ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DE UN RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL PARA LOS GUARDAPARQUES

Autores | Sara Ramírez, Alejandra González y José Julián Parra Montoya.

Fedesarrollo. Calle 78 # 9 - 91, Bogotá, Colombia. Teléfono: (601) 3259777

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DE UN RÉGIMEN LABORAL ESPECIAL PARA LOS GUARDAPARQUES

Tabla de contenido

1. Introducción 1
2. Análisis del costo fiscal del articulado 2
2.1 Artículo 4, numeral 2: Gastos de desplazamiento 2
2.2 Artículo 4, numeral 3: Gastos de alimentación 3
2.3 Artículo 4, numeral 5: Condiciones de habitabilidad 4
2.4 Artículo 5 y 6: Prima de riesgo y seguridad 4
2.5 Artículo 7: Condiciones de acceso a pensión de jubilación 5
2.6 Artículo 11: Escuela de Guardaparques 7
2.7 Resumen del costo fiscal 8
3. Alternativas de financiamiento del costo fiscal del régimen laboral especial de los Guardaparques 9
4. Consideraciones adicionales 10

1. Introducción

En Colombia, cerca de 23 millones de hectáreas de áreas protegidas forman parte del sistema de parques nacionales, supervisado por Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC), una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) y creada por el Decreto No. 3572 de 2011 en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo por la Ley 1444 de 2011. Estas áreas protegidas albergan una amplia biodiversidad y son resguardadas por más de 400 guardaparques[1], quienes tienen la responsabilidad de mantener y preservar el equilibrio ecológico. Sin embargo, los desafíos que enfrentan, tales como la presencia de grupos armados, los riesgos naturales y la ubicación remota en la que ejercen sus labores, no se ven compensados por el régimen de carrera administrativa ordinario desarrollado por la Ley 909 de 2004. Por este motivo, es importante establecer un régimen laboral especial que reconozca las condiciones particulares de tiempo, modo y lugar en que los guardaparques desempeñan su labor.

Por otra parte, dado que PNNC es una entidad adscrita a MinAmbiente, su financiación proviene principalmente[2] de las transferencias de este ministerio y del Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Actualmente, estos recursos se destinan principalmente a la inversión en la conservación de los recursos naturales en los PNNC y, en menor medida, a la compensación económica del personal[3]. En este contexto, la propuesta de Proyecto de Ley busca crear un

[1] De acuerdo con la propuesta de Proyecto de Ley, se consideran guardaparques a los funcionarios cuyas labores deben ser desempeñadas de forma permanente en las áreas protegidas. Según la información sobre la planta de personal suministrada por PNNC, el número de funcionarios de la entidad que actualmente pueden ser considerados guardaparques es 415.
[2] Para la vigencia de 2023, el 80% del presupuesto total de PNNC fue financiado por transferencias de MinAmbiente y el 20% restante por recursos provenientes del FONAM.
[3] Para la vigencia de 2023, el gasto de funcionamiento representó el 23% del presupuesto total de la entidad, mientras que el gasto de inversión representó el 77%. El gasto de personal fue el 82% del gasto de funcionamiento.

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

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

2. Análisis del costo fiscal del articulado

2.1 Artículo 4, numeral 2: Gastos de desplazamiento

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

De acuerdo con lo anterior, para avanzar en la plena garantía del derecho al reconocimiento de los gastos de desplazamiento, se propone ampliar el beneficio de "Tiquetes de Bienestar", flexibilizando las condiciones de otorgamiento para asegurar la cobertura a toda la planta de guardaparques. Para hallar el costo de esta propuesta, se supone que el costo por tiquete es igual a su promedio histórico entre 2019 y lo corrido de 2024 ($764.867[4], Tabla A1 en la sección de anexos), y que el número de trayectos por guardaparque es igual a su promedio histórico en el mismo periodo (2[5]). Con estos supuestos, el costo de la extensión del beneficio se calcula multiplicando el número total actual de guardaparques (415) por el costo promedio de cada trayecto ($764.867) y el número de trayectos asignados por funcionario (2), lo que equivale a un costo de $634,8 millones para la vigencia de 2024 (Tabla 1).

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

Cargo	Número de funcionarios (A)	Número de trayectos (B)	Costo por trayecto (C)	Nuevo costo vigencia 2024 (A*B*C)
Auxiliar Administrativo	2	2	764.867	3.059.466
Jefe de Área Protegida	58	2	764.867	88.724.524
Operario Calificado	144	2	764.867	220.281.576

[4]Con el objetivo de hacer las unidades comparables, el costo por trayecto para cada vigencia se actualiza a pesos de 2024 utilizando el índice de precios al consumidor (IPC) de la subclase de transporte de pasajeros entre 2019 y 2024.
[5] El promedio histórico de trayectos es de 1,78, redondeado a 2 por tratarse de unidades de tiquetes. Dado que se desconoce el lugar de residencia permanente de los guardaparques y su distancia a las áreas protegidas, se toma este valor, que es inferior a los 4 tiquetes máximos contemplados en el beneficio, para reflejar la posibilidad de que no todos los guardaparques hagan uso del beneficio debido a la cercanía entre su residencia y las áreas protegidas, mientras que otros sí podrían hacer un uso completo del beneficio.

Profesional Especializado	13	2	764.867	19.886.531
Profesional Universitario	98	2	764.867	149.913.850
Técnico Administrativo	100	2	764.867	152.973.316
Total	**415**			**634.839.263**

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

2.2 Artículo 4, numeral 3: Gastos de alimentación

El numeral 3 del artículo 4 de la propuesta de Proyecto de Ley establece que los guardaparques tienen derecho a recibir los recursos necesarios para cubrir los gastos de alimentación asociados al cumplimiento de su labor. Actualmente, todos los funcionarios de PNNC cuya asignación básica mensual sea de hasta $2.592.594 reciben un subsidio de alimentación mensual de $92.456, de acuerdo con el Decreto No. 301 de 2024. Con el fin de avanzar en la garantía plena de este derecho, se propone ampliar tanto la cobertura como el monto del subsidio de alimentación otorgado a los guardaparques.

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

En segundo lugar, para estimar el aumento en el valor del subsidio de alimentación, se toma como referencia la línea de pobreza monetaria extrema, que corresponde al umbral mínimo de ingresos que una persona requiere para cubrir el consumo de 2.100 calorías diarias[6], la cual tiene un valor de $229.635 para 2024[7]. Con base en esto, el nuevo subsidio de alimentación se calcula como una proporción de esta línea de pobreza monetaria mensual para los 20 días que los guardaparques permanecen en las áreas protegidas, según el cuadro de turnos vigente, lo que incrementaría el subsidio mensual desde $92.456 a $153.090. Con base en el nuevo subsidio y el número total de guardaparques que lo recibirían, se estima el costo total adicional del subsidio de alimentación anual restando el costo actual ($159,8 millones) al valor de la nueva propuesta ($451,9 millones), lo que equivaldría a un costo nuevo de aproximadamente $292,1 millones (Tabla 2).

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

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

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

[6] Según la Actualización metodológica – Construcción de nuevas líneas de pobreza monetaria del DANE de 2021. Este valor corresponde a la cantidad que en promedio requiere una persona adulta para mantener un peso corporal adecuado.
[7] Esta cifra corresponde a la línea de pobreza monetaria extrema de 2023 actualizada a 2024 utilizando la proyección de inflación de alimentos de Fedesarrollo para el cierre de 2024, la cual es de 4,93%.

2.3 Artículo 4, numeral 5: Condiciones de habitabilidad

La propuesta de Proyecto de Ley establece, en el numeral 5 del artículo 4, que los guardaparques deben contar con condiciones dignas y seguras de habitabilidad durante los períodos de prestación efectiva del servicio. Para determinar el costo de la ampliación de este derecho, se toma como referencia el plan de mantenimiento elaborado por el Grupo de Infraestructura para las vigencias 2020 a 2025, el cual detalla el monto de recursos necesarios para mantener en óptimas condiciones la infraestructura existente. Este monto se compara con el presupuesto de inversión destinado al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura[8], y la diferencia requerida para cubrir el plan de mantenimiento en la vigencia de 2024 constituye el nuevo costo fiscal.

Con base en lo anterior, primero se seleccionan del presupuesto de inversión de PNNC las partidas específicas relacionadas al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura en cada vigencia, y estas se clasifican según las direcciones territoriales a las que se destinan los recursos. De acuerdo con la distribución observada en 2023[9] (Pacífico: 43%, Caribe: 18%, Amazonía: 11%, Andes Oriental: 11%, Andes Occidental: 5% y Orinoquía: 4%), se asigna a cada dirección territorial el presupuesto de mantenimiento y mejoramiento de infraestructura de la vigencia de 2024, el cual asciende a $10,8 mil millones. En segundo lugar, se compara el presupuesto asignado a cada dirección territorial en la vigencia de 2024 con el monto requerido para cumplir el plan de mantenimiento de infraestructura en la misma vigencia. A partir de esta comparación, el nuevo costo fiscal se calcula como la diferencia entre el monto necesario para completar el plan (Columna C de la Tabla 3) y el presupuesto asignado a cada dirección territorial (Columna D). Este costo adicional se contabiliza únicamente si el presupuesto asignado es inferior al requerido por el plan, como se observa en los casos de las direcciones territoriales de Orinoquía y Andes Occidental, resultando en un costo adicional de $642,6 millones.

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

Dirección territorial	Requerimiento mantenimiento sedes administrativas (A)	Requerimiento control y vigilancia (B)	Requerimiento total sedes administrativas, control y vigilancia (C) = (A)+(B)	Participación presupuesto 2023	Presupuesto imputado 2024 (D)	Nuevo costo vigencia 2024 (D-A)
Orinoquía	723.895.435	277.513.583	1.001.409.017	4%	388.737.068	-612.671.949
Amazonía	437.196.375	285.954.375	723.150.750	11%	1.184.623.345	461.472.595
Caribe	435.377.250	207.986.625	643.363.875	18%	1.954.160.096	1.310.796.221
Pacífico	250.808.250		250.808.250	43%	4.619.680.376	3.923.815.488
Andes Occidental	354.486.825	259.528.500	614.015.325	5%	584.055.442	-29.959.883
Andes Oriental	402.857.175	266.805.000	669.662.175	11%	1.147.576.011	477.913.836
Total	**2.604.621.309**	**1.297.788.082**	**3.902.409.392**	**92%**	**9.878.832.337**	**642.631.833***

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

2.4 Artículo 5 y 6: Prima de riesgo y seguridad

Los artículos 5 y 6 de la propuesta de Proyecto de Ley otorgan dos primas extralegales adicionales a los guardaparques, en reconocimiento a su exposición a condiciones ambientales y de seguridad adversas, así como a su desempeño en funciones de inspección y vigilancia del patrimonio

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

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

ecológico del país. Actualmente, todos los funcionarios de PNNC reciben por ley una única prima técnica anual, por lo que la propuesta de otorgar las primas de seguridad y de riesgo implica un costo fiscal totalmente nuevo. Cada una de estas primas es equivalente a una asignación básica mensual que se distribuiría en los meses de julio y diciembre de cada año. Así, considerando la información sobre la composición salarial de la planta de guardaparques, se estima que el costo total de ambas primas ascendería a cerca de $3,2 mil millones (Tabla 4).

Tabla 4. Costo de primas extralegales adicionales

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

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

2.5 Artículo 7: Condiciones de acceso a pensión de jubilación

El artículo 7 del Proyecto de Ley reconoce la necesidad de garantizar una vejez digna a los funcionarios públicos mediante el establecimiento de criterios especiales para el acceso a una pensión de jubilación. Este artículo aborda las condiciones de acceso a la pensión de jubilación para los guardaparques que, al cumplir 50 años en el caso de las mujeres y 55 años en el caso de los hombres, cuenten con al menos 20 y 25 años de servicio activo en PNNC, respectivamente, y hayan realizado los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social durante ese tiempo. Esta condición implica que los hombres se pensionarían 7 años antes frente al esquema actual en donde la edad requerida para acceder a la pensión es de 62 años, mientras que las mujeres se pensionarían 5 años antes respecto al régimen actual de 57 años, alcanzando 1.000 y 1.300 semanas cotizadas, respectivamente[10].

La estimación del costo actual toma en consideración la historia laboral para los 415 guardaparques, de los cuales 314 cuentan con información completa sobre estas variables. Por medio de la información sobre la fecha de ingreso a la entidad y la edad actual, es posible definir si cada empleado cumple o no con los años de servicio requeridos para acceder al beneficio[11]. Además, las columnas 1 y 2 de la Tabla 5 permiten observar dos poblaciones específicas que implicarían un costo adicional según la propuesta del proyecto de ley. Por un lado, quienes cumplen con todos los requisitos (20 años para las mujeres y 25 años para los hombres de servicios activo en la entidad) y, por otro lado, quienes recibirían un tratamiento especial al cumplir con la edad establecida[12].

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

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

[12] Este tratamiento especial busca promover una mayor inclusión para quienes están cerca de completar el tiempo de servicio activo, pero no alcanzan los 25 años (hombres) o los 20 años (mujeres) en la entidad al llegar a la edad requerida en este artículo. Aplica a las mujeres que, al cumplir 50 años, tienen más de 14 años de servicio activo, y a los hombres que, al cumplir 55 años, cuentan con más de 20 años de servicio activo. Estas personas continuarían trabajando hasta completar el tiempo de servicio requerido en la entidad (25 años para los hombres y 20 años para las mujeres) y, con esto, podrían recibir una pensión antes de la edad establecida bajo las condiciones actuales (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres).

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

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

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

Con esta información, se define la población que estaría cubierta por las medidas especiales del régimen pensional para guardaparques, la cual incluye a 79 guardaparques que cumplen exactamente con el requisito de años activos y 67 a quienes se les otorgaría el tratamiento especial (Tabla 5). El costo se deriva de los años adicionales durante los cuales el cuerpo de guardaparques recibiría su mesada, en comparación con el escenario actual en el que estas personas se pensionarían a los 57 años (mujeres) y 62 años (hombres). Este cálculo simula el costo adicional que esta población representaría para Colpensiones, utilizando la misma metodología para calcular el costo de la mesada hasta completar su esperanza de vida, basada en el salario promedio de los últimos 10 años y en la tasa de reemplazo correspondiente a cada trabajador[13]. Sin embargo, la estimación presentada en este artículo no refleja una posición de Fedesarrollo sobre el funcionamiento operativo de dicho régimen especial.

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

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

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

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

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

2.6 Artículo 11: Escuela de Guardaparques

En el artículo 11, la propuesta de Proyecto de Ley establece la creación de la Escuela de Guardaparques, que será responsable de garantizar el derecho a la capacitación de los funcionarios de PNNC. Asimismo, de acuerdo con el artículo 14, esta institución asistirá en la formación y evaluación de los funcionarios como parte de los requisitos del nuevo sistema de ascensos.

Actualmente, no existe en Colombia una entidad equivalente a la Escuela de Guardaparques. Sin embargo, para llevar a cabo la estimación, se pueden tomar como referencia dos entidades que cumplen funciones similares en el Servicio de Parques Nacionales (NPS[14]) del Gobierno federal de los Estados Unidos y en la Administración de Parques Nacionales (APN) del Gobierno federal de Argentina. La propuesta de costeo para el caso colombiano se basará en las experiencias de estos dos países, guardando la debida proporcionalidad, y en otros referentes propios de Colombia.

El Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos cuenta con aproximadamente 20,000 funcionarios, de los cuales 1,646 son guardaparques, ya sea temporales o permanentes. Cada año ingresan alrededor de 700 nuevos empleados, entre guardaparques y personal administrativo, quienes deben completar el programa de capacitación *Fundamentals* antes de comenzar su servicio. Este programa tiene una duración de 4 meses y se realiza en el *Albright Training Center,* el cual es operado por la Subdirección de Gestión y Administración de NPS. Para la vigencia de 2025 se presupuesta que el programa *Fundamentals* tendrá un costo de $19.306 millones de pesos colombianos[15], siendo el rubro más importante el de salarios y materiales, que juntos representan el 54% del costo total[16].

Por su parte, la Administración de Parques Nacionales de Argentina cuenta con una planta de aproximadamente 2.200 empleados, de los cuales 518 son guardaparques principales o de apoyo. En la última convocatoria, realizada en 2023, el Centro de Formación y Capacitación en Áreas Protegidas (CFyCAP) capacitó 51 nuevos funcionarios permanentes, entre administrativos y guardaparques. El CFyCAP, depende de la Dirección General de Recursos Humanos de la APN y en esa vigencia tuvo un costo operativo de $1.106 millones de pesos colombianos[17].

Con base en lo anterior, el proceso de costeo requiere definir el tamaño de la cohorte, la planta de personal necesaria y los costos logísticos para el transporte y sustento de los funcionarios durante su entrenamiento. En primer lugar, la cohorte se estima entre el 2% y el 8% de la planta total, según las experiencias de la APN y de NPS. Para Colombia, tomando el 8% de los 415 guardaparques, se proyecta una cohorte anual de 34 estudiantes. En segundo lugar, para capacitar a estos 34 estudiantes, se necesitará un equipo mínimo compuesto por un director de la escuela, un asistente administrativo y dos instructores[18], cuyos salarios anuales ascienden a $400 millones. En cuanto a los costos logísticos, se consideran los gastos de alimentación y transporte para los 34 estudiantes, asumiendo una duración de capacitación igual a los cuatro meses que tarda el programa *Fundamentals*, y tomando como referencia el subsidio de alimentación mensual

[14] *National Parks Services* en inglés.
[15] La cifra original es de $4,8 millones de dólares y se trae a pesos colombianos con una tasa de cambio de $4.159, que corresponde a la proyección de Fedesarrollo para 2025. Posteriormente este valor se descuenta con la inflación proyectada por Fedesarrollo para 2025 de 3,93%.
[16] Este monto incluye los salarios anuales de un gerente del programa, cinco profesionales instructores, un coordinador de contenidos académicos, y dos profesionales de apoyo. Los otros rubros de este costo son el costo de mantenimiento de las instalaciones (29% del costo del programa) y el costo de alojamiento (17%).
[17] La cifra original es de $243 millones de pesos argentinos, los cuales se convierten a pesos colombianos con la tasa de cambio promedio de agosto de 2024 de $4,31 pesos colombianos por cada peso argentino. Posteriormente este valor se actualiza a 2024 con la inflación proyectada por Fedesarrollo para 2024 de 5,69%. Se toma la última tasa de cambio disponible debido a la alta volatilidad actual en la moneda argentina.
[18] Uno de los cuales actuará también como coordinador académico, cuya función será construir los contenidos curriculares.

($153.090) y el costo promedio de un tiquete de avión ($764.867) contemplados en las secciones anteriores de esta propuesta de costeo[19], lo cual arroja un costo anual para estos rubros de $64 millones. Adicionalmente, se estima el costo de los materiales anuales como una proporción del costo de materiales en el programa *Fundamentals* ajustada al tamaño de la cohorte en Colombia ($1,9 millones). Finalmente, para el costo de mantenimiento se toma como referencia el costo de mantenimiento de infraestructura y servicios públicos promedio de los colegios públicos regionales[20] ($25 millones). De forma acumulada, lo anterior arroja un costo total estimado de $492 millones, que corresponden a costos de funcionamiento anuales de la Escuela de Guardaparques[21] (Tabla 7).

Tabla 7. Costo de la Escuela de Guardaparques

Concepto	Costo mensual (A)	Nuevo costo vigencia 2024 (A*12)
Costo del personal	**26.677.809,00**	**400.167.135**
Subdirector técnico (Director de la escuela)	9.430.880,00	141.463.200
Asistente administrativo Grado 22	2.850.336,00	42.755.040
Profesional Especializado Grado 22 (Coordinador académico)	9.904.253,00	148.563.795
Profesional Universitario Grado 11 (Instructor)	4.492.340,00	67.385.100
Costo de la logística	**48.658.623,60**	**91.868.174**
Materiales	165.789,64	1.989.475
Transportes	4.353.939,28	52.247.271
Alimentación	1.052.618,92	12.631.427
Mantenimiento y servicios públicos	2.083.333,33	25.000.000
Costo total de funcionamiento	**41.002.942,43**	**492.035.309**

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en datos del Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos, la Administración de Parques Nacionales de Argentina, PNNC y el Ministerio de Educación Nacional de Colombia.
Nota: los totales anuales para los rubros del costo de personal corresponden al costo mensual multiplicado por 15 para reflejar la prima técnica y las primas de seguridad y riesgo contempladas en esta propuesta para los funcionarios de PNNC.

2.7 Resumen del costo fiscal

Con base en los costos establecidos en la sección 2 para el otorgamiento de las dos primas extralegales ($3.200 millones), la cobertura de gastos de desplazamiento ($634,8 millones) y alimentación ($292,1 millones), así como el régimen pensional especial ($35,8 millones) y la Escuela de Guardaparques ($492 millones), se determina que el costo total de la propuesta de Proyecto de Ley en la vigencia de 2024 es de aproximadamente $5.300 millones (Tabla 8). Este costo también se puede desagregar según el cargo que desempeñan los guardaparques que reciben los beneficios.

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

[19] Específicamente, se contabiliza el costo del subsidio de alimentación durante cuatro meses para los 34 funcionarios, y dos tiquetes de avión, al costo promedio histórico del tiquete, para los 34 funcionarios.
[20] Según las cifras reportadas por las Secretarías de Educación de Cali y Antioquia para 2023.
[21] No se considera un costo de inversión en infraestructura ya que la Escuela de Guardaparques funcionaría en la infraestructura existente de PNNC.

Tabla 8. Resumen del costo fiscal de la propuesta de Proyecto de Ley para la vigencia 2024

Rubro	Costo 2024 (miles de pesos)
Primas	3.202.724
Profesional Especializado	*136.435*
Profesional Universitario	*796.182*
Auxiliar Administrativo	*11.401*
Operario Calificado	*609.439*
Jefe de Área Protegida	*1.068.210*
Técnico Administrativo	*581.057*
Desplazamiento	634.839
Profesional Especializado	*19.887*
Profesional Universitario	*149.914*
Auxiliar Administrativo	*3.059*
Operario Calificado	*220.282*
Jefe de Área Protegida	*88.725*
Técnico Administrativo	*152.973*
Alimentación	292.154
Profesional Especializado	*0*
Profesional Universitario	*0*
Auxiliar Administrativo	*3.674*
Operario Calificado	*104.772*
Jefe de Área Protegida	*0*
Técnico Administrativo	*183.708*
Régimen pensional	35.880
Habitabilidad	642.632
Escuela de Guardaparques	492.035
Costo total	**5.300.265**

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

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

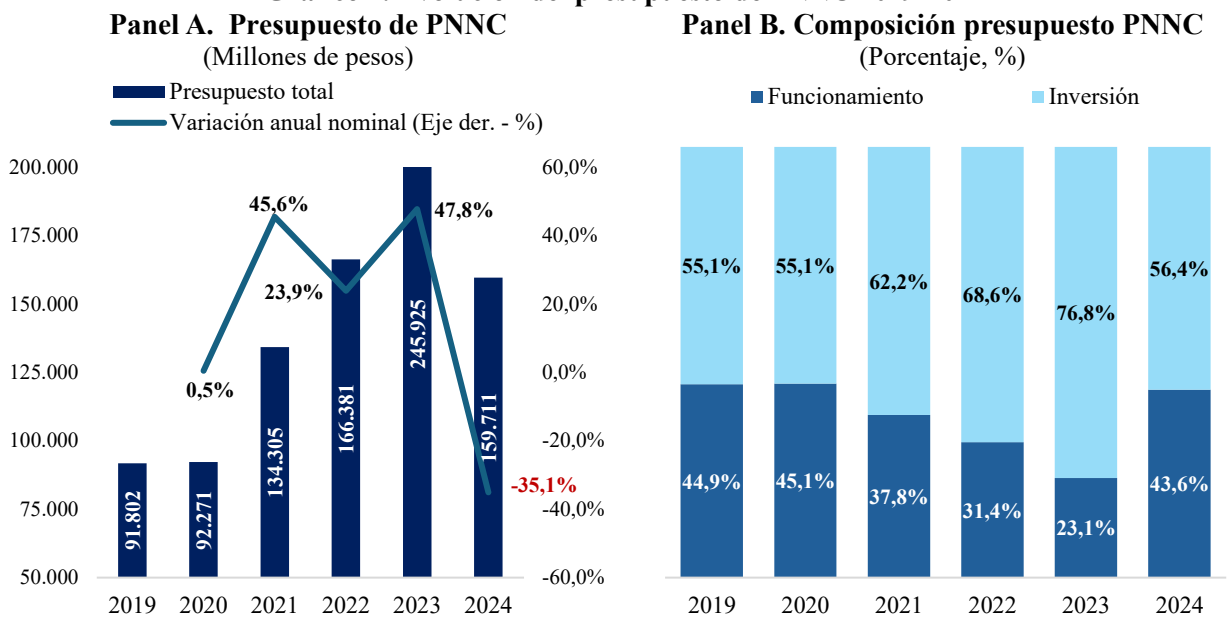
El presupuesto asignado a PNNC desde el Presupuesto General de la Nación (PGN) entre 2020 y 2023 experimentó una variación anual promedio del 29,4% en términos nominales, mientras que para 2024 se registró una caída del 35,1%. Esto se refleja en que, en este periodo, el presupuesto de la entidad aumentó de $91,8 mil millones en 2019 a $245,9 mil millones en 2023, para luego disminuir a $159,7 mil millones en 2024 (Gráfico 1, Panel A). Además, en este mismo periodo se observó un aumento continuo en la participación del presupuesto de inversión de la entidad, que pasó del 55,1% del total en 2019 al 76,8% en 2023. Sin embargo, ante la caída del presupuesto de inversión (52,3%) en 2024, parcialmente compensada por el crecimiento del presupuesto de funcionamiento (22,5%) en el mismo año, la distribución de los recursos para 2024 mostró un comportamiento similar al observado durante la pandemia en 2020, con un 56,4% destinado a inversión y un 43,6% a funcionamiento (Gráfico 1, Panel B).

Con respecto a la ejecución del presupuesto de la entidad entre 2019 y 2023, se puede evidenciar que, en promedio, se ejecutó el 94% del presupuesto de funcionamiento, mientras que la ejecución del presupuesto de inversión se ubicó en un promedio de 88%, alcanzando un mínimo de 73,6% en 2023 (Tabla 9). Esto indica que aproximadamente $3,1 mil millones del presupuesto de funcionamiento corresponden a recursos que no han sido utilizados en los últimos años. Esto puede explicarse por una planta de funcionarios de la entidad que no fue provista en su totalidad durante este periodo, representando un costo menor al previsto en el presupuesto (Tabla A4 de la sección de anexos).

Por otra parte, cerca de $15,4 mil millones en promedio del presupuesto de inversión no han sido utilizados en los últimos años, aproximadamente 3,4 veces el costo fiscal de la propuesta de Proyecto de Ley estimado por Fedesarrollo. El 40% de estos recursos se atribuye a los programas de "Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas" y "Servicio de administración y manejo de áreas protegidas" (Tabla A5 en la sección de anexos). En su conjunto,

estas cifras sugieren que la propuesta de Proyecto de Ley no generaría un costo adicional, sino que podría financiarse mediante una redistribución del gasto existente para acomodar su costo.

Gráfico 1. Evolución del presupuesto de PNNC 2019-2024



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda.

Tabla 9. Excedentes disponibles para financiamiento del proyecto de ley

(Miles de pesos)

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

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con datos del Ministerio de Hacienda.

4. Consideraciones adicionales

El ejercicio realizado anteriormente tiene por objetivo establecer el costo fiscal del régimen laboral especial propuesto para los guardaparques, considerando una ampliación progresiva de los derechos actuales y garantizando los nuevos derechos bajo los parámetros establecidos en la propuesta. Sin embargo, la garantía de estos derechos en la práctica requiere la reglamentación de aspectos no contemplados en la propuesta del Proyecto de Ley, lo que podría generar diferencias entre el costo fiscal estimado y el costo real. En particular, la reglamentación del régimen especial de pensiones para los guardaparques deberá definir cómo se implementará este, ya sea mediante la creación de un nuevo régimen especial o exceptuado, o mediante su integración al régimen ordinario de Colpensiones, lo que generará diferentes gastos de administración. Esto impactará el costo final del nuevo régimen y no se encuentra contemplado en el ejercicio anterior, al no haberse definido la operatividad del mismo en el marco de la propuesta del Proyecto de Ley.

Además de la reglamentación, las características específicas de la planta de personal pueden influir en el costo final de la aplicación de la propuesta de Proyecto de Ley. Los factores como el tamaño de la planta, la edad de los funcionarios, los años de servicio activo y la asignación básica

de cada uno pueden alterar el costo real del régimen especial de pensiones, así como el costo de las primas de riesgo y seguridad. A la fecha de elaboración de este documento, la planta del PNNC se encuentra en un proceso un concurso público de méritos para el nombramiento en propiedad de una parte significativa de sus funcionarios (entre el 30% y el 40%), lo que implica la incorporación de nuevos funcionarios cuyas características aún se desconocen. La estimación del costo fiscal anterior se realizó utilizando la información de una planta que la Subdirección Administrativa de PNNC considera representativa, pero este se debe recalibrar en función de las modificaciones a la planta descritas anteriormente.

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

Anexos

Tabla A1. Costo histórico del beneficio "Tiquetes de Bienestar"

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

Fuente: Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Tabla A2. Costo actual del subsidio de alimentación

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

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

Tabla A3. Resumen presupuesto de PNNC 2019-2024

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

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Tabla A4. Porcentaje del total de apropiaciones disponibles de funcionamiento

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

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

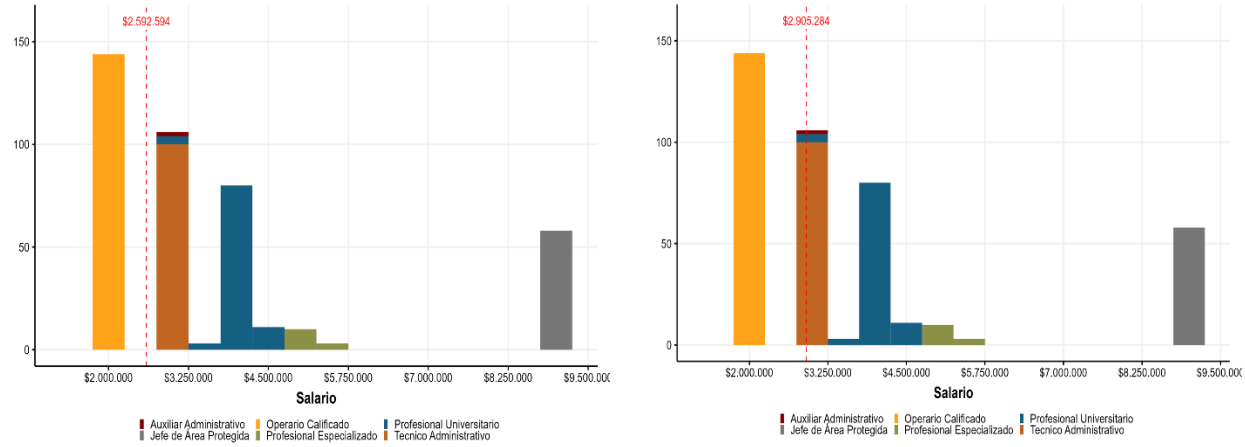
Tabla A5. Porcentaje del total de apropiaciones disponibles de inversión

Rubro presupuestal	Resumen rubro	2020	2021	2022	2023	Promedio
C-3202-0900-4-0-3202032-02	**Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas**	**48%**	**4%**	**22%**	**57%**	33%
C-3202-0900-4-0-3202008-02	Servicio de administración y manejo de áreas protegidas	12%	9%	5%	3%	7%
C-3202-0900-4-0-3202031-02	Documentos de lineamientos técnicos con acuerdos de uso, ocupación y tenencia en las áreas protegidas	5%	3%	0%	0%	2%
C-3202-0900-4-0-3202002-02	Documentos de planeación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos	2%	1%	1%	0%	1%
C-3202-0900-4-0-3202001-02	Documentos de lineamientos técnicos	1%	1%	0%	2%	1%
C-3202-0900-4-0-3202010-02	Servicio de ecoturismo en las áreas protegidas	13%	11%	2%	2%	7%
C-3202-0900-4-0-3202017-02	Servicio apoyo financiero para la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202033-02	Infraestructura ecoturística construida	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202004-02	Documentos de investigación para la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos -	2%	1%	0%	1%	1%
C-3202-0900-4-0-3202005-02	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	17%	2%	2%	5%
C-3202-0900-4-0-3202014-02	Servicio de educación informal en el marco de la conservación de la biodiversidad y los servicio ecostémicos	1%	2%	0%	1%	1%
C-3202-0900-4-0-3202018-02	Servicio declaración de áreas protegidas	1%	0%	1%	0%	1%
C-3202-0900-4-0-3202034-02	Infraestructura construida para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202036-02	Infraestructura mejorada para la administración, la vigilancia y el control de las áreas protegida	1%	3%	1%	2%	2%
C-3202-0900-4-0-3202008-08	Servicio de administración y manejo de áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202032-08	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202032-03	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-4-0-3202035-02	Infraestructura ecoturística mejorada	0%	0%	0%	0%	0%
C-3202-0900-5-0-3202005-02	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	0%	23%	0%	6%
C-3202-0900-5-0-3202032-02	Servicio de prevención, vigilancia y control de las áreas protegidas	0%	0%	13%	0%	3%
C-3202-0900-4-0-3202005-03	Servicio de restauración de ecosistemas	0%	7%	0%	0%	2%
Total		85%	59%	72%	71%	72%

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

Gráfico A1. Distribución de salarios de guardaparques

Panel A. Punto de corte del Decreto 301 de 2024 **Panel B. Nuevo punto de corte**



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