el cumplimiento de sus programas del servicio al menor y a la familia, ni en el caso de las donaciones a las instituciones de educación superior, centros de investigación y de altos estudios para financiar programas de investigación en innovaciones científicas, tecnológicas, de ciencias sociales y mejoramiento de la productividad, previa aprobación de estos programas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”.

En el Artículo 22 se establece entre las entidades que no son contribuyentes del impuesto de renta las Unidades Administrativas Especiales, siendo Parques Nacionales Naturales una de las entidades que se relacionan en el numeral 1 del Artículo 125.

## 8. ESCENARIOS DE FINANCIACIÓN PARA EL SINAP EN EL MARCO LEGAL VIGENTE.

La Figura 3 presenta tres escenarios que parte de uno actual y que toma como base lo destinado en promedio en los años 2004 – 2008, según las diferentes fuentes de financiación con mayor potencial para el financiamiento del SINAP.

**Figura 8. Escenarios de Financiación Para el SINAP**



Fuente: Adaptado de (Rudas, 2010), cálculos propios.



### 8.1 Escenario 1 (Actual)

Este escenario contempla un nivel de cumplimiento de tan solo el 12% de la meta fijada por la ley en lo relacionado al artículo 111 de la Ley 99 de 1993 (decreto 953 de 2013). De acuerdo con lo reportado en los últimos 15 años este rubro asciende a 67 mil millones de pesos anuales en promedio. Aquí es importante recalcar como estas obligaciones están de manera significativa concentradas en las administraciones departamentales y en las cinco ciudades del país al concentrar el 60% del total de recursos disponibles; cuando en el otro extremo, más de mil municipios deben ejecutar esta obligación por un valor total cercano a los 85 mil millones de pesos anuales de manera atomizada (Rudas, 2010, pág. iii).

Por su parte, las tasas por uso de agua tampoco se escapan de presentar en el escenario actual un monto (\$ 6 mil millones) muy alejado a su potencial cuando un incremento de las mismas no implica un impacto significativo sobre la rentabilidad de todos los sectores industriales de alto consumo de agua. Los principales consumidores de agua del sector agroindustrial -especialmente caña de azúcar y aceite de palma- y sobre la facturación de los servicios de acueducto de los hogares, en particular para la población de bajos ingresos (Rudas, 2010, pág. 32).

En este caso dicha afirmación se deriva del establecimiento de tarifas excepcionalmente bajas por parte del MADS. En efecto el máximo valor por metro cúbico que se cobra, desde que dichas tarifas se fijaron en el año 2004 por parte del MADS es de \$ 4,7 por metro cúbico el cual corresponde al máximo factor regional posible según el Decreto 155 de 2004. Esto contrasta además con las que antes se cobraban por las corporaciones como la CAR de Cundinamarca, que en el año 2000 equivalían a un rango de entre 7 y 77 pesos actuales, por metro cúbico. Conjuntamente, estas tarifas fueron nuevamente ajustadas por el Gobierno Nacional en el 2005, con valores actuales menores a 85 centavos por metro cúbico (Rudas, 2010, pág. 1).

### 8.2 Escenario 2

Aquí se espera que el nivel de cumplimiento de las obligaciones para la conservación de cuencas hidrográficas sea de al menos el 50% para lograr hasta más de doscientos mil millones de pesos anuales; que cerca del 1% de los aportes del sector eléctrico se oriente a PNN en unos \$ 13 mil millones –aquí vale la pena poner en consideración el problema que adolecen otras fuentes de recursos, el de la alta concentración de recursos, en este caso por la distribución geográfica de la generación eléctrica-. Además se estima con la participación sobre el 4% por telefonía móvil en \$53 mil millones que serían orientados a PNN.

### 8.3 Escenario 3

En este escenario se espera un cumplimiento total por parte de los recursos destinados a la conservación de cuencas que superarían los \$ 420 mil millones anuales. Que exista un potencial del 1,5 en el pago que hacen los generadores de energía en unos \$ 20 mil millones de pesos orientados a PNN; y se logren destinar el 5% de los fondos del Sistema

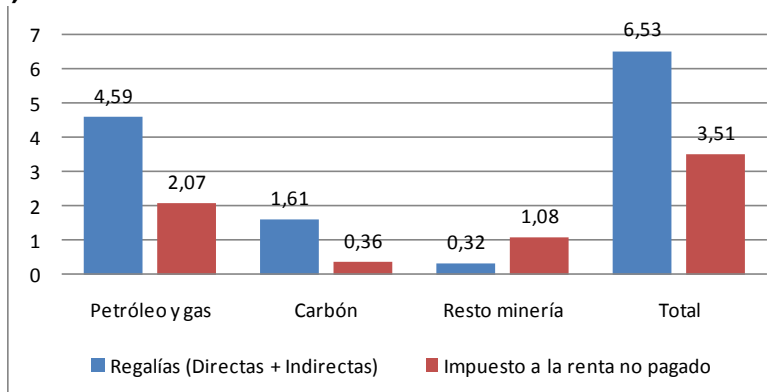


General de Participaciones para la financiación del SINAP. Aquí se establece una tarifa de uso de agua de \$ 14,7/m<sup>3</sup> que aun así tendría un bajo impacto en los diferentes sectores mencionados para recaudar un valor de \$ 314 mil millones. Por último mencionar un estimado del 20% en recursos no ejecutados en la totalidad del 4% por telefonía móvil por \$53 mil millones que serían orientados a PNN, y la sobretasa ambiental en los peajes de 2.073 millones de pesos.

Vale la pena mencionar que este último escenario, cuyo monto es el más promisorio ( \$ 2,1 billones ), es aun pesimista si se le compara con los recursos que las diferentes instancias gubernamentales debieron haber destinado por ley, de acuerdo con los recursos promedio para el período 2001 – 2007 que habrían financiado labores de conservación por un valor de entre \$ 2,6 y \$ 2,7 billones, de acuerdo con el estudio previamente citado: Oportunidades de fondos públicos sub nacionales para estrategias de conservación definidas por The Nature Conservancy en tierras privadas, áreas protegidas y territorios colectivos en los Andes tropicales de Colombia.(Rudas & Maldonado, 2008).

Una de las posibles explicaciones de dicha brecha es el notorio privilegio que existe hacia el sector minero al equiparar la tarifa nominal de impuestos a la renta que deberían pagar y lo que en la práctica sucede. La Figura 4 muestra cómo se han dejado de pagar \$ 6,53 billones en regalías, y \$ 3,51 billones en impuesto a la renta.

**Figura 9. Minería en Colombia Regalías Pagadas e Impuestos no Pagados (billones de pesos 2009)**



Fuente: Rudas, 2010

Además, este escenario contempla los recursos proyectados por las propuestas planteadas para la Reforma del Estatuto Tributario: el 1% adicional de las transferencias del Sector Eléctrico orientadas al SINAP; la Sobretasa del 5% en los peajes en infraestructura de transporte a cargo de la Nación como un mecanismo de compensación a la afectación y deterioro derivado de las vías del orden nacional actualmente construidas y que llegaren a construirse; y la redistribución del 4% del IVA adicional de la telefonía celular.



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

## 9. CONCLUSIONES.

La Estrategia Sostenibilidad Financiera del SINAP propuesta por PARQUES se basa en las siguientes acciones: visibilizar la importancia de las áreas protegidas y sus beneficios y dones y de la sostenibilidad financiera del SINAP con las entidades relacionadas.

Igualmente, valoración de los servicios ecosistémicos prestados por las áreas protegidas que resalten su importancia para los sectores económicos y la sociedad civil y de un programa consolidado de divulgación y comunicación. También es fundamental el cálculo exacto de la brecha financiera del Sistema, para lo cual se necesita la disponibilidad de información de las autoridades competentes y de una metodología homologada de fácil aplicación y actualización. Finalmente, es necesario la revisión y optimización de los instrumentos económicos existentes y el diseño e implementación de nuevos instrumentos para fortalecer la búsqueda de sostenibilidad financiera de áreas protegidas del Sistema para consolidar la efectividad de su manejo.

Para lograr que la Estrategia de Sostenibilidad financiera sea exitosa se debe contar con el apoyo de los diferentes estamentos que integran el SINAP, con el fin de poder calcular la brecha financiera total del Sistema, realizar las valoraciones de los servicios ecosistémicos provistos por los subsistemas y su áreas protegidas, y la propuesta de nuevos instrumentos económicos para la generación de recursos económicos.

Es necesario fortalecer el trabajo a nivel regional para articular la sostenibilidad financiera de las diferentes categorías de áreas protegidas y avanzar en la consolidación de la información para la estimación de las brechas financieras y los beneficios generados por las áreas protegidas y los diferentes subsistemas del SINAP.

Con el desarrollo de los elementos expresados para la Estrategia se espera lograr un manejo efectivo del SINAP, los diferentes subsistemas incluyendo el de Parques Nacionales Naturales, y sus áreas protegidas, permitiendo contribuir al logro de la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.





## REFERENCIAS

- Carriazo, F., Ibáñez, A. M., & García, M. (2003). Valoración de los beneficios económicos provistos por el Sistema de Parques Nacionales Naturales: Una aplicación del análisis de transferencia de beneficios. . 26 . Bogotá.
- Comité Técnico Interinstitucional: Banco de la República; MHCP y DNP. (2010). Regla Fiscal para Colombia. Bogotá.
- Contraloría General de la República CGR. (2011). Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010 - 2011.
- Econometría Consultores (2012). Evaluación institucional y de resultados de la política de consolidación del SINAP-SINAP.
- Emerton, L., Bishop J., y Lee T; "Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options". Technical Series No. 13. IUCN, Gland, Switzerland. 97 p. 2006.
- Galán, A., & Martínez, A. I. (2009). Avances en la estrategia de sostenibilidad financiera para el SINAP –SINAP. Informe - Simposio 7. Bogotá.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM. Informe anual sobre el estado del medio ambiente y los recursos renovables en Colombia: Estudio Nacional del Agua, relaciones de demanda de agua y oferta hídrica. Bogotá. 2008.162p.
- Oficina Asesora de Planeación, Parques Nacionales Naturales de Colombia (2012). Cálculo de la brecha financiera de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá.
- Parques Nacionales Naturales de Colombia (2014). Necesidades Financieras del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia,
- Rudas, G. (2010). Dinámica minera y retos de la política ambiental en Colombia. Algunas tendencias recientes. Congreso de Ciencias y Tecnologías Ambientales - Sesión II. Bogotá.
- Rudas, G. (2010). Pagos y compensaciones por servicios ambientales, ¿Son financieramente sostenibles? Bogotá.
- Rudas, G. (2010). Quince años de implementación de las inversiones obligatorias en la conservación de las cuencas abastecedoras de acueductos municipales (artículo 111 de la ley 99 de 1993). Bogotá.
- Rudas, G. (2010). Tarifas de las tasas por uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria. Bogotá.
- Rudas, G., & Maldonado, A. (2008). Oportunidades de fondos públicos sub nacionales para estrategias de conservación definidas por The Nature Conservancy en tierras privadas, áreas protegidas y territorios colectivos en los Andes tropicales de Colombia. Bogotá.



**Parques Nacionales Naturales de Colombia**  
Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales.

- Subdirección de Sostenibilidad y Negocios Ambientales, Parques Nacionales Naturales de Colombia (2013). Análisis Financiero del Cobro por Transito de Embarcaciones en Áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales.

