

Análisis de la asignación y ejecución del presupuesto público del Sector Ambiente y  
Desarrollo Sostenible, en el periodo 2018-2020



Nany Heidi Alonso Triana

Código: 4402129

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C.

2021

## Tabla de contenido

Introducción .....	1
Pregunta Problema .....	3
Objetivo general .....	3
Objetivos específicos .....	3
Marco teórico .....	4
Conclusiones .....	17
Bibliografía .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## Lista de tablas

Tabla 1. Participación del presupuesto del sector de ambiente y desarrollo sostenible, respecto a otros sectores de la nación .....	10
Tabla 2. Apropiaciones del sector ambiente y desarrollo sostenible, funcionamiento e inversión. ....	12
Tabla 3. Distribución del presupuesto entre las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible.....	13

## Lista de ilustraciones

Ilustración 1 Asignación presupuestal 2018-2020 .....	11
Ilustración 2. Momentos de la ejecución del presupuesto.....	15
Ilustración 3 Ejecución presupuestal entidades del sector ambiental 2018-2020.....	16

## Resumen

El presente documento contiene un análisis acerca de la asignación y ejecución del presupuesto público del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en el periodo 2018-2020. En este se analizará la asignación de los presupuestos y de qué manera estos se están ejecutando en el sector. En primera instancia, se realizó una descripción de las normas presupuestales colombianas con el fin de poder incluir estos elementos en el análisis de las apropiaciones y ejecuciones realizadas. En segunda instancia, se realizó la descripción acerca de la estructura del sector ambiente y desarrollo sostenible. Por último, se logró establecer su participación respecto al presupuesto general de la nación y discriminar los rubros de inversión y funcionamiento con el fin de poder llegar a los porcentajes de ejecución por entidad. Con esta información se evidencio que la estructura y coordinación del sector es deficiente, los tiempos para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto no están acordes con las dinámicas propias de las entidades y la asignación del presupuesto del sector ambiental es realmente escaso respecto a la responsabilidad que tienen con la sociedad y con el mundo.

**Palabras clave:** Sector ambiente y desarrollo sostenible, ejecución presupuestal, comportamiento histórico, gestión financiera y presupuestal

## Abstract

This document contains an analysis of the allocation and execution of the public budget of the Environment and Sustainable Development Sector in the period 2018-2020. It will analyze the allocation of budgets and how they are being executed in the sector. In the first instance, a description of the Colombian budget regulations was made in order to be able to include these elements in the analysis of the appropriations and executions carried out. Secondly, a description of the structure of the environment and sustainable development sector was made. Finally, it was possible to establish its participation with respect to the general budget of the nation and to discriminate the investment and operation items in order to arrive at the execution percentages by entity. With this information it became evident that the structure and coordination of the sector is deficient, the times for the elaboration, approval and execution of the budget are not in accordance with the dynamics of the entities and the allocation of the budget of the environmental sector is really scarce with respect to the responsibility they have with society and the world.

**Keywords:** Environment and sustainable development sector, budget execution, historical behavior, financial and budgetary management.

## Introducción

Una de las principales problemáticas que presenta las entidades del estado es la falta de recursos para el desarrollo de sus funciones, sin embargo, la capacidad de ejecutar con efectividad el gasto no es la óptima, lo anterior se evidencia en el informe de resultados 2019 de la implementación de la política de gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, del modelo integrado de planeación y gestión, en la cual la política relacionado con gestión financiera es la que presenta el menor avance con un 69%, en la entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

El análisis realizado en el presente documento lleva a establecer como se encuentra el sector ambiente y desarrollo sostenible en el periodo 2018-2020, tanto en la asignación de los recursos como en su ejecución. El objetivo del documento se centra en realizar este análisis, tomando tres aspectos fundamentales como lo son: las normas presupuestales, estructura del sector y las cifras con su análisis. En la primera parte, se realiza una revisión de las normas sobre presupuesto público, desde la Constitución Política de Colombia, las leyes, decretos y resoluciones que la reglamentan; se establecieron los tiempos y etapas en los que se elaboran los proyectos de presupuesto y una breve descripción de la elaboración del plan de desarrollo y sus componentes como base para la asignación de los recursos y su gasto. En la segunda parte, se presenta cifras importantes en materia ambiental en Colombia, con las que se evidencia la importancia del sector para el país, la estructura de las entidades que lo conforman y sus principales funciones. En la tercera parte se realiza la descripción de la tendencia de asignación de recursos del sector financiado con presupuesto general de la nación; reseña del presupuesto 2018-2020, su participación en el presupuesto general de la nación y la distribución entre las entidades, así como los respectivos análisis sobre la ejecución presupuestal.

Finalmente, se llegan a conclusiones basadas en el análisis de los 3 factores establecidos que permiten plantear acciones de mejora en relaciona con temas presupuestales, estructura del sector su ejecución presupuestal.

### **Pregunta problema**

¿Como lograr una asignación y ejecución eficiente de los recursos asignados al sector ambiente y desarrollo sostenible, realizando un análisis presupuestal en el periodo 2018-2020?

### **Objetivo general**

Analizar la asignación y ejecución del presupuesto público, del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el periodo 2018-2020.

### **Objetivos específicos**

- Identificar la normatividad de presupuesto público en Colombia.
- Describir la estructura del sector ambiente y desarrollo sostenible.
- Comparar la asignación presupuestal del sector ambiente y desarrollo sostenible.

### **Marco teórico**

Con el fin de poder realizar el análisis presupuestal del sector ambiente y desarrollo sostenible, lo primero que se debe conocer es la normatividad en materia presupuestal existente en el país; esto dará un mayor entendimiento de los temas a tratar en el presente ensayo.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su Título XII del régimen económico y de la hacienda pública, a través de su capítulo quinto, establece los principios y funciones en materia regulatoria, redistributiva y fiscal, para que todas las entidades del estado del orden central y territorial realicen un gasto público eficiente, da directrices en temas tan importantes tales como, el plan nacional de desarrollo, establece en cabeza del gobierno nacional la formulación anual del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, entre otros. (Const., 1991)

Para la reglamentación e implementación de lo establecido en la carta magna en referencia a los temas de planeación y hacienda pública, se han elaborado en el país una serie de leyes y decretos que permiten a las entidades del estado implementar de forma adecuada lo señalado en el mencionado capítulo; es así como mediante el decreto “Ley 152 de 1994 se crea la ley orgánica del plan de desarrollo”, cuyo propósito es establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, tanto para el nivel nacional como territorial (Ley 152, 1994), este plan se elabora para un periodo de cuatro años y se convierte en la hoja de ruta de cada uno de los gobiernos, el mencionado plan incluye las bases, el plan de inversiones y la respectiva ley que lo adopta. Para su elaboración, socialización y consolidación el gobierno tiene un periodo máximo en de 6 meses, contados a partir del 7 de agosto y hasta máximo el 7 de febrero, luego se debe presentar el documento al Congreso, para su aprobación.

El Decreto 111 de 1996, establece el estatuto orgánico de presupuesto, este estatuto se convierte en la ley suprema en materia presupuestal e instaura las reglas para la programación,

elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto. Este decreto crea el sistema presupuestal colombiano, con la finalidad de lograr un equilibrio entre el ingreso y los gastos públicos que permita la estabilidad de las finanzas del estado en el mediano plazo. El sistema se encuentra integrado por: i) El plan financiero: instrumento de planeación financiera en el cual se programa los ingresos y gastos de caja y sus fuentes y usos de financiación; este plan debe ser aprobado antes de la presentación del presupuesto general de la nación al congreso y su revisión definitiva se hará antes del 10 de diciembre de cada año. ii) el plan operativo anual de inversiones: señala los proyectos de inversión que se ejecutarán con cargo al presupuesto, clasificados por sectores, órganos y programas. iii) La ley anual sobre el presupuesto general de la nación, que se convierte en el instrumento para dar cumplimiento a los planes de desarrollo económico y social. (Decreto Ley 111, 1994).

En el año 2015 con el fin de compilar el ordenamiento jurídico de la nación el gobierno expide los decretos únicos reglamentarios por sectores, en el caso del sector hacienda y crédito público, se expide el Decreto 1068 de 2015, en este decreto se simplifican todos los decretos expedidos en materia presupuestal, tesorería y de política macroeconómica entre otros aspectos (Decreto 1068, 2015). El mencionado decreto en su parte ocho capítulo tres, indica que para la elaboración del proyecto anual del presupuesto, las entidades del orden nacional antes de la primera semana del mes de abril remiten al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el anteproyecto de presupuesto, el cual debe contener la estimación de ingresos y gastos, bases legales y de cálculo con su respectiva justificación, lo anterior de acuerdo a las directrices impartidas por este Ministerio en circular expedida cada año. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación a partir del mes de abril y hasta antes del 15 de julio de cada vigencia, deberán realizar las comisiones sectoriales con los diferentes

ministerios con el objeto de consolidar las cifras, presentar para aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social-Conpes el marco de gasto de mediano plazo, el plan operativo anual de inversiones; Todos estos documentos y el proyecto de presupuesto se presentará al Congreso de la República clasificado en secciones presupuestales, incluyendo los gastos de funcionamiento, servicio a la deuda e inversión y este tendrá máximo hasta el 20 de octubre para su aprobación. El Ministerio de Hacienda pública en cabeza de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, elabora el decreto de liquidación del presupuesto, el cual generalmente se expide los últimos días del mes de diciembre. Con este decreto las entidades del orden nacional empiezan su proceso de ejecución del presupuesto anual, con la expedición de los actos administrativos de desagregación e incorporación, la alineación con el respectivo plan de acción, plan de adquisiciones y los procesos de contratación.

No obstante lo anteriormente expuesto, la articulación efectiva de estas normas con la planeación anual de cada entidad presenta serias diferencias, de hecho, cuando las entidades están empezando la ejecución de la vigencia actual del presupuesto, debe comenzar también a elaborar el anteproyecto del año siguiente, lo que conlleva a que algunas entidades presenten ejercicios que no están acordes a sus necesidades reales; otro aspecto muy importante es la asignación y solicitud de recursos, las entidades exponen unas necesidades en el anteproyecto y otros son las que efectivamente quedan aprobadas en la ley de presupuesto; de las cifras finales, solo se podrá tener certeza el 28 de octubre de cada vigencia, aunado a lo anterior en las últimas vigencias se han establecido bloqueos de la apropiación en los primeros días del mes de enero, lo cual genera que el ejercicio de planeación se desajuste en su integralidad, al igual que los procesos de contratación, generando la falta de ejecución de las entidades.

Continuando con el desarrollo de los objetivos, se debe comprender ambientalmente como es el país, y es que Colombia es uno de los países más megadiversos del mundo, sus bosques cubren más de la mitad del territorio, es uno de los cuatro países del mundo con más diversidad de especies, primer país en aves y orquídeas, segundo en plantas, anfibios, mariposas y peces dulceacuícolas, tercer país en plantas y reptiles y sexto en mamíferos (SIAC, s.f.), con estos datos es evidente la gran riqueza natural con la que cuenta el país, es por ello que en la Constitución de 1991 es su capítulo tercero referente a los derechos colectivos del ambiente, se estableció el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y el deber del estado de proteger, conservar, restaurar y fomentar el desarrollo sostenible, en cumplimiento a ello se expide Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) como el ente rector de la política ambiental en el país, reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organiza el Sistema Nacional Ambiental.

Es importante resaltar, que este sector ha tenido varias modificaciones en su forma de operar, es así como en el año 2002 mediante Ley 70 fue fusionado con el sector vivienda y agua potable y se creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, luego de unos años, con el fin de devolver el protagonismo que se merece el tema ambiental, en el año 2011 con la expedición de la Ley 1444, se ordenó escindir el tema ambiental creando el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El sector ambiental está compuesto por 50 entidades, desde el nivel central, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza del sector ambiental y ente rector de la política nacional ambiental y normas en el país; dos unidades administrativas especiales sin personería jurídica: la Unidad Administrativa del Sistema Nacional de Parques Naturales,

encargada de la administración y manejo del sistema nacional de áreas protegidas y de los 59 parques nacionales naturales del país, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), que es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del País. Desde el sector descentralizado como entidad adscrita, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), establecimiento público encargado de brindar apoyo técnico y científico en la producción de información confiable, consistente y oportuna, sobre el estado de los recursos naturales, incluyendo las variables climáticas; Cinco institutos de investigación científica, entidades vinculadas como corporaciones civiles sin ánimo de lucro, entre las que se encuentran: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, para ser el brazo científico del sistema nacional ambiental en temas relacionados con el estado de la biodiversidad del país, el INVEMAR cuya misión primordial es hacer investigación de los ecosistemas marinos y oceánicos; El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) encargado de los estudios e investigaciones científicas de la región amazónica y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) para el desarrollo de investigación, información y conocimiento del Chocó Biogeográfico. Todas las políticas, reglamentaciones y estudios son ejecutados en las regiones a través de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales que cubren la totalidad del territorio continental y se convierte en la autoridad ambiental en el nivel regional.

A pesar de la robusta estructura con la que cuenta el sector ambiental, existen grandes problemáticas, de acuerdo con lo establecido por la OECD en estudio realizado sobre la evaluación de desempeño ambiental para el Colombia en el año 2014, capítulo la gobernanza del medio ambiente, estableció desafíos importantes para tener en cuenta en el mejoramiento del

sector, entre los que se resalta: i) variedad y complejidad de normas y políticas ambientales. ii) la escasa coordinación y capacidad entre las entidades ambientales, que conlleva en muchas ocasiones a que existan diferencias sustanciales en la aplicación de la legislación ambiental en el nivel territorial, lo anterior aunado a la falta de capacidad de las entidades del SINA para el desarrollo de sus funciones, los problemas de orden público y a la ilegalidad en actividades como la minería y la tala de árboles que afectan sustancialmente los recursos naturales. iii) mejorar la información ambiental, aunque se han logrado grandes avances con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de Colombia (SIAC), aun persistencias deficiencia en la elaboración y actualización de datos ambientales, iv) El bajo gasto público en temas ambientales, que impide el desarrollo óptimo de las funciones de las entidades del sector ambiental.

Esta última consideración de la OECD para el mejoramiento del sector ambiental conlleva al desarrollo del objetivo principal del presente documento y es el análisis de la asignación y ejecución del presupuesto público del sector ambiental.

Un elemento fundamental de la revisión del gasto público es identificar las prioridades que el gobierno nacional definió en su plan de desarrollo, para el caso del periodo de análisis se estableció el plan nacional de desarrollo, pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022, en sus pactos transversales, pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo, estable 143 compromisos en donde el Ministerio de ambiente es responsable de las ejecución de 115 y las 28 restantes se realizan con apoyo de otras entidades, 5 metas transformacionales entre las cuales se destacan: Implementar estrategias para que los sectores productivos sean más sostenibles y reduzcan los impactos ambientales, frenar la deforestación, promover el conocimiento en la comunidad sobre los riesgos de desastres y el cambio climático y fortalecer las instituciones ambientales. (DNP, 2019).

A pesar de los mandatos constitucionales, lo esencial para la vida que es la conservación de nuestros recursos naturales y ser uno de los países más megadiversos del mundo, el sector ambiental sigue siendo uno de los de menor asignación dentro del presupuesto general de la nación, en el periodo 2018-2020, esta participación ha estado en promedio entre el 0.24% y 0.30%, teniendo su mayor participación en el año 2018 con el 0,30% y continúan siendo los sectores de educación (20%), defensa (16%), trabajo (14%) y salud (14%) los de mayor asignación con participaciones del total del presupuesto, en la tabla 1, se muestra con cifras la asignación en billones de los cuatro primeros sectores, respecto a la asignación al sector ambiental para el mismo periodo es importante resaltar que para este análisis no se tuvo en cuenta el rubro de servicio a la deuda.

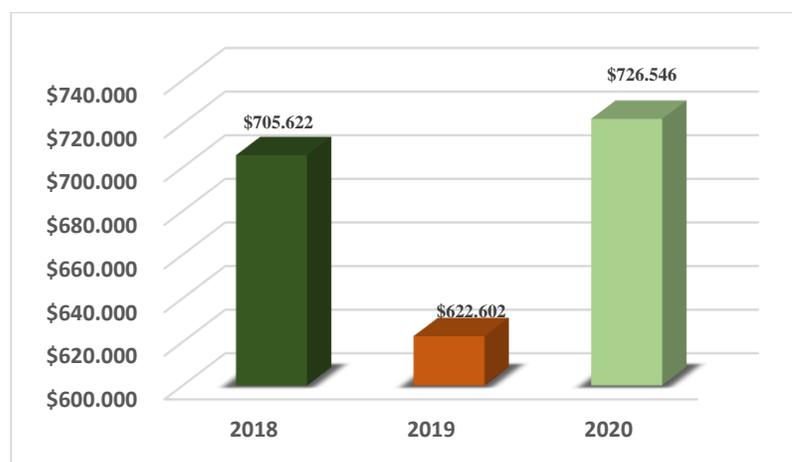
Tabla 1  
*Participación del presupuesto del sector de ambiente y desarrollo sostenible, respecto a otros sectores de la nación*

Sector	2018		2019		2020	
	Valor	Participación	Valor	Participación	Valor	Participación
Educación	37.4	15.9%	41.5	16.0%	44.3	20.29%
Defensa	31.6	13.4%	33.4	12.9%	35.4	16.22%
Salud	24.7	10.5%	32.3	12.5%	31.9	14.62%
Trabajo	27.4	11.6%	28.6	11.6%	31.6	14.48%
Ambiente	705	0.30%	622	0.24%	722	0.27%

Fuente: Elaboración propia información tomada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2018, 2019, 2020.

Por otro lado, mientras en el año 2019 el presupuesto general de la nación tuvo un aumento porcentual del 10%, pasando de \$235 billones en el año 2018 a \$258 billones en el año 2019. El sector ambiental tuvo un decrecimiento del -12%, su presupuesto asignación, en el 2018 fue de \$705.621 mil millones de pesos y en el 2019 fue de \$622.603 mil millones. Aunque en el año 2020 se logró un aumento del 5%, esto no logra compensar la caída tan grande sufrida en el

año 2019. En la ilustración 1, se muestra como ha sido el comportamiento de la asignación presupuestal del sector ambiental periodo 2018-2020



*Ilustración 1:* Asignación presupuestal 2018-2020.

Fuente: Elaboración propia, información tomada de la ley de presupuesto 2018, 2019, 2020.

El presupuesto general de la nación incluye las apropiaciones necesarias para el gasto en funcionamiento, servicio a la deuda e inversión, se procede a determinar cómo se encontraba el presupuesto de gasto del sector en lo que se refiere a funcionamiento e inversión para el periodo establecido. Los recursos de funcionamiento asignados al sector han presentado un incremento del 8% en el periodo 2018– 2020, pasando de \$322.619 en 2018 a \$355.503 mil millones en 2020, este rubro presupuestal equivale en promedio al 47% del total del presupuesto del sector y se destina a atender las necesidades de las entidades en temas administrativos y de operación, como lo son la nómina, los gastos generales (servicios públicos, aseo y cafetería, vigilancia, combustibles, arriendos, entre otros). En cuanto a los recursos de inversión en el mismo periodo, el panorama no es alentador, en el 2018 se tuvo una apropiación de \$383.003 mil millones y en el 2020 fue de \$371.043, presentando una disminución del 3%; esto representan grandes atrasados en la implementación de las políticas y reglamentación en materia ambiental, además de la falta del ejercicio de control y seguimiento en el territorio que conlleva cada vez más el

deterioro de los recursos naturales renovables, es importante resaltar que la inversión pública se constituye uno de los determinantes del crecimiento económico y es una de las variables que permite identificar la labor y las prioridades del estado en cada período de gobierno. (Ramos Iregui Melo, 2016). Respecto al total del presupuesto del sector, los gastos de inversión representan en promedio el 53% y frente al presupuesto general de la nación el funcionamiento del sector representa en promedio 0.20% y el de inversión en un 0.83%, *en* la tabla 2 se discrimina por cada año los valores asignados por estos rubros.

Tabla 2

*Apropiaciones del sector ambiente y desarrollo sostenible, funcionamiento e inversión.*

RUBRO	Apropiación 2018	Apropiación 2019	Apropiación 2020
FUNCIONAMIENTO	\$ 322.619	\$ 319.431	\$ 355.503
INVERSIÓN	\$ 383.003	\$ 303.171	\$ 371.043
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 705.622</b>	<b>\$ 622.602</b>	<b>\$ 726.546</b>

Fuente: Elaboración propia, cifras tomadas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -SIIF, 2018-2019-2020

Lo recursos establecidos en la tabla anterior son distribuidos entre 22 entidades: el Ministerio, Parques, IDEAM, los cuatro Institutos de Investigación, ANLA y 14 Corporaciones. Es importante aclarar que presupuestalmente los recursos de los cuatro institutos de investigación se encuentran dentro de lo asignado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ya que por su naturaleza jurídica estas entidades no tienen una sección presupuestal dentro de la ley de presupuesto. Su distribución y participación se observan en la tabla 3, para el año 2020 el mayor porcentaje de recursos corresponde a el FONAM 39%, le sigue el Ministerio con un 14%, las Cars 13%, Parques con un 12%, IDEAM con un 9%, ANLA con un 4%, y los 4 Institutos de Investigación con 2% cada uno.

Tabla 3  
*Distribución del presupuesto entre las entidades del sector de ambiente y desarrollo sostenible.*

Entidad	2018	2019	2020
Ministerio	\$ 105.265	\$ 120.889	\$ 104.749
Institutos (4)	\$ 54.109	\$ 58.968	\$ 64.934
Parques N.N.	\$ 87.877	\$ 97.144	\$ 86.366
ANLA	\$ 23.776	\$ 30.666	\$ 31.061
IDEAM	\$ 72.885	\$ 73.244	\$ 70.238
FONAM-3	\$ 209.792	\$ 194.551	\$ 287.740
CARS-14	\$ 151.918	\$ 154.850	\$ 97.565
TOTAL	\$ 705.622	\$ 730.312	\$ 742.653

Fuente: Elaboración propia, información tomada del SIIF 2018, 2019, 2020.

Siendo el Fondo Nacional Ambiental -FONAM la entidad que presenta la mayor asignación recursos, se debe conocer su naturaleza y efectivamente a quien se le asignan los presupuestos establecidos en este rubro; Este fondo fue creado por la Ley 99 de 1993, como un fondo cuenta, sin personería jurídica ni estructura organizacional, su representación legal está en cabeza del ministro de ambiente y cuenta con cuatro subcuenta: i) Subcuenta del sistema de Parques Nacionales Naturales: en los cuales perciben principalmente los recursos provienen de los ingresos generados por la administración, concesión y manejo de los parques nacionales naturales, por lo anterior estos recursos anualmente serán ejecutados por Parques Nacionales, Naturales. ii) Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, estos recursos son pagados por los usuarios que desean tramitar algunos de los instrumentos ambientales nombrados de competencia de la ANLA, por ente estos recursos son ejecutados por esta entidad y se convierte en su principal fuente de financiación. iii) Subcuenta para administrar la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES, tramite a cargo del Ministerio de Ambiente al igual que la ejecución de los recursos y la Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía, los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la

ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana, en las vigencias 2018- 2020 no registro ingresos.

Respecto a las Car´s, perciben recursos del presupuesto general de la nación las que tiene menores ingresos y las 7 de desarrollo sostenible, dentro de las que se encuentra; Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá – Corpouraba, del Choco-Codechoco, del sur de la Amazonia-Corpoamazonia, Norte y Oriente de la Amazonia – CDA,, del Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina -Coralina, Cormacarena y Corpomojana y las Corporaciones Autónomas Regionales de los Valles del Sinú y San Jorge -CVS, Corponariño, Corpogujaira, Corporinoquia, Carsucre, Corporación del Sur de Bolivar-CSB, Corpochivor y Corpoguavio, en promedio para el año 2020 cada Corporación recibió para su funcionamiento e inversión \$7.000 mil millones de pesos.

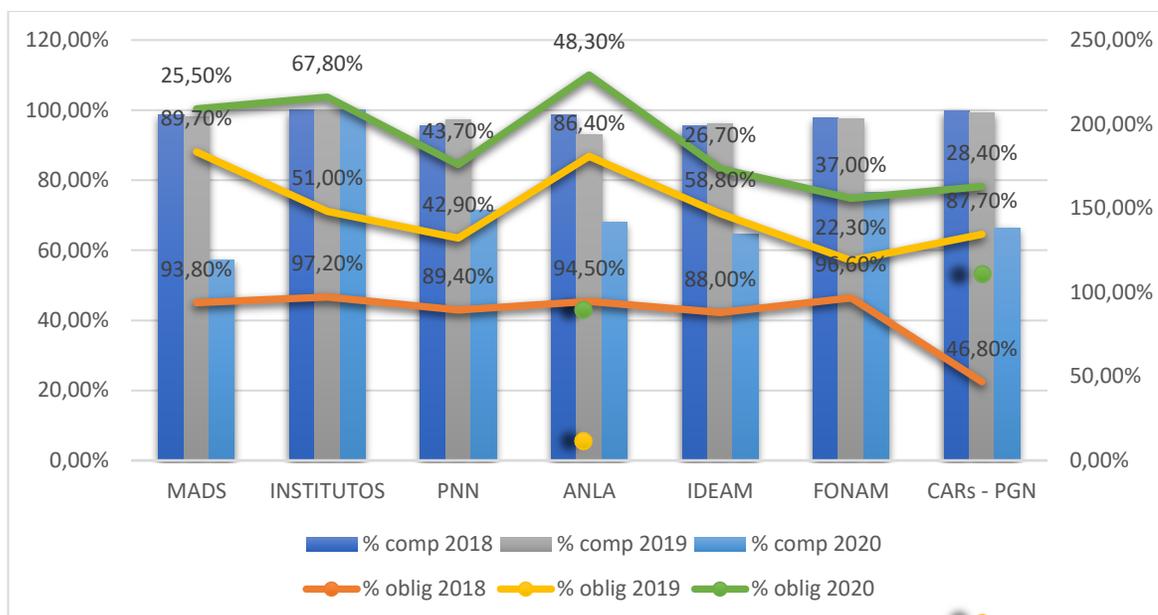
Luego del proceso de asignación se da la ejecución presupuestal, la cual se convierte quizás en la etapa más importante de la cadena presupuestal, pues es en ella donde efectivamente se reciben los bienes y servicios contratados. La cadena presupuestal comprende como su nombre lo indica, una serie de acciones llevadas a cabo por los órganos que forman parte del presupuesto general de la nación entre las cuales se encuentran: i) Plan de gastos, el cual establece los bienes y servicios a contratar (plan anual de adquisiciones), la apropiación (resolución de desagregación del presupuesto) y expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal. ii) Compromiso, se lleva a cabo el proceso contractual de acuerdo con las normas establecidas y se realiza la expedición del registro presupuestal- RP. iii) Obligación, se recibe a satisfacción los bienes y servicios contratados y por último iv) El pago, efectivamente el desembolso de los recursos por los servicios contratados. (Minhacienda, 2020). En la ilustración 2, se establece de una manera gráfica los ciclos de la cadena presupuestal



*Ilustración 2.* Momentos de la ejecución del presupuesto.

Fuente: Elaboración Propia, información tomada de Presupuesto Ciudadano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019.

Teniendo claro las etapas de ejecución presupuestal, se procede a realizar el análisis de las cifras de ejecución del sector, en el periodo 2018-2020, en promedio respecto a compromisos (registros presupuestales) el sector tuvo una ejecución del 88%, sin embargo, respecto a obligaciones la ejecución fue de 50%, con la cual se evidencia que no se contó con la entrega a satisfacción de los bienes y servicios durante las vigencias presupuestales. Las entidades que presentaron las menores ejecuciones respecto a obligaciones son las Corporaciones Autónomas Regionales- CARS, con un promedio del 46 %. En la ilustración 3. se identificaron para cada una de las vigencias la ejecución de cada una de las entidades, entendiendo ejecutado con la obligación y los bienes y servicios recibidos.



*Ilustración 3.* Ejecución presupuestal entidades del sector ambiental 2018-2020.

Fuente: Elaboración propia, datos tomados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -SIIF, 2018-2020.

Se evidencia que el sector en el año 2020 presenta su menor ejecución, las nuevas condiciones establecidas por la pandemia ocasionada por el COVID 19, serian una de las causas de esta baja ejecución y el cambio de ministro en la cartera ambiental. Según los resultados obtenidos en el modelo de planeación y gestión -MIPG, respecto a la política gestión presupuestal y eficiente en el gasto, el sector bajo sus niveles de cumplimiento, mientras para el año 2018 se obtuvo un puntaje de 78.6 para el año 2019 se logró solo el 69.2 lo cual equivale a 9 puntos de diferencia y aun retroceso en los avances en materia de ejecución eficiente del gasto. A pesar de que los recursos son escasos lo es también la falta de efectividad para ejecutarlo y seguramente existen muchas explicaciones del porque no se lograron resultados óptimos, lo es también el hecho de que Colombia requiere con urgencia la conservación y preservación de los recursos naturales renovables, que en el nivel presupuestal se ve reflejado en los recursos de inversión y son los que para el sector presentan la mayor debilidad en ejecución.

## Conclusiones

Una vez terminado el análisis realizado al sector ambiente y desarrollo sostenible sobre la asignación y ejecución de sus recursos en el periodo 2018-2020, se centrarán las conclusiones y recomendaciones en tres grandes temas.

Existen a nivel de normas y procedimientos en materia de hacienda pública y planeación, acciones que lograrían que las entidades realicen de manera más eficiente sus procesos de planeación y ejecución, para lo cual se encontraron temas como: i) existe desarticulación entre los tiempos de elaboración y aprobación del plan de desarrollo y los planes de acción de las entidades, lo anterior teniendo en cuenta que al comienzo de los periodos de gobierno pasan en promedio 8 meses para contar oficialmente con la hoja de ruta establecida, tiempo en el que la entidades ya han elaborado el plan de acción del primer año de gobierno, muy seguramente con diferencias con el plan de desarrollo, lo anterior puede conllevar retraso en un 1 año en la ejecución de las metas de gobierno. ii) Respecto a la elaboración del proyecto de presupuesto anual, aunque se realiza con un año de anterioridad, el proceso se cruza con el comienzo de la ejecución de la vigencia y con aun la incertidumbre sobre las necesidades de recursos para el cumplimiento de las metas. iii) La anualidad para la ejecución de los recursos sigue siendo una limitante, a pesar de existir instrumentos como las vigencias futuras, existen otra variable ajena a las entidades como la declaración desierta de los procesos contractuales, que conlleva falta de tiempos para abrir nuevamente y ejecutar en la vigencia. iv) la expedición del decreto de presupuesto en los últimos días hábiles del mes de diciembre genera que se pierda tiempo valioso al comienzo del año en ejecución. v) durante las vigencias en análisis, se realizaron bloqueos a la apropiación estabilidad en la Ley y Decreto de presupuesto, llevando esto de reformular los procesos de planeación, asignación de recursos y por ende retrasos en la ejecución.

Respecto a la estructura del sector ambiental, se sigue presentando una gran cantidad de entidades con pocos recursos para la función tan grande de cuidar los recursos naturales renovables del país, sin embargo la falta de articulación entre ellas conlleva a la falta de optimización de los recursos y poco avance en la implementación de sus funciones, cada entidad trabaja por una labor individual y no se ve al sector como un sistema, las estructuras organizacionales no permiten tener capacidad operativa y las Cars de menores recursos tienen bajo su autoridad las regiones del país con mayores conflictos socioambientales. Los temas de dirección presentan también grandes dificultades, teniendo cambios de ministro en promedio anualmente, en el periodo de análisis ya se ha contado con 2 ministros.

Respecto a la ejecución pues todo es el reflejo de lo anterior, aunque a nivel de compromisos presentan grandes avances, no sucede lo mismo con las obligaciones que al final reflejan la implementación de las políticas y cumplimiento de las metas. Las Cars presentan los menores porcentajes de ejecución, lo cual va directamente relacionado con la capacidad organizacional que tienen y a pesar de que los niveles de ejecución de las entidades del orden central son óptimos, es también el reflejo de los recortes presupuestales.

Como una conclusión general, el sector ambiental no ha sido la prioridad de los gobiernos, aunque en los Planes de Desarrollo pretenden darle protagonismo, en la práctica con la baja asignación de recursos y la falta de atención y soluciones efectivas para lograr un sistema articulado, no se ha logrado, lo anterior contra el deterioro constante de nuestros recursos naturales renovables, que se verá reflejado en las generaciones futuras con la falta de agua, aire limpio, suelos fértiles además de las catástrofes climáticas y la pérdida de nuestros paramos y bosques, generadores de riqueza natural. Es importante resaltar que a pesar de que el gobierno debe liderar el tema, es deber de todos los colombianos el cuidado integral de nuestro territorio.

## Bibliografía

- Congreso de la Republica de Colombia. (2003) por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. [Ley 819 de 2003]. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0819\\_2003](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003).
- Congreso de la República. (20 de diciembre de 2017) Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. [Ley 1873 de 2017]. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1873\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1873_2017.html)
- Congreso de la República. (26 de noviembre de 2018) Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019. [Ley 1940 de 2018]. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1940\\_2018.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1940_2018.html)
- Congreso de la República. (27 de diciembre de 2019) Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. [Ley 2008 de 2019]. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2008\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2008_2019.html)
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2019) resultados medición del desempeño institucional. MIPG. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. 2019. Sector Ambiente, Manual de Estructura del Estado. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/7869206/13+Sector+Ambiente.pdf>
- F&C Consultores, formación y capacidad especializada (2015). Decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público. Primera edición. Bogotá, Colombia.
- F&C Consultores, formación y capacidad especializada (2016). Compilación normativa en presupuesto público. Quinta edición. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Oficina Asesora de Planeación (abril 2021), informes y cifras presupuesto 2018-2020. Repositorio OAP 2021.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (diciembre 2017). Informe de Presupuesto Ciudadano 2018, MHCP, Bogotá D.C. Recuperado  
<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2018.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (diciembre 2019). Informe de Presupuesto Ciudadano 2020, MHCP, Bogotá D.C. Recuperado  
<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (diciembre 2020). Informe de Presupuesto Ciudadano 2021, MHCP, Bogotá D.C. Recuperado  
<http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2021.pdf>
- Morales, D. F. (2018). Guía del Presupuesto General de la Nación. Primera edición. Bogotá, Colombia
- Morales, D. F. (2018). Guía del Presupuesto Genral de la Nación. Bogotá, Colombia
- OCDE NU. CEPAL (2014). Evaluaciones del Desempeño Ambiental. Bogotá, Colombia.  
Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36663>