



INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA

COLOMBIA

Evaluación de la Gestión de la Inversión
Pública (PIMA) y PIMA Cambio Climático (C-
PIMA)

MAYO 2025

Preparado por

Laura Gores, Jean-Baptiste Gros, Ha Vu, Fernando González González, Juana Aristizábal
Pinto, Rui Monteiro, Emmanuel Rousselot, Ana Cristina Calderón, Carlos Ortiz

Departamentos a cargo del informe

Departamento de Finanzas Publicas (FAD)

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de Colombia, en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. A menos que el beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades objete expresamente divulgar este informe, este documento (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo pueden ser divulgados por el FMI al Director Ejecutivo del FMI por Colombia, otros directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, miembros del Comité de Dirección del Centro Regional de Asistencia Técnica CAPTAC-DR (véanse [las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica](#)). La publicación o divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de las actividades de fortalecimiento de las capacidades y del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI.

[Esta asistencia técnica \(AT\) fue financiada por SECO.](#)

International Monetary Fund, IMF Publications
P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.
T. +(1) 202.623.7430 • F. +(1) 202.623.7201
publications@IMF.org
IMF.org/pubs

Índice

ABREVIATURAS	5
PREFACIO	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
I. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA	15
A. Evolución de la inversión pública y del stock de capital	15
B. Composición de la inversión pública	17
II. EFICIENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	20
III. INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA	22
A. Visión general de la evaluación	22
B. Planificación de niveles sostenibles de inversión pública	24
C. Asignar las inversiones a los sectores y proyectos adecuados	33
D. Ejecución de la inversión pública. Activos públicos productivos y duraderos	44
IV. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO (C-PIMA)	54
A. Cambio climático e inversión pública en Colombia	54
B. Políticas de lucha contra el cambio climático	56
C. Marco del PIMA Cambio Climático	57
D. Evaluación detallada y recomendaciones C-PIMA	58
V. TEMAS TRANSVERSALES	69
A. Marco Legal	69
B. Sistemas de información	71
C. Capacidades	72

Recuadros

3.A. Ejemplos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno en materia de infraestructura	28
3.B. El programa de inversión pública plurianual: buenas practicas	35
3.C. El régimen de las autorizaciones de compromiso y de pago en Francia	40

Gráficos

0.A. Fortaleza institucional y efectividad de la gestión de la inversión pública en Colombia	9
0.B. Fortaleza institucional de las instituciones del módulo C-PIMA en Colombia	10
1.A. Comparación: Inversión pública del gobierno general 2000-2019	15
1.B. Colombia: Inversión total 2000-2019	15
1.C. Comparación: Stock de capital público, 2000-2019	16
1.D. Comparación: Stock de capital público per cápita de 2019	16
1.E. Gasto de inversión, gasto de funcionamiento y otros gastos 2014-2023	16
1.F. Inversión pública por función, 2020-2024	17
1.G. Inversión bruta en activos fijos, gobierno central y subnacional, 2019-2023	18
1.H. Fuentes de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026	18

1.I. Stock de capital APP 2000 - 2019	19
1.J. Comparación: Stock de capital APP de 2019	19
2.A. Colombia: Indicadores de acceso a la infraestructura	20
2.B. Colombia: Percepción de la calidad de la infraestructura	20
2.C. Frontera de la Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador híbrido	21
2.D. Colombia: Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador híbrido	21
3.A. El marco de evaluación PIMA	22
3.B. Gestión de la inversión pública en Colombia en comparación con países de América Latina y Caribe y economías de mercado emergentes, para su	23
3.C. Gestión de la inversión pública en Colombia en comparación con países de América Latina y Caribe y economías de mercado emergentes, para su	23
3.D. Proyecciones de gasto de capital en el MGMP, presupuestos aprobado y vigente – 2022-2028	34
3.E. Niveles de practica para una presupuestación plurianual del costo de proyectos de inversión publica	39
4.A. Riesgo de Desastres y Países de la Región	54
4.B. Frecuencia y Daños por Desastres	54
4.C. Composición de la Vulnerabilidad al Cambio Climático por Sector	55
4.D. Capacidad de Adaptación y Exposición	55
4.E. Emisiones de GEI per Cápita	56
4.F. Suministro de Energía por Fuentes	56
4.G. Marco de evaluación de la gestión de la inversión pública sobre el cambio climático	57
5.A. Distinción entre gasto de capital y social para la inversión pública en Honduras	69

Cuadros

0.A. Resumen de las instituciones de gestión de la inversión pública en Colombia	11
0.B. Resumen de las instituciones de gestión de la inversión pública – módulo Cambio	12
0.C. Plan de acción para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública	13
3.A. Techos de gasto de inversión para la siguiente vigencia, notificados, MGMP y PGN aprobado, por algunos sectores en 2024	34
3.B Montos contratados, por modalidad de contratación (2020-2024), registrados en SECOP	46
3.C. Rezago en billones de pesos y en porcentaje respecto a la apropiación definitiva para gasto de inversión en cada año	48
4.A. Estrategias y planificación climáticas para los sectores clave de la NDC	59
4.B. Mandato de las Principales Instituciones Encargadas de la Supervisión de Actividades de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático	61
5.A. Marco legal y regulatorio de inversiones públicas	70

Anexos

1. PIMA puntuaciones detalladas	74
2. C-PIMA puntuaciones detalladas	75
3. Coherencia estrategias nacional y sectoriales, y climáticas	76
4. Coherencia estrategias nacional y sectoriales, y climáticas	77

Abreviaturas

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
ANI	Agencia Nacional de Infraestructuras
APP	Asociaciones Público-Privadas
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CCE	Colombia Compra Eficiente
CCP	Catálogo de clasificación presupuestal
CDN	Contribución determinada a nivel nacional de Colombia
CDP	Certificado de Disponibilidad Presupuestal
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CICC	Comisión Intersectorial Cambio Climático
CIGPAC	Comisión intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
C-PIMA	Evaluación de la gestión de la inversión pública con enfoque de cambio climático
CRA	Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y gas
CUIPO	Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario
CUN	Cuenta Única Nacional
DADS	Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible (DNP)
DAF	Dirección del Apoyo Fiscal (MHCP)
DDFFT	Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial (DNP)
DDS	Dirección de Desarrollo Social (DNP).
DDU	Dirección de Desarrollo Urbano (DNP)
DEE	Dirección de Estudios Económicos (DNP)
DG	Dirección General
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (MHCP)
DGPE	Dirección General de las Participaciones Estatales (MHCP)
DGPM	Dirección General de Política Macroeconómica (MHCP)
DGPPN	Dirección General de Presupuesto Público Nacional (MHCP)
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible (DNP)
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPIIP	Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública
DPIP	Dirección de Programación e Inversiones Públicas (DNP)
DSEC	Dirección de Seguimiento, Evaluación y Control (DNP)
EEP	Entes Extrapresupuestales
EETT	Entidades Territoriales
EICE	Empresas Industriales y Comerciales del Estado

EP	Empresas Públicas
FAD	Departamento de Asuntos Fiscales (del Fondo Monetario Internacional).
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases Efecto Invernadero
GSN	Gobiernos Subnacionales
IVF	Informe de viabilidad Fiscal
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGA	Metodología General Ajustada
MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y de Crédito Público
MRV	Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación del Financiamiento Climático
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
PEI	Plan estratégico institucional
PES	Plan estratégico sectorial
PIB	Producto Interior Bruto
PIP	Programa de inversión pública
PIIP	Plataforma Integrada de Inversión Pública
PIMA	Evaluación de la gestión de la inversión pública
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
SECO	Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGDDT	Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial (DNP)
SGISE	Subdirección general de inversiones, seguimiento y evaluación (DNP)
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSGR	Subdirección General del Sistema General de Regalías (DNP)
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
VF	Vigencias Futuras

Prefacio

A solicitud del ministro de Hacienda y de Crédito Público (MHCP) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), un equipo del Departamento de Asuntos Fiscales (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha realizado una evaluación de la gestión de la inversión pública (PIMA por las siglas en inglés) y el módulo de cambio climático (C-PIMA), en Bogotá, entre el 28 de enero y el 13 de febrero de 2025. El equipo fue liderado por Laura Gores (asesora de asistencia técnica, FAD), coliderado por Jean-Baptiste Gros (economista principal, FAD), y compuesto por Ha Vu (economista principal, FAD), Fernando González González (experto de largo plazo, FAD), Juana Aristizábal Pinto, Rui Monteiro y Emmanuel Rousselot (expertos corto plazo, FAD). Un equipo del BID—Ana Cristina Calderón (especialista en compras públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, BID) y Carlos Ortiz (experto, BID)—participó en la misión.

Las conclusiones de la misión se presentaron el 13 de febrero a la Viceministra Técnica del MHCP, Sra. Marta Juanita Villaveces Nino, al Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental del MADS, Sr Mauricio Cabrera Leal y Sra. Tatiana Zambrano Sánchez, Subdirectora General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP. Un taller de presentación del PIMA y C-PIMA fue realizado el 25 y 26 de noviembre 2024 con los participantes de las reuniones y autoridades de forma remota. Asimismo, los resultados preliminares se discutieron en el marco de un taller presencial el 7 de febrero. El equipo mantuvo reuniones con la Cooperación Económica y Desarrollo de Suiza (SECO) y el Banco Mundial.

La misión se reunió con directores y personal técnico de las siguientes unidades del DNP: Dirección de Programación de Inversiones Públicas, Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal Territorial, Dirección de Gestión y Promoción del Sistema General de Regalías, Dirección de Seguimiento Evaluación y Control del Sistema General de Regalías, Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible, Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Desarrollo Social. La misión se reunió con directores y personal técnico de las siguientes unidades del MHCP: Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Dirección General de Política Macroeconómica, Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, Dirección General de Participaciones Estatales, Dirección General de Apoyo Fiscal.

La misión mantuvo reuniones con el personal de los siguientes ministerios sectoriales, instituciones y empresas públicas: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Infraestructura, Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, Ecopetrol, Fiduprevisora, Contaduría General de la Nación y Contraloría General de la República. Además, se sostuvieron reuniones con los siguientes reguladores: Comisión de Regulación de Energía y Gas, Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico, Comisión de Regulación de Comunicaciones.

El equipo de la misión desea agradecer la excelente organización por parte del equipo coordinador del DNP y del MHCP, en particular extiende el agradecimiento a las Sras. Diana Ximena Mendoza Pescador, Liliana María Vargas López, Alejandra Castañeda Rivera, Libia Karina León Gallo, Angela Milena Latorre Rodríguez, Luisa Fernanda Guavita Angel, Juliana Ocampo Quintero, Daniela Saade Ortega y Zulma Janeth Crespo Marín, que coordinaron las convocatorias y entregas de información, además de acompañar a la misión en todas las sesiones realizadas. Por último, la misión agradece la disponibilidad de las autoridades y funcionarios que han prestado apoyo a esta misión, aportando documentación y participando en las reuniones.

Resumen ejecutivo

En las últimas décadas, la inversión pública en Colombia ha sido inferior a la de otros países comparables, razón por la cual presenta un nivel comparativamente bajo de stock de capital público lo que ha podido impactar su crecimiento económico. La inversión pública del gobierno general fue en promedio de 3 por ciento del PIB desde los años 2000s, cerca del promedio de la OCDE, pero un tercio más bajo que lo que se observó en los países de América Latina y el Caribe (ALC) y en economías emergentes. El stock de capital público es alrededor de 40 por ciento del PIB, la mitad del nivel alcanzado por los países pares.

La gestión de la inversión pública en Colombia hace frente a desafíos importantes, en particular la rigidez del gasto público, y una compleja coordinación entre múltiples entidades del Estado. El gasto de capital como porcentaje del gasto público total ha disminuido un 6 por ciento desde el auge petrolero de 2014, en gran parte debido al aumento del gasto público rígido (ahora más de 80 por ciento del total), que reduce el espacio fiscal disponible. La descentralización en la ejecución del gasto de capital es elevada, con el gobierno central responsable del 30 por ciento del total, destacando el importante papel de los gobiernos subnacionales en la inversión pública. Por otra parte, se desconoce el monto exacto del gasto ejecutado por los entes extra presupuestales, pero se estima que las transferencias hacia ellos podrían ser equivalentes a un año de gasto de capital del gobierno central.

Colombia tiene un margen de mejora significativo de la eficiencia de la inversión pública – ya que podrían casi duplicarse los beneficios con el mismo gasto. En consonancia con su limitado stock de capital, Colombia tiene un nivel comparativamente bajo de acceso a servicios de infraestructura educativa, sanitaria, y de electricidad. Lo mismo se observa en cuanto a la calidad percibida de la infraestructura pública (medida a través de encuestas). Según la metodología del FMI para evaluar la eficiencia, la cual compara indicadores de acceso físico y de calidad con el stock de capital público, Colombia tiene una brecha de eficiencia de un 50 por ciento.

Esta evaluación PIMA analiza el sistema de gestión de inversión pública, tanto en diseño institucional como en efectividad, y propone mejoras para reducir la brecha de eficiencia. El PIMA evalúa 15 elementos ('instituciones') de la gestión de la inversión pública, reagrupados en tres grandes etapas: planificación de inversiones, asignación presupuestaria, e implementación de proyectos. En general, el diseño legal, reglamentario o 'en papel' (lo que se mide en 'fortaleza institucional', Gráfico 0.A) se encuentra mejor que en la práctica ('efectividad'). De acuerdo con las puntuaciones PIMA (Cuadro 0.A, Anexo 2), Colombia cuenta con fortalezas institucionales sobre todo en las fases iniciales de la planificación y asignación de recursos, pero sufre de dificultades en la implementación.

Entre las fortalezas, comparado con los países de América Latina y el Caribe, Colombia destaca por un sistema de gestión de la inversión pública con fuerte institucionalidad. Publica un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), dispone de técnicas de evaluación y de selección de los proyectos avanzadas, procesos de presupuestación plurianual que protegen la inversión, y sistemas rigurosos para asociaciones público-privadas (APP). La consolidación de la presupuestación por programas, que integra gastos de inversión y gastos de funcionamiento por primera vez en 2025, brinda una base para enfocar aún más la inversión pública en resultados.

Los desafíos presentes a lo largo del ciclo de inversión colombiano afectan sobre todo a su efectividad, y se ven amplificados por la fragmentación de los mecanismos que financian la inversión pública. Entre esos retos figuran la compleja coordinación del gasto de capital entre el nivel central y subnacional, amplificada por las varias fuentes de financiación, el uso de entes ejecutores extra presupuestales (fondos, fiducias, patrimonios) afectando la transparencia y el manejo de la caja, reglas de ejecución del gasto – a través del uso de rezagos presupuestales - que retrasan el registro oportuno del devengo presupuestario y no permiten el de la deuda administrativa, un marco de contratación pública que no garantiza competencia, y dificultades para realizar un seguimiento consolidado del avance físico-financiero de proyectos a través del paisaje heterogéneo de canales de inversión.

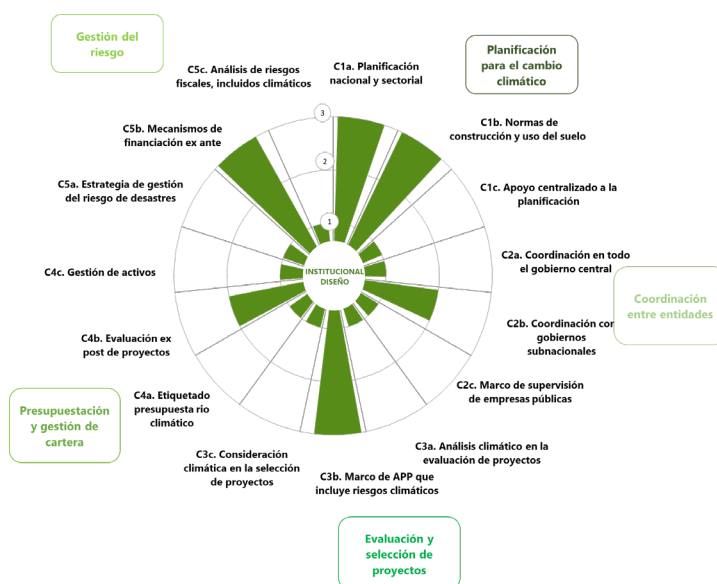
Gráfico 0.A. Fortaleza institucional y efectividad de la gestión de la inversión pública en Colombia



La evaluación C-PIMA para Colombia destaca fortalezas en el diseño de la gestión de las inversiones públicas con enfoque de cambio climático. La planificación es el área más avanzada: el PND y las estrategias sectoriales son coherentes con la Contribución Nacional Determinada de 2020, y las normas de planificación urbana y de construcción tienen en cuenta los riesgos climáticos. Estos riesgos también se incorporan de manera eficaz en los contratos de APP. También se cuenta con mecanismos financieros para cubrir las necesidades de rehabilitación en caso de desastres de origen natural.

Existen otras áreas en las cuales valdría la pena adoptar prácticas de la gestión de la inversión pública más sensibles al clima. Existe una metodología para el análisis del riesgo de desastres para la preparación de los proyectos, pero no es obligatoria. La priorización de los grandes proyectos de inversión pública no contiene criterios climáticos. Falta coordinar las decisiones de inversión climática entre entidades del gobierno central. Los gastos de inversión pública de capital no se monitorean. No existen lineamientos para seguir los resultados climáticos de los proyectos de inversión pública.

Gráfico 0.B. Fortaleza institucional de las instituciones del módulo C-PIMA en Colombia



Teniendo en cuenta los resultados de la evaluación, este informe presenta seis recomendaciones de prioridad alta para fortalecer la gestión de inversiones públicas. El cuadro 0.C presenta un plan de acción a corto y mediano plazo (2025-2027), para la implementación de estas recomendaciones (con seis reformas de prioridad alta y ocho de prioridad media), con la identificación de las unidades responsables. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- *Fortalecer la coordinación entre el nivel nacional y subnacional* para la programación de proyectos, integrando el enfoque climático, y la gestión de las finanzas públicas al nivel subnacional para mejorar el ritmo de ejecución de su inversión.
- *Categorizar los proyectos de inversión pública para poder distinguir entre inversión de capital y social, entre pequeños y grandes proyectos*, lo que permitirá generar mejores informes analíticos y adaptar los procesos de gestión de los proyectos de inversión de capital en función de sus objetivos y tamaño. En particular, adaptar los procesos de evaluación y selección de proyectos de infraestructura según la naturaleza del proyecto, e incorporar un enfoque climático.
- *Perfeccionar la estructura programática y la presentación plurianual del gasto de capital en el presupuesto, incluyendo un enfoque climático*, para poder comunicar los gastos de capital con sus gastos recurrentes, y el gasto plurianual, e identificar el gasto público climático a través de un marcador climático en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).
- *Fortalecer el marco de supervisión de los entes extra presupuestales ejecutores de proyectos*, tanto desde el punto de vista presupuestario como del manejo de caja, empezando por un inventario de esos entes y sus cuentas, y posteriormente examinar la posibilidad de establecer reglas armonizadas.
- *Fortalecer el ente rector Colombia Compra Eficiente para asegurar una contratación pública competitiva*, con una información completa, transparente y analítica sobre compras públicas.
- *Mejorar la transparencia de la ejecución presupuestaria, y crear un monitoreo fiable y exhaustivo del avance físico-financiero de los proyectos a través de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP)*, incluido el enfoque climático, para producir datos financieros fiables, informes analíticos y un perímetro amplio de información.

Cuadro 0.A. Resumen de las instituciones de gestión de la inversión pública en Colombia

Fase/Institución			Fortaleza institucional	Efectividad	Priori- dad
A. Planificación	1	Objetivos y reglas fiscales	Alta. Existen límites de deuda para el gobierno general y reglas fiscales aplicables a gobierno central y a gobiernos subnacionales (GSN). El MFMP solo proyecta gasto primario agregado.	Media. Los límites de endeudamiento y la regla fiscal se respetan. El MFMP (agosto) no distingue gasto de capital ni guía la preparación del presupuesto de capital.	Media
	2	Planificación nacional y sectorial	Media. Hay planes estratégicos publicados con objetivos cuantificables, pero no presentan grandes proyectos de infraestructura ni información sobre el costo de la inversión	Media. Se utilizan indicadores de productos y resultados, pero no es posible evaluar la coherencia entre proyectos financiados y planes estratégicos, ni su realismo.	Media
	3	Coordinación entre entidades	Media. La concertación entre nivel central y GSN sobre inversión se limita a proyectos cofinanciados. El marco legal no requiere comunicar a los GSN sus recursos con antelación. El marco legal establece reporte al gobierno central de pasivos contingentes de empresas públicas, APPs y GSN.	Baja. Existen algunos ejemplos de coordinación en materia de inversión. En el SGR hay desviaciones significativas entre lo presupuestado y lo transferido, y se comunican las asignaciones durante el ejercicio. No se publica información sobre pasivos contingentes de empresas públicas o de GSN.	Alta
	4	Evaluación de proyectos	Alta. Los grandes proyectos deben ser sujetos sistemáticamente a un análisis integral de la viabilidad según una metodología estándar incluyendo análisis de riesgos.	Baja. No hay información centralizada sobre análisis a nivel de proyecto porque los proyectos están agrupados en grandes programas que son analizados de manera agregada.	Alta
	5	Financiamiento alternativo de infraestructuras	Media. Los grandes sectores son abiertos a operadores privados y hay reguladores independientes. El marco de gestión de las APP es fuerte. Faltan mecanismos de coordinación de las empresas con participación estatal.	Baja. La participación de operadores privados en mercados de infraestructura no ha progresado mucho y los procesos son poco competitivos. Las APP son fuente de altos riesgos fiscales. Se hace una supervisión financiera de las empresas, no de sus inversiones.	Alta
B. Asignación	6	Presupuestación plurianual	Media. El MGMP presenta proyecciones plurianuales de gastos de inversión agregados. Los techos plurianuales de capital son vinculantes para el primer año. Se publican costos totales de los proyectos con distribución en el tiempo.	Baja. Las asignaciones presupuestarias (al nivel agregado y al nivel de los ministerios) se desvían significativamente de las proyecciones y de los techos. Los cambios en los costos totales no son sistemáticamente publicados y bien documentados.	Alta
	7	Cobertura y unidad del presupuesto	Media. Se permiten montos significativos de gasto extrapresupuestario. Los proyectos tienen que ser incluidos en el presupuesto (PGN), para cualquier fuente de financiación. Preparados por ministerios distintos, los presupuestos de inversión y de funcionamiento se reúnen en el PGN.	Baja. Un tercio del gasto extrapresupuestario no se documenta en detalle en la documentación presupuestaria. El presupuesto no identifica las APP o proyectos con financiación externa. No se revisa por la DGPPN o el DNP el impacto de los gastos recurrentes de los proyectos.	Alta
	8	Presupuestación de las inversiones	Alta. No se requiere documentar en el PGN los gastos totales de los proyectos, pero sí el impacto plurianual de sus vigencias futuras (VF). No se puede realizar traslados entre gasto de funcionamiento e inversión sin pasar por la ley. Los proyectos en curso son protegidos por varios dispositivos.	Media. Ni el costo total de cada gran proyecto ni el monto global de VF otorgadas aparecen en la ley de presupuesto. No hubo traslados entre funcionamiento e inversión durante los últimos tres ejercicios. Los mecanismos de protección de los proyectos en curso han sido en gran parte eficaces.	Alta
	9	Recursos para mantenimiento	Media. Hay manuales de mantenimiento en los sectores, pero no se visualiza mantenimiento en el presupuesto.	Baja. El gasto en mantenimiento de los activos de infraestructura no se identifica en PGN y no es conocido ni analizado.	Media
	10	Selección de proyectos	Media. El DNP revisa la viabilidad de proyectos para incluir en el banco de programas y proyectos de inversión nacional (BPIN), pero no hay criterios publicados de presupuestación para priorizar entre proyectos.	Baja. Los ministerios/entidades presentan al DNP solo grandes programas para el presupuesto y luego seleccionan los proyectos de manera autónoma.	Alta
C. Implementación	11	Contratación	Baja. La licitación competitiva es preferida por ley, pero hay muchas excepciones. La base de datos SECOP tiene una cobertura limitada. No hay mecanismo independiente de presentación de reclamos administrativos.	Baja. Un gran volumen de contratación se realiza sin competencia efectiva. Existen problemas en la base de datos. No se revisan independientemente las reclamaciones.	Alta
	12	Disponibilidad de recursos	Media. Se publica un plan mensualizado de caja. El registro oportuno del devengo presupuestario se puede retrasar en caso de tensiones de caja con el uso del rezago presupuestal. Existen cuentas de donantes fuera de CUN.	Baja. Tensiones de caja afectan la ejecución de los pagos. Hay muchas cuentas de entes extrapresupuestales fuera de la CUN y un recurso fuerte al rezago presupuestal. Las cuentas externas son controladas.	Alta
	13	Gestión y supervisión de cartera de inversión	Media. La PIIP permite seguir proyectos, pero no proporciona informes globales ni alertas. Los traslados entre partidas son autorizados, pero no dan lugar a seguimiento centralizado. Evaluaciones posteriores de proyectos no son obligatorias.	Baja. No hay seguimiento a los atrasos y sobrecostos de los proyectos. Los traslados no han permitido mantener la tasa de ejecución de la inversión. No hay evaluaciones posteriores independientes.	Alta
	14	Gestión de la ejecución de proyectos	Media. No hay norma centralizada de supervisión de los proyectos. Los procedimientos para ajustes a los proyectos son claros. La CGR tiene mandato para evaluaciones posteriores y su comunicación al Congreso.	Media. Ciertas entidades sectoriales han definido sus propias normas de supervisión. El examen de los ajustes a los proyectos es más formal que de fondo. La CGR ha realizado pocas evaluaciones posteriores de proyectos.	Media
	15	Monitoreo de los activos públicos	Media. No existe norma que obligue a controlar de manera periódica el realismo de los registros de activos. La norma contable define la obligación de registrar y depreciar los activos, pero no establece los parámetros de depreciación.	Media. No hay registro centralizado de activos ni libre acceso a los registros de las entidades sectoriales. Los estados financieros presentan el valor de los activos no financieros y su depreciación, pero sin registro no se puede definir si esas cifras son realistas.	Media

Cuadro 0.B. Resumen de las instituciones de gestión de la inversión pública – módulo Cambio Climático (C-PIMA)

Fase/Institución			Fortaleza institucional	Prioridad de reforma
PIMA Cambio Climático	C1	Planificación para el cambio climático	Medio. Las principales metas y medidas de la Contribución determinada a nivel nacional (CDN) se reflejan en los ejes y líneas estratégicas de inversión del PND 2022-2026 y de los Planes Estratégicos Sectoriales (PES)/ Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Las normas de planificación de espacios y urbana y de construcción se aplican en todo el territorio y tienen en cuenta los riesgos climáticos y su impacto en la inversión pública. No existen guías o apoyos centralizados específicos para la preparación y el costeo de estrategias de inversión relacionadas con el cambio climático.	Media
	C2	Coordinación entre entidades	Bajo. Dentro del Gobierno central, las decisiones sobre la inversión pública no se coordinan teniendo en cuenta el cambio climático. Colombia cuenta con directrices desde el Gobierno Central para planificación y ejecución del gasto de capital que tenga en cuenta el cambio climático y el SISCLIMA contempla foros de coordinación entre niveles de gobierno. Además, existen guías metodológicas y directrices del Gobierno central, relativas al cambio climático, para los gobiernos subnacionales. No obstante, no se presentan conjuntamente los proyectos de inversión relacionados con el cambio climático. Si bien la política climática del país requiere a las empresas de servicios públicos la adopción de medidas climáticas, el marco regulatorio y de supervisión de las empresas públicas no exige o promueve la coherencia entre sus inversiones relacionadas con el clima y las políticas y directrices climáticas nacionales.	Media
	C3	Evaluación y selección de proyectos	Medio. La evaluación de grandes proyectos de infraestructura no exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar. El marco para la gestión de contratos de APP da respuesta explícita a como se asignan los riesgos relacionados con el cambio climático entre las partes en los contratos de infraestructura, y requiere dar prioridad a las propuestas con activos resilientes. El cambio climático no es un criterio incluido entre los elementos de priorización de proyectos de inversión pública para la presupuestación del PGN.	Alta
	C4	Presupuestación y gestión de cartera	Bajo. No existe un requerimiento formal para identificar gasto de inversión relacionada con el cambio climático en el presupuesto y otros documentos relacionados. Las auditorías de desempeño están contempladas en la ley, pero no se requieren evaluaciones ex post sobre los resultados de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático o la mitigación de sus efectos sobre las emisiones. No existen metodologías para estimar las necesidades de mantenimiento de activos de infraestructura expuestos al cambio climático y tampoco hay requerimientos para registrar los activos teniendo en cuenta el cambio climático.	Alta
	C5	Gestión del riesgo	Medio. El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres está publicado, pero no identifica los riesgos asociados al cambio climático que afectan a las infraestructuras públicas. Existen varios mecanismos de financiamiento ex-ante, y el presupuesto incluye una partida de reserva para contingencias. No existe un requerimiento de análisis de los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático para los activos de infraestructura.	Media

Cuadro 0.C. Plan de acción para el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública

Recomendaciones	Inst	Acciones de prioridad alta	2025	2026	2027	Responsable
Fortalecer la coordinación entre el nivel central y subnacional y reforzar los GSN	3	Establecer órganos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno con reuniones fijadas en el calendario presupuestario y publicar conjuntamente proyectos de inversión de diferentes niveles de gobierno, incluyendo los relacionados con el cambio climático	X	X	X	DNP/MHCP
		Capacitar y establecer asistencia técnica para GSN por parte de niveles intermedios o gobierno central	X	X	X	DNP/MHCP
		Revisar los procesos de la inversión pública para examinar si hay lugar de adaptarlas a las capacidades de los GSN	X	X		DNP/MHCP
Mejorar los conceptos en la inversión pública para una mejor gestión de los proyectos	4, 10, 13, C3	Revisar el concepto de inversión pública, en un documento legal adaptado, distinguiendo entre inversión capital y social, entre proyecto en infraestructura y programa que reagrupa proyectos, y entre grandes y pequeños proyectos - según su importancia financiera (con un umbral financiero), importancia política, complejidad técnica y nivel de riesgo	X			DNP
		Publicar criterios específicos para selección de proyectos y una metodología de priorización de proyectos, <i>incluyendo un criterio climático</i>	X			DNP
		Requerir que todos los proyectos se registren en las plataformas MGA y PIIP: los grandes proyectos serían revisados por ministerios sectoriales y el DNP, los pequeños proyectos revisados solo por ministerios sectoriales	X			DNP
		<i>Requerir el análisis de riesgo de desastres y de cambio climático durante la evaluación ex-ante (factibilidad) de proyectos de infraestructura</i>	X	X	X	DNP
Perfeccionar la estructura programática y la presentación plurianual del gasto de capital en el presupuesto, incluyendo enfoque climático	6, 7, 8, 9, C4	Desarrollar los programas presupuestarios para interrelacionar mejor los diferentes tipos de gasto, tanto inversión como gasto recurrente		X	X	DNP, DGPPN
		Emitir lineamientos para presupuestar sistemáticamente los costos recurrentes de los proyectos de inversión como gastos de funcionamiento, y revisar la estimación de los costos recurrentes por la DGPPN		X	X	DNP, DGPPN
		Incluir, en el Proyecto de PGN, una sección sobre ejecución de gastos de mantenimiento en años anteriores con un cuadro consolidando los gastos presupuestados para mantenimiento ordinario por ministerio y otro sobre mantenimiento de capital	X	X	X	DNP
		Anexar al PGN un Programa de inversión pública con el listado de todos los proyectos (y su coste total, lo pagado, lo que queda por pagar, la duración, la fuente de financiamiento, e incluir información sobre VF otorgadas para dar visibilidad sobre los compromisos plurianuales)	X	X	X	DNP, DGPPN
		<i>Establecer un etiquetado del gasto relacionado con el cambio climático en el SIIF, y elaborar informes de ejecución del gasto climático</i>	X	X		MHCP/DNP
Favorecer una gestión transparente y eficiente de los entes extrapresupuestales (EEP) y APP	5, 7, 12	Efectuar un inventario exhaustivo de los EEP (misiones, normas de gestión, disposiciones jurídicas, sistemas contables, cuentas en bancos fuera de la CUN, transferencias recibidas y saldos en cuentas)	X	X		DNP, DGCPTN
		Establecer un marco armonizado legal para supervisar los EEP según mejores prácticas (particularmente en materia de reportes presupuestarios, manejo de la caja, contratación pública, de auditoría y rendición de cuentas al Estado)		X	X	DNP, DGCPTN
		Reexaminar de modo crítico el perímetro de la CUN y establecer reglas para la futura arquitectura de la gestión de tesorería en EEP		X	X	DGCPTN
		Monitorear la ejecución de los fondos de los EEP y la implementación de los proyectos que financian		X	X	DNP, DGCPTN
		Publicar un anexo al PGN para presentar la actividad y la situación financiera de los EEP (enfocado en los principales EEP)		X	X	DNP, DGCP TN, DGPPN
Estimular la competencia efectiva en la contratación de infraestructura y obra pública	11	Revisar la experiencia de APP, identificando fortalezas y debilidades, riesgos fiscales y ventajas y desventajas del modelo APP en cada sector y subsector y establecer una estrategia de APP fiscalmente sostenible	X			DNP, ANI
		Publicar informes analíticos periódicos, presentando información estadística sobre la contratación, y un análisis del grado efectivo de competencia y de la duración de las licitaciones	X	X	X	ANCP
		Agregar al informe periódico el análisis de las reclamaciones en la licitación y de los problemas de gestión de contratos, tan pronto como esa información se incluya en la base de datos		X	X	ANCP
		Solicitar a Abogacía de Competencia que evalúe la competencia efectiva en la contratación pública de infraestructura y en los mercados de infraestructura abiertos a la inversión privada	X			SIC
Mejorar la transparencia de la	12, 13	Revisar la legislación de contratación pública a fin de reforzar el papel del ente rector, para: a) supervisar contratación pública y sancionar desviaciones; b) registrar y examinar todas las reclamaciones; c) revisar los reglamentos de los regímenes especiales; d) evaluar periódicamente el grado de competitividad, equidad, transparencia y eficiencia de la contratación, y sugerir medidas correctivas		X		ANCP
		Moderar la utilización de reservas presupuestarias, distinguiendo entre (a) reservas creadas para obligar y pagar obras/servicios no devengados y (b) reservas creadas para obligar y pagar obras/servicios físicamente ya devengados	X	X	X	MHCP

ejecución presupuestaria y el seguimiento financiero y físico de los proyectos		Emitir directivas para que las entidades públicas contratantes, en sus prácticas contractuales, 1/ exijan a los contratistas la capacidad financiera suficiente para completar las obras/actividades, 2/ no pidan financiación después del devengo efectivo	X			MHCP
		Desarrollar una interfaz entre la PIIP y el SIIF para que se carguen los datos financieros de la SIIF automáticamente dentro de la PIIP		X		DNP
		Adoptar una presentación del proyecto que combine desempeño anual y vida completa del proyecto, contrastándola con la planificación inicial, e incorporar un sistema de alerta en caso de desviaciones.	X			DNP
		Publicar cada trimestre un informe sobre el desempeño de los proyectos de infraestructura prioritarios	X	X	X	DNP
Recomendaciones	Inst	Acciones de prioridad media	2025	2026	2027	Responsable
Mejorar el MFMP como base del presupuesto y analizar riesgos fiscales, incluyendo el climático	1, 3, C5	Distinguir gasto corriente y de capital en las proyecciones del MFMP en línea con los planes plurianuales y el espacio fiscal disponible bajo la regla fiscal, y que sirva de referencia a los límites del MGMP.	X	X		MHCP
		Publicar una declaración de riesgos fiscales que cubra los pasivos contingentes derivados de proyectos de empresas públicas y GSN		X		MHCP
		Incluir en el MFMP el análisis de los riesgos fiscales asociados al cambio climático		X		MHCP
		Actualizar la estrategia de gestión de riesgos de desastres incluyendo el enfoque en infraestructura		X		UNGRD
Mejorar la efectividad de la planificación estratégica, incluyendo enfoque climático	2 C1	Presentar los grandes proyectos estratégicos con sus costes por cada una de las prioridades de los planes estratégicos (PPI, PES, PEI) para poder confrontar espacio fiscal con necesidades	X			DNP Min. sectoriales
		Desarrollar un apoyo conjunto del DNP, del MADS, del MHCP y otras entidades relevantes con competencias en planeación y financiamiento sectorial para acompañar a las entidades del gobierno central en la producción de estrategias de inversión basados en proyectos climáticos costeados		X	X	DNP, MADS
		Publicar guías de planificación y metodologías de cálculo de costos, y organizar talleres metodológicos y prácticos, para apoyar las capacidades técnicas de cálculo de costos de las estrategias sectoriales con acciones relacionadas con el cambio climático		X		DNP, MADS
Coordinar inversiones climáticas a través del gobierno central	C2	Distribuir los objetivos climáticos entre los diferentes sectores, documentándolos con las inversiones necesarias y con una estimación de los rendimientos esperados		X		CICC, DNP, MADS
		Establecer una instancia de coordinación del gobierno central para inversiones climáticas al nivel del CONPES para que pueda arbitrar entre ministerios		X		CONPES, CICC, DNP, MADS
Promover la inversión en infraestructura a través de GSN, sector privado y empresas públicas	3, 5	Comunicar los recursos de GSN con una antelación mínima de 6 meses antes del inicio del ejercicio fiscal, para que tengan el tiempo suficiente para considerar los recursos en sus procesos presupuestarios y no tengan que reprogramar sus ingresos		X		MHCP
		Definir regímenes de regulación de los mercados abiertos a la inversión privada, para proteger a los consumidores, en particular los más vulnerables, sin poner en peligro la regulación independiente ni la viabilidad del sector privado	X			DNP, Min. sectoriales
		Ampliar la supervisión de la DGPE a la revisión y reporte sumario de los planes de inversión de las empresas con participación estatal, de su vínculo con la inversión en el PGN y de potenciales sinergias entre su inversión y la inversión presupuestal		X		MHCP
Asignar recursos al mantenimiento	9, C4	Brindar información sobre mantenimiento para las discusiones entre MHCP y los ministerios sectoriales para optimizar ese gasto		X	X	DNP
		Desarrollar una metodología de estimación de costos de mantenimiento de los activos de infraestructura incorporando una consideración explícita climática	X	X		DNP
Normar la supervisión de obras	14	Elaborar a nivel central normas que guíen la supervisión de la ejecución de los proyectos		X		DNP
Mejorar la gestión de proyectos con evaluaciones ex post	13, C4	Realizar con más frecuencia las auditorías de desempeño sobre los resultados de los proyectos de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos		X	X	CGR
		Elaborar lineamientos de evaluación ex post de los proyectos de infraestructura con un enfoque de gestión por resultados y realizar de ese tipo de evaluaciones para grandes obras	X			DNP
Mejorar el registro y contabilización de los activos	15, C4	Elaborar registros centralizados de activos a nivel central o en su defecto requerir un acceso sistemático a los sistemas de registro		X	X	CGN
		Proporcionar guías para la definición de la duración de vida y tasas de depreciación por tipo de activo conforme con las mejores prácticas internacionales y garantizar coherencia de criterio entre los diferentes entes contables		X		CGN
		Crear un inventario de infraestructura vital incluyendo información sobre exposición y vulnerabilidad a los desastres de origen natural		X		CGN, MHCP

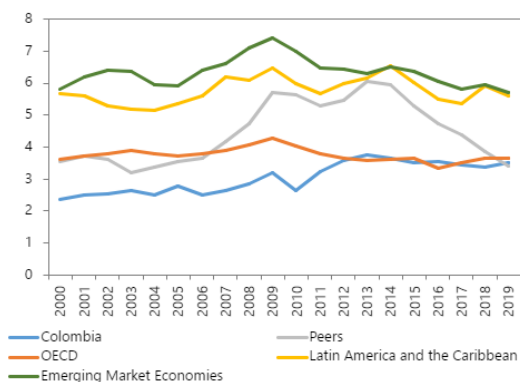
I. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

A. Evolución de la inversión pública y del stock de capital

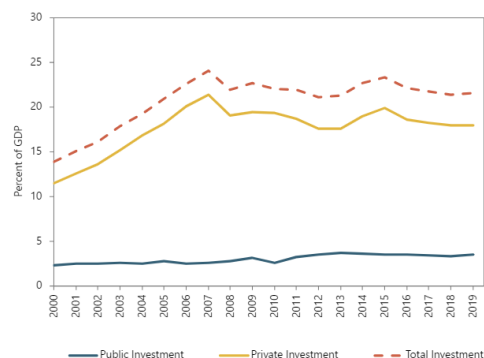
1. **La inversión pública del gobierno general en Colombia aumentó durante la década de 2010, pero ese aumento se revirtió en los años 2020.**¹ La inversión pública del gobierno general fue en promedio de 2,5 por ciento del PIB en los años 2000s, pero incrementó significativamente hasta el 3,5 por ciento del PIB en promedio en los años 2010s (Gráfico 1A). Este aumento de la inversión se presentó principalmente a la política gubernamental de mejorar la infraestructura, en particular a través del Plan Maestro Transporte Intermodal (PMTI). en un contexto de auge petrolero. La inversión pública desde 2020 – en promedio menos de 2,5 por ciento del PIB - ha sido más baja que en los años 2010s (Gráfico 1.E).

2. **La inversión pública sigue siendo inferior a la de países comparables.** En la última década, el nivel de inversión pública de Colombia convergió con el promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), pero era un tercio más bajo que el nivel promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) y de economías de mercado emergentes (Gráfico 1.A). La inversión del sector privado duplicó entre 2000 y 2007, para después estabilizarse alrededor de 18 por ciento después de la crisis financiera mundial de 2008 (Gráfico 1.B). Desde 2020 se mantuvo por debajo de su nivel antes de la pandemia.²

Gráfico 1.A. Comparación: Inversión pública del gobierno general 2000-2019 (nominal, % del PIB) **Gráfico 1.B. Colombia: Inversión total 2000-2019 (nominal, % del PIB)**



Fuente: Estimaciones del personal FMI



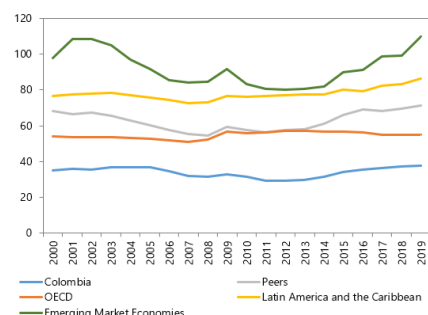
Fuente: Estimaciones del personal FMI

¹ Colombia utiliza una definición amplia de la inversión pública que incluye no sólo gastos de capital (como carreteras, edificios, automóviles y equipamiento), sino también gastos corrientes (como gastos educativos y sanitarios, o transferencias). El PIMA utiliza el concepto de inversión del MEFP 2014: las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros. El análisis se centrará – en la manera posible - en aquellos componentes que caen dentro de esta definición, particularmente en infraestructura.

² MFMP 2024, p. 34-35.

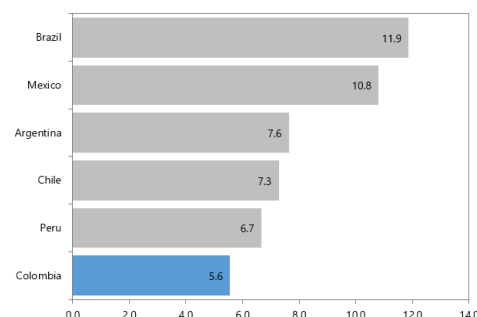
3. En consecuencia, Colombia tiene un nivel comparativamente bajo de stock de capital público relativo al PIB. El stock de capital público de Colombia era equivalente a 38 por ciento del PIB en 2019, la mitad del nivel alcanzado en la región y en otras economías de mercado emergentes (Gráfico 1.C). Su stock de capital per cápita está también por debajo de pares regionales (Gráfico 1.D).³ Eso significa que Colombia ha tenido menos infraestructura para apoyar su crecimiento económico y desarrollo inclusivo.

Gráfico 1.C. Comparación: Stock de capital público, 2000-2019 (nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal FMI

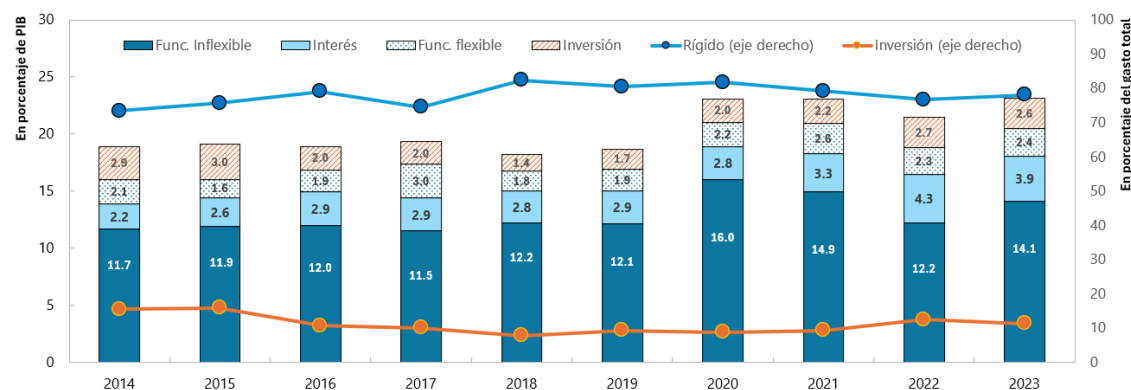
Gráfico 1.D. Comparación: Stock de capital público per cápita de 2019 (nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal FMI

4. Más del 80 por ciento del gasto del gobierno central es rígido, lo que reduce el espacio fiscal disponible para la inversión. El gasto de capital como porcentaje del gasto público total ha disminuido de un nivel relativamente alto de 15,5 por ciento durante el auge petrolero en 2014 a 10 por ciento en los últimos años (Gráfico 1.E). Simultáneamente, el gasto público total como porcentaje del PIB ha aumentado (Gráfico 1.E, eje izquierdo), lo que se debe principalmente al aumento de los pagos de intereses de la deuda pública y del gasto corriente inflexible. Frente al aumento continuo de los gastos inflexibles, se redujo el espacio fiscal para gasto de inversión (Gráfico 1.E, eje derecho).

Gráfico 1.E. Gasto del gobierno central - inversión, funcionamiento e interés, 2014-2023 (nominal, % del PIB y % del gasto total)



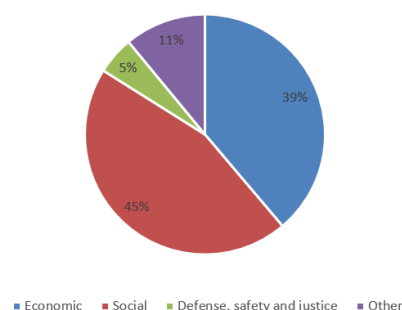
Fuente: Datos de autoridades, Nota: Rígido = Interés + Funcionamiento inflexible (pensiones, transferencias a los gobiernos subnacionales para educación, atención médica, y masa salarial)

³ Estos datos pueden en parte reflejar una inversión histórica extrapresupuestaria, que no se refleja en el balance del Estado.

B. Composición de la inversión pública

5. **En 2020-2024, la inversión pública se concentró esencialmente en infraestructura económica y social.** El 39 por ciento de la inversión pública se destinó a infraestructura económica, como transporte y minas y energía, trabajo, agricultura y desarrollo rural (Gráfico 1.F). El sector social recibió el 45 por ciento, abarcando inclusión social y reconciliación, educación, vivienda, ciudad y territorio, igualdad y equidad, salud y protección social. Defensa, seguridad y justicia recibieron el 5 por ciento, mientras que el restante se asignó a otros sectores como servicios generales.

Gráfico 1.F. Inversión pública por función, 2020-2024



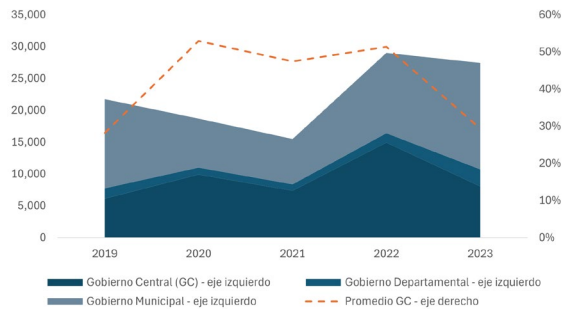
Fuente: Datos del PGN, cálculos del personal FMI

6. **Los gobiernos subnacionales tienen un papel importante en la inversión pública dado que manejan más gasto de capital que el gobierno central.** En los últimos cinco años, los gobiernos departamentales y municipales ejecutaron más de la mitad del gasto de capital (Gráfico 1.G). Además de sus recursos propios, cuentan con dos fuentes de transferencias para inversión desde el nivel central.

- *Transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) desde el Presupuesto General de la Nación (PGN):* se estima que esos recursos financiarán casi un cuarto del gasto de inversión pública total en 2022-2026 (269 billones de pesos, Figura 1H). A finales de 2024, el Congreso aprobó una reforma que casi doblará esas transferencias en los próximos 14 años.⁴
- *Transferencias del Sistema General de Regalías (SGR), con un presupuesto bienal diferente al PGN:* Estos recursos provienen de la explotación de los recursos naturales no renovables, y se destinan a financiar proyectos para el desarrollo social, económico, y ambiental al nivel territorial, de alrededor 4 por ciento del gasto de capital en 2022-2026 (47 billones de pesos, Gráfico 1.H).

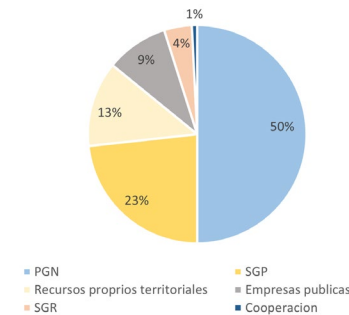
⁴ Las transferencias pasarán de un quinto de los ingresos corrientes de la Nación al 39,5 por ciento (Proyecto de AL N° 018 – 437 de 2024).

Gráfico 1.G. Inversión bruta en activos fijos, gobierno central y subnacional, 2019-2023
(en miles de millones pesos y en porcentaje del total)



Fuente: Datos de autoridades, cálculos del personal FMI.

Gráfico 1.H. Fuentes de financiamiento del Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026
(en porcentaje del total)



Fuente: Plan Plurianual de Inversiones 2023, SGISE – DNP.
NB: total del PPI de 1.155 billones de pesos.

7. La inversión en empresas públicas y con financiación internacional parece limitada, y se desconoce el monto exacto de gastos de inversión en entes extrapresupuestales. La inversión pública en empresas públicas (menos de 10 por ciento del total) y con financiación internacional (1 por ciento) parece comparativamente limitada (Gráfico 1.H).⁵ Existen varias clases de entes extrapresupuestarios ejecutando proyectos de inversión por fuera del PGN.⁶ Aunque se presupuestan transferencias a esos entes, es difícil estimar el monto exacto de sus gastos de capital por no existir una retroalimentación sistemática desde todos o una publicación consolidada en la documentación presupuestaria. Un estudio del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana estima que el gasto de inversión comprometido en 30 fondos extrapresupuestales en 2023 equivaliera al 11 por ciento del total del gasto de inversión en el PGN.⁷ La Contraloría General de la República cifra el saldo de las transferencias a entes extrapresupuestales en 24 billones de pesos, comparable a un año de gasto de capital.⁸

8. Con la adopción de la Ley de APP de 2012 y la política de promoción de asociaciones público-privadas (APP), Colombia aumentó la inversión pública a través de APP a partir de 2015, notablemente en los sectores de transporte y energía. El stock de capital de APP en 2019 fue de 6,5 por ciento del PIB, un nivel mediano entre los países comparables (Gráfico 1.I). El aumento de APP fue parte de una agenda más amplia para introducir métodos de gestión privada en algunos sectores de la economía durante los dos gobiernos anteriores. El gobierno actual continúa promoviendo las APP como una prioridad importante para financiar la inversión en infraestructura.

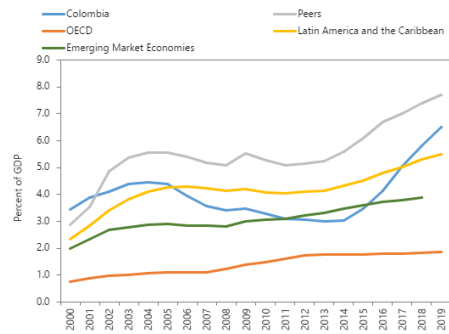
⁵ Existe un cierto margen de incertidumbre dado que únicamente se presupuesta la inversión en empresas comerciales e industriales, y no la de empresas estatales, la cual puede pasar por capitalizaciones.

⁶ No existe una sola normativa que regule los fondos extrapresupuestales, los cuales por lo tanto tienen diversas características según la norma específica de cada uno – según la DGP, existen fondos específicos, fiducias (que se rigen por ley privada) y patrimonios autónomos (que tienen personalidad jurídica separada).

⁷ Obligaciones de 3 832 billones de pesos en 2023. Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, Análisis de fondos extrapresupuestales, 2025.

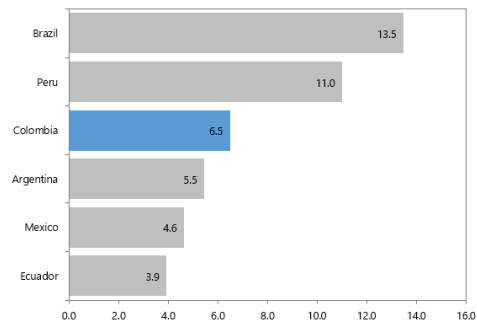
⁸ CGR, Comunicado de Prensa sobre reforma tributaria y ejecución del presupuesto, 13 diciembre 2024.

Gráfico 1.I. Stock de capital APP 2000 - 2019
(nominal, % del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal FMI

Gráfico 1.J. Comparación: Stock de capital APP de 2019
(nominal, % del PIB)

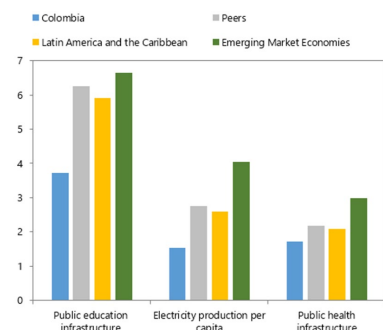


Fuente: Estimaciones del personal FMI

II. EFICIENCIA E IMPACTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

9. Según los últimos datos disponibles, Colombia se ubica por debajo de sus comparadores tanto en acceso a infraestructura pública como en su calidad percibida. Este resultado puede ser relacionado con los bajos niveles de inversión pública observados en las últimas décadas (sección I). En materia de acceso a las infraestructuras en tres sectores (educación, salud y electricidad), Colombia se situaba en 2017-2019 por debajo de los promedios de los países de América Latina y Caribe y de las economías emergentes (Gráfico 2A). La percepción de la calidad de la infraestructura había logrado su nivel más alto en el principio de los años 2010, pero se situaba por debajo de los promedios de los pares (Gráfico 2B). Cambios en la política de inversión acaecidos en los últimos años podrían haber modificado esta situación.

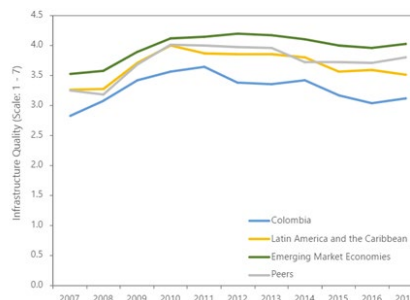
Gráfico 2.A. Colombia: Indicadores de acceso a la infraestructura (2017, 2018, 2019)



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, datos educación de 2017, electricidad (2019), salud (2018)

Nota: El acceso a la infraestructura educativa se mide como número de docentes secundarios por cada mil habitantes; infraestructura sanitaria como camas de hospital por cada mil habitantes; y la producción de electricidad como kilovatio hora por cada mil personas.

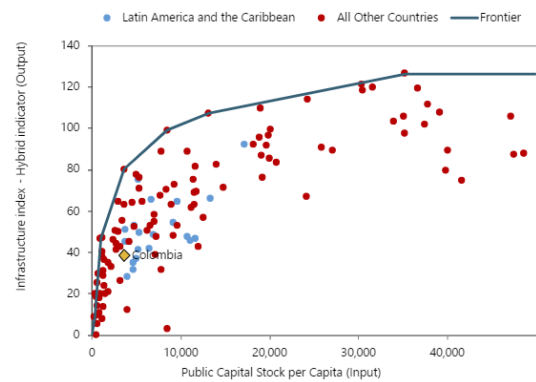
Gráfico 2.B. Colombia: Percepción de la calidad de la infraestructura (2006-2017)



Fuente: Índice Global de Competitividad, Foro Económico Mundial

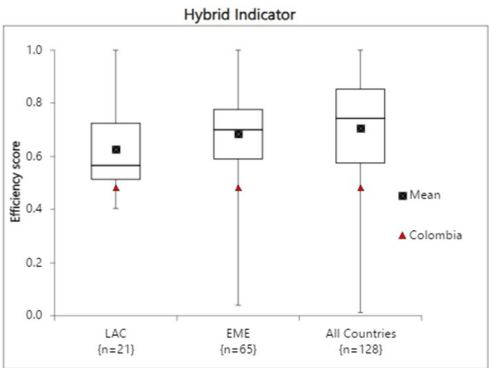
10. Según esos datos, Colombia tiene un margen de mejora significativo de la eficiencia de la inversión pública – ya que podrían casi duplicarse los beneficios con un gasto constante. Según la metodología del FMI para evaluar la eficiencia, la cual compara los indicadores de calidad percibida y las medidas de acceso a la infraestructura con el stock de capital público, el puntaje híbrido de Colombia está significativamente por debajo de la frontera de eficiencia, lo que indica que existen márgenes de mejora (Gráfico 2C). Esa brecha de eficiencia de la inversión pública se estima en un 50 por ciento (Gráfico 2D), lo que sugiere que, por el mismo gasto, los beneficios casi podrían duplicarse.

Gráfico 2.C. Frontera de la Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador híbrido



Fuente: Estimaciones del personal FMI

Gráfico 2.D. Colombia: Eficiencia de la Inversión Pública, Indicador híbrido



Fuente: Estimaciones del personal FMI

III. INSTITUCIONES DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

A. Visión general de la evaluación

11. Esta sección evalúa la fortaleza institucional y la efectividad de las quince instituciones de gestión de la inversión pública de acuerdo con la metodología PIMA. Las instituciones se dividen en tres fases del ciclo de gestión de la inversión pública: (i) garantizar niveles sostenibles de inversión a través de un proceso sólido de planificación; (ii) asignar recursos a los sectores y proyectos adecuados; y (iii) ejecutar los proyectos de inversión a fin de brindar servicios duraderos y activos productivos (Gráfico 3.A). Las siguientes secciones tienen como objetivo evaluar la fortaleza de cada institución, en general con base en las leyes, reglamentos y lineamientos, así como su efectividad, con base en el estudio de las prácticas del país, utilizando el cuestionario PIMA. La evaluación se basa en reuniones con partes interesadas clave, así como en datos y documentos recopilados durante la misión. La evaluación se enfoca en la perspectiva de las normativas y prácticas gubernamentales de gobierno central en términos de planificación, asignación de recursos, seguimiento de proyectos, y en la coordinación con otras entidades, tales como gobiernos subnacionales y empresas públicas.

Gráfico 3.A. El marco de evaluación PIMA

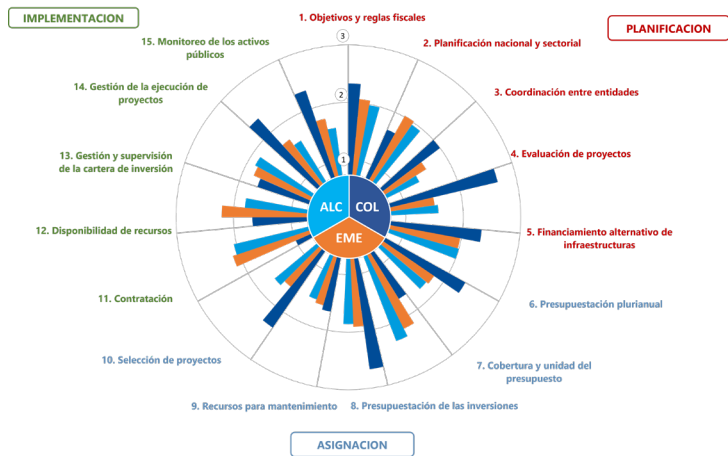


Fuente: FMI

12. La fortaleza institucional en Gestión de la Inversión Pública en Colombia se encuentra en mejor condición que su efectividad. De acuerdo con el análisis efectuado que se refleja en las puntuaciones asignadas en la evaluación (Anexo 2), el diseño institucional se encuentra en general por encima de su efectividad en la práctica (Gráfico 0.A y Cuadro 0.A). Entre las fortalezas, destaca la sólida institucionalidad de Colombia en comparación con otros países de la región y otras economías de

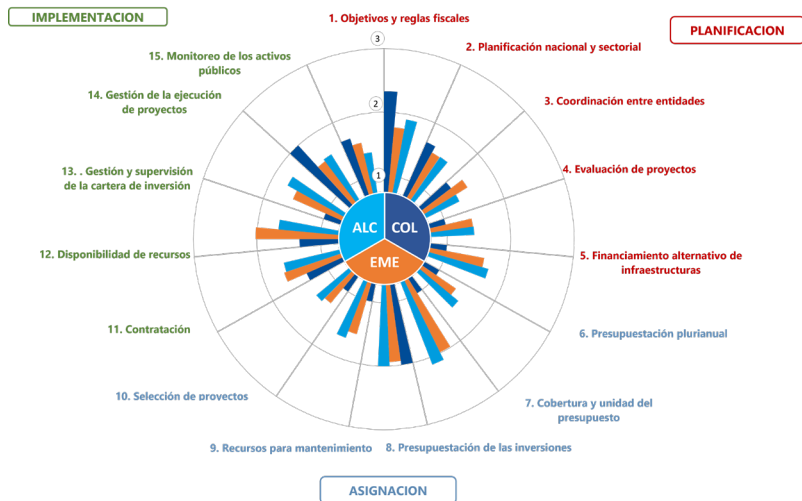
mercado emergentes (Gráfico 3.B). Comparado con la media de ALC y otras economías de mercado emergentes, la efectividad, por su parte, está por debajo (Gráfico 3.C).

Gráfico 3.B. Fortaleza institucional de la gestión de la inversión pública en Colombia en comparación con países de América Latina y Caribe y economías de mercado emergentes



Nota: EME = Economías de mercado emergentes; ALC= América Latina y Caribe.
Fuente: FMI, equipo misión.

Gráfico 3.C. Efectividad de la gestión de la inversión pública en Colombia en comparación con países de América Latina y Caribe y economías de mercado emergentes



Nota: EME = Economías de mercado emergentes; ALC= América Latina y Caribe.
Fuente: FMI, equipo misión.

B. Planificación de niveles sostenibles de inversión pública

1. Objetivos y reglas fiscales (Fortaleza institucional: *Alta*; Efectividad: *Media*; Prioridad de reforma: *Media*)

13. Una planificación eficiente de las inversiones requiere que las instituciones garanticen que la inversión pública sea fiscalmente sostenible a lo largo del tiempo. Unos objetivos claros que guíen la política fiscal contribuyen a garantizar la sostenibilidad de la deuda y a alinear la planificación, la presupuestación y la financiación de la inversión pública. Esta primera institución del PIMA pretende garantizar la existencia de objetivos fiscales a largo plazo para promover la sostenibilidad de la deuda a largo plazo, la existencia de límites a los agregados fiscales para alcanzar los objetivos de sostenibilidad a medio plazo, y la elaboración de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que contenga objetivos y previsiones macrofiscales coherentes con los objetivos y reglas fiscales para alinear la política fiscal y el presupuesto.

14. Se han definido límites para el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales que favorecen la sostenibilidad de la deuda del gobierno general en Colombia, que se respetan. En el artículo 60° de la Ley 2155 de 2021⁹ y la Ley 1473 de 2011¹⁰ se estableció que el límite de deuda del gobierno central para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas es igual a 71 por ciento del PIB y el ancla de deuda (prudencial) es igual a 55%. Los gobiernos subnacionales¹¹ (GSN) también se encuentran sometidos a límites de endeudamiento. Según la Ley 358 de 1997, artículo 1°, el endeudamiento de los GSN no podrá exceder su capacidad de pago, entendiéndose esta como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Además, la ley establece (en su artículo 6), un indicador de sostenibilidad (deuda/ingresos corrientes) y otro de solvencia (intereses/ahorro operacional), que en general determinan la capacidad o no de contratar nuevas operaciones de crédito público.¹² El nivel de deuda está dentro de estos límites en los últimos tres años.¹³

15. Además, Colombia cuenta con reglas fiscales permanentes efectivas para el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Existe una regla fiscal aplicable a las cuentas fiscales del gobierno central,¹⁴ definida a partir de un valor mínimo que tomará el balance primario neto estructural, en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior. Los valores permitidos

⁹ Ley 2155 de 2021 por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones. Título V: [Regla fiscal como mecanismo de sostenibilidad de las finanzas públicas](#).

¹⁰ [Ley 1473 de 2011](#) por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Los GSN son las “entidades territoriales” en Colombia: “Gobiernos, municipios y entidades descentralizadas del nivel territorial”. Con base en estadísticas en línea con el MEFP 2014, el gobierno central representa un 53,3 por ciento del gasto del gobierno general, mientras que las entidades territoriales (gobiernos, municipios y entidades descentralizadas del nivel territorial) representan el 24,4 por ciento. Es decir, junto al gobierno central el gasto representa más del 75 por ciento del gobierno general.

¹² Estos límites pueden superarse en ciertas entidades, dependiendo de su calificación de riesgo.

¹³ El nivel de deuda del Gobierno Central ha sido 60 por ciento (2021), 57,7 por ciento (2022) y 53,8 por ciento del PIB (2023), (Fuente: MFMP 2024). La deuda pública de los GSN ha estado por debajo de su capacidad de pago en los últimos tres años. Según los últimos Informes de Viabilidad Fiscal (IVF) de 2021 - 2023, solamente 1 o 2 de los 63 GSN incumplían la capacidad de endeudamiento.

¹⁴ En el artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, modificado por el artículo 60° de la Ley 2155 de 2021.

anualmente para ese saldo se establecen en el marco fiscal de mediano plazo.¹⁵ En cuanto a los GSN, el MFMP para entidades territoriales debe contener metas de superávit primario.¹⁶ Por otra parte, en los GSN también existe un techo de gasto según la categoría del GSN sobre los gastos operativos (funcionamiento).¹⁷ La suma de esas entidades sujetas a reglas fiscales supera el 75 por ciento del gasto del gobierno general.¹⁸ Estas reglas fiscales son generalmente respetadas.¹⁹

16. El MFMP no distingue entre gasto corriente y de capital, y por lo tanto no informa las asignaciones en los documentos presupuestarios. El MFMP incluye las proyecciones de gasto primario e intereses para el año en curso, para el año siguiente y para las diez vigencias siguientes, pero no distingue entre gasto corriente y gasto de capital que sirva de guía a la presupuestación. Así mismo, el MFMP presenta el detalle de los proyectos que se financiarán con recursos de vigencias futuras, pero no proyecta el gasto de inversión, estando este límite en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), véase institución 6. Por otra parte, el MFMP que se publica en agosto con los agregados no puede servir de límite de referencia al MGMP con el gasto desagregado ya que se aprueba en julio.

17. La inclusión de más información sobre la trayectoria plurianual del gasto de inversión en el MFMP es una reforma de prioridad media. Sería pertinente reformar el MFMP para que establezca la proyección del gasto de inversión (capital), de manera que la estimación del espacio fiscal para gasto de inversión determine la presupuestación en el mediano plazo y para el ejercicio siguiente.

2. Planificación nacional y sectorial (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Media*; Prioridad de reforma: *Media*)

18. La inversión pública debe guiarse por estrategias o planes nacionales y sectoriales que establezcan prioridades, estimaciones de costes y objetivos claros y realistas para cada sector. Esta institución examina en primer lugar si el gobierno prepara y publica estrategias y planes de inversión pública nacionales y sectoriales que abarquen los proyectos de inversión pública, independientemente de su fuente de financiación. A continuación, subraya la importancia de calcular los

¹⁵ El MFMP se regula en la [Ley 819 de 2003](#), por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, [Informes de cumplimiento de la regla fiscal](#) (2023).

¹⁶ Artículo 5 Ley 819 de 2003. Además, según el Artículo 2, Ley 819 de 2003, en el caso específico de los departamentos, distritos y municipios de categorías Especial, 1 y 2 dicha meta debe establecerse con el fin de garantizar la sostenibilidad de su deuda. La meta de superávit primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda será fijada por el Confis o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y aprobado y revisado por el Consejo de Gobierno.

¹⁷ Artículo 4 de la Ley 617 de 2000.

¹⁸ Con base en estadísticas en línea con el MEFP 2014, el gobierno central representa un 53,3 por ciento del gasto del gobierno general, mientras que las entidades territoriales (gobiernos, municipios y entidades descentralizadas del nivel territorial) representan el 24,4 por ciento. Es decir, junto al gobierno central el gasto representa más del 75 por ciento del gobierno general.

¹⁹ Las reglas fiscales determinan el saldo presupuestario registrado en los últimos 3 años. Para el Gobierno Central entre 2022 y 2024 el déficit fiscal para la regla ha estado dentro de los límites permitidos (5,3 por ciento, 4,3 por ciento y 6,8 por ciento del PIB, Fuente: MFMP 2024, COFINS). Para los Gobiernos subnacionales el IVF presenta el cierre fiscal de los 32 departamentos y 31 capitales, los cuales representan la mayoría del sector subnacionales en cuanto a su endeudamiento (1,58 por ciento del PIB vs 1,9 por ciento del PIB, correspondiente al total de la deuda de entidades territoriales, lo cual supone un 83 por ciento del sector). El resultado fiscal, teniendo en cuenta los "recursos de balance", (excedentes de caja sobrantes de ejercicios anteriores) y los recursos procedentes del endeudamiento, en los últimos tres años fue de superávit del 0,7 por ciento (2021), 0,52 por ciento (2022) y del 0,57 por ciento (2023).

costes de los planes de inversión pública y evalúa si las estrategias sectoriales identifican objetivos cuantificables para los productos y resultados de la inversión pública.

19. Los planes estratégicos nacional y sectoriales publicados no presentan grandes proyectos de infraestructura. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 (expedido por la Ley 2294 de 2023) proporciona un marco estratégico para el desarrollo nacional bajo cinco pilares e incluye el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2022-2026. Cada ministerio tiene un Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022 – 2026,²⁰ alineado con el PND y el PPI, y coherente con su Plan Estratégico Sectorial (PES), es decir su estrategia sectorial de más largo plazo.²¹ Sin embargo, ningún de esos planes identifica grandes proyectos de infraestructura en los grandes sectores (tal como educación, energía, salud, transporte). Por lo tanto, no es posible evaluar la coherencia entre proyectos financiados y planes estratégicos.

20. No es posible evaluar el realismo de esos planes estratégicos por no incluir información sobre el costo de la inversión pública contemplada. Ni el PPI, ni los PES o PEI incluyen información sobre el costo de proyectos o de logro de los productos o metas. El PPI muestra el espacio fiscal para inversión pública estimado en el MFMP 2022-2026 en un monto total de 1.155 mil millones de pesos, con fondos desde varias fuentes (PGN, SGP, SGR, recursos propios territoriales, empresas públicas, y donantes). Esta financiación total se distribuye entre los pilares del PND sin más desglose.²² Sin embargo, dado que los planes estratégicos no incluyen información sobre los costos de la inversión pública, no es posible evaluar el realismo de los planes con respecto al espacio fiscal disponible.

21. Sin embargo, los PEI 2022-2026 incluyen objetivos cuantificables tanto para los productos, como para los resultados alineados a cada pilar del PND. Con respecto a la efectividad, los indicadores de productos y resultados se utilizan de manera sistemática en la documentación de proyecto incluyendo las fichas de proyecto publicadas en el sitio web Mapainversiones²³ del DNP. Además, el plan anual institucional (PAI) del ministerio sectorial presenta una lista de proyectos mapeados a los indicadores del PND y PEI. También, el DNP utiliza los indicadores para: i) elaborar un informe anual de seguimiento "Balance de resultados del PND" y el Informe anual al Congreso de la República, ii) disponer para consulta pública, en línea, la información de avance en el cumplimiento al PND promoviendo su uso por parte de las entidades y los ciudadanos y iii) desarrollar espacios interinstitucionales entre DNP y los ministerios sectoriales en los cuales se analice el estado de cumplimiento de metas y las restricciones que se presentan en la ejecución y así, definir acciones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

²⁰ El Decreto 1474 de 2011, art. 74, establece que todas las entidades gubernamentales deberán publicar en su sitio web el PEI cuatrienal indicativo y sus posteriores planes de acción de inversión (PAI) a más tardar el 31 de enero de cada año. El PAI tiene una lista de proyectos mapeado a las prioridades estratégicas de todos los planes estratégicos (PND, PES, PEI) y sus indicadores. Los proyectos en con financiamiento de año presupuestal en PAI corresponden a los proyectos asignado en el POAI que es el presupuesto anual de inversión.

²¹ El período del PND corresponde al de la administración gubernamental pero el del PES puede ser más largo. Por ejemplo, el PES de educación es por diez años.

²² El PPI estima que el financiamiento privado, implicado inversión a través APP, a un monto de 950 mil millones de pesos.

²³ <https://mapainversiones.dnp.gov.co/>

22. Mejorar la planificación estratégica es una reforma de prioridad media. La planificación podría mejorarse presentando los proyectos estratégicos de infraestructura con sus costos por cada prioridad en los planes PPI, PES y PEI. Esto podría confrontar el espacio fiscal con las necesidades de inversión en infraestructura. También, los planes podrían incluir estimaciones generales de los costos para lograr las metas de productos de inversión en infraestructura. Esto se podría hacer en el PPI agregando a la tabla de indicadores de segundo nivel por sector una columna sobre el costo indicativo para cada meta.

3. Coordinación entre entidades (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

23. Los distintos niveles de gobierno y organismos deben coordinar las iniciativas y la financiación de inversión pública para permitir una planificación y ejecución coherentes de los proyectos. Esta institución evalúa en primer lugar el nivel de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales y si el gobierno central utiliza un sistema transparente basado en reglas para realizar transferencias de capital a los gobiernos subnacionales. También analiza el marco de reporte de información y divulgación de la exposición del gobierno central a los principales riesgos fiscales relacionados con los proyectos de inversión pública llevados a cabo por otras entidades públicas (EPs y APP).

24. Aunque no se requiere la publicación conjunta de planes de inversión del gobierno central y subnacional, se coordinan de hecho los proyectos de responsabilidad compartida o con cofinanciación. Los planes de desarrollo²⁴ deben contener una parte con el plan de inversiones públicas y los niveles subnacionales de gobierno deberán elaborarlos de manera concertada con el nivel nacional. Sin embargo, el marco normativo no tiene reglas operacionales para esto, ni un requerimiento institucional para una presentación conjunta de los planes de gasto de inversión de ambos niveles de gobierno. De hecho, la concertación se limita al caso de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.²⁵ Por ello, a pesar de que existen ejemplos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno,²⁶ los proyectos no se presentan conjuntamente ni existen discusiones formales sistemáticas entre el gobierno subnacional y central en materia de inversión pública. El recuadro 3.A brinda ejemplos de otros países.

²⁴ Art. 339 de la Constitución y Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

²⁵ Artículo 38. Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. También, se vinculan los planes al ciclo político, por lo que, con los cambios de administración pueden darse ajustes en las prioridades, duplicidades o falta de coherencia entre los planes.

²⁶ El financiamiento conjunto con diferentes niveles de gobierno es una estrategia utilizada en Colombia para maximizar los recursos disponibles para proyectos de inversión pública, involucrando tanto al gobierno central como a los gobiernos subnacionales. Este se ha utilizado en varios sectores, como infraestructura, educación y salud. Algunos ejemplos serían: la ruta del sol, el Hospital Universitario de Santander, Programas de Vivienda de Interés Social, el Regiotram de Occidente, vía Ruta de los Libertadores, infraestructura educativa a través del Fondo de Financiamiento de Infraestructura Educativa. Por otro lado, en el contexto de los proyectos de APP, en algunos casos los gobiernos subnacionales recurren a las entidades correspondientes del nivel nacional y los proyectos se trabajan en coordinación entre los niveles nacional y subnacional. Un ejemplo de esto son los proyectos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, que se encuentran en etapa de estructuración.

Recuadro 3.A. Ejemplos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno en materia de infraestructura

España

En España las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública. Existen en la actualidad 42 Conferencias Sectoriales, entre ellas, la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (dependiente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible). Están integradas por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Se trata de órganos constituidos para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene, pueden tener funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes. Cada Conferencia dispone de un Reglamento interno de funcionamiento aprobado por sus miembros. Con carácter general cuentan con un órgano de trabajo y apoyo, las Comisiones Sectoriales, que se encargan de preparar sus reuniones y realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados, habitualmente se constituyen grupos de trabajo para la realización de las tareas técnicas que les encomienden.

Indonesia

El papel de los GSN en la provisión de infraestructura es significativo. En 2018, el presupuesto agregado de los GSN para inversión pública fue aproximadamente un 130 por ciento del presupuesto del gobierno central para inversión pública. Existen mecanismos para coordinar anualmente el gasto en inversión de los GSN con las prioridades nacionales. Esto se lleva a cabo a través de varios canales y fases en los que participa cada GSN: El foro de planificación del desarrollo (Musrenbang), que consiste en una serie de reuniones en cada región entre las dinas (unidades de trabajo de los gobiernos locales) y Bappenas (la agencia de desarrollo regional) para elaborar un plan de trabajo regional. Además, se celebran reuniones a nivel nacional entre las regiones, los ministerios sectoriales y Bappenas para coordinar las prioridades y estrategias de trabajo a nivel nacional. Las reuniones de coordinación técnica entre los ministerios sectoriales y las regiones, que generalmente se celebran para discutir el plan físico de proyectos bajo el esquema de transferencias del DAK (fondo de asignación específica). El Ministerio del Interior revisa los planes presupuestarios generales de los GSN para garantizar que el gasto total esté alineado con los programas prioritarios tanto regionales como nacionales al final del proceso presupuestario nacional.

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática de España y PIMA Indonesia 2017

25. Existe un sistema transparente basado en reglas para realizar transferencias de capital a los GSN, pero se notifican los montos previstos con poca antelación y los recursos anunciados no coinciden con los distribuidos. La inversión territorial se financia con recursos del PGN en el Sistema General de Participaciones (SGP),²⁷ Sistema General de Regalías (SGR),²⁸ recursos propios de

²⁷ La Ley 715 de 2001 regula el SGP, que tiene por objetivo transferir a las entidades territoriales ingresos corrientes de la Nación, en base a criterios de población y de necesidades básicas insatisfechas (NBI), calculados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El 96 por ciento del total de los recursos se distribuyen para financiar servicios básicos: educación (58,5 por ciento), salud (24,5 por ciento), agua y saneamiento básico (5,4 por ciento) y propósito general (11,6 por ciento). El 4 por ciento restante se asigna para financiar resguardos indígenas, alimentación escolar, municipios ribereños del Río Magdalena y el Fondo Nacional de Pensiones en las Entidades Territoriales (FONPET).

²⁸ El Sistema General de Regalías (SGR) es el mecanismo mediante el cual se distribuyen los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables. Según la Ley 2056 de 2020, esos recursos se distribuyen para diversas finalidades entre GSNs y proyectos concretos, siendo los destinos más importantes los proyectos de inversión regional de los departamentos, municipios y distritos, priorizando proyectos de alto impacto región (34 por ciento del total), departamentos y municipios en cuyo territorio se realiza la explotación o transporte de recursos naturales no renovables (20 por ciento del total) y fondos para los municipios más pobres del país (15 por ciento).

las entidades territoriales y crédito público. Las dos primeras fuentes dependen del gobierno central y se basan en un sistema transparente y reglado para realizar transferencias de capital a GSN. Aunque los recursos del SGP notificados coinciden con los distribuidos, el SGR presenta un grado de ejecución en torno al 50 por ciento en los últimos bienios,²⁹ dejando sistemáticamente un excedente para el bienio siguiente. Por otra parte, en ambos sistemas, la notificación de los recursos se produce a lo largo del ejercicio fiscal correspondiente en curso, lo que obliga a reprogramación de los presupuestos preparados y/o aprobados por parte de los GSN.

26. El marco normativo requiere el reporte de los pasivos contingentes de proyectos de capital de GSNs, empresas públicas y APPs al gobierno central, pero no se publica información completa sobre esos. La Ley 448 de 1998 establece la obligación de informar a la DGCPTN sobre los pasivos contingentes de los proyectos APP en los que haya participación de recursos del gobierno central o de sus entidades descentralizadas o cuando este aporta garantía, y se aprueban las valoraciones.³⁰ Las empresas públicas también deben incluir en sus estados financieros sus pasivos contingentes y esa información se remite a la DGPE (para sociedades de economía mixta, SEM) y a la DGPPN (para empresas industriales y comerciales del Estado, EICE). Los GSN, a través del MFMP para entidades territoriales, deben reportar una relación de los pasivos contingentes que podrían afectar su situación financiera y también aquellos relacionados con sus entidades descentralizadas. Aunque la Ley 819 de 2003 reglamentó la obligatoriedad de incluir en los MFMP la relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación, la sección del MFMP dedicada a pasivos contingentes (capítulo 4) da información agregada sobre algunos pasivos contingentes,³¹ incluso las APP, pero no se incluyen sistemáticamente pasivos contingentes de empresas públicas ni de GSN.

27. Fortalecer la coordinación de la inversión pública entre el nivel central y subnacional es una recomendación de prioridad alta. Dado el nivel importante de la inversión al nivel subnacional, es importante reforzar la coordinación a nivel nacional y subnacional para la programación de proyectos, por ejemplo, a través de la consideración de mesas de coordinación en el calendario presupuestario. También parece indispensable fortalecer la gestión de las finanzas públicas al nivel subnacional para implementar más eficientemente recursos, de manera que las transferencias presupuestadas puedan ser utilizadas para efectivamente brindar infraestructura, con actividades de capacitación, asistencia técnica por niveles intermedios de gobierno o gobierno central y con una revisión de los procesos de inversión pública para examinar si hay lugar de adaptarlos a las capacidades de los GSN. Sería también útil el comunicar los recursos de los GSN con una antelación mínima de 6 meses antes del ejercicio fiscal. Por último, sería útil incluir en el MFMP una declaración de riesgos fiscales que cubra los pasivos contingentes derivados de proyectos de inversión de empresas públicas y gobiernos subnacionales.

4. Evaluación de Proyectos (Fortaleza institucional: *Alta*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

28. Las buenas prácticas en la evaluación de proyectos garantizan que todos los proyectos se analicen rigurosamente antes de que puedan ser elegibles para ser financiados. La evaluación de

²⁹ Elaboración propia a partir de los informes de ejecución del SGR publicados por el MHCP: <https://www.minhacienda.gov.co/sgr/presupuesto/vigencias-anteriores>.

³⁰ Esta obligación determina el reporte de información sobre pasivos contingentes de APPs en las que participen las entidades estatales y la correspondiente dotación del Fondo de Contingencias.

³¹ Seguridad Social, APPs, Fondo Nacional de Garantías, desastres, sentencias y conciliaciones, garantías de la Nación y capital exigible por organismos multilaterales,

proyectos se refiere al análisis y la preparación de proyectos antes de su ejecución. Suele correr a cargo del proponente del proyecto e incluye las etapas de concepción del proyecto, estudio de prefactibilidad (para grandes proyectos), estudio de viabilidad y diseño detallado. Es importante que los grandes proyectos se sometan a rigurosos análisis económicos, financieros y técnicos e, idealmente, su resumen de resultados seleccionados debería publicarse o someterse a una revisión externa independiente. Las metodologías de evaluación estándar permiten la comparación entre proyectos en la revisión de los resultados de la evaluación de proyectos que se produce en una fase posterior como parte de la selección de proyectos (Institución 10). Y dado que los grandes proyectos están expuestos a incertidumbres que pueden perturbar su ejecución, la evaluación y mitigación de riesgos son una parte esencial de la evaluación de proyectos.

29. Los grandes proyectos deben ser sujetos sistemáticamente a un análisis integral de la viabilidad por parte de la entidad proponente, pero en la práctica, no se analiza el nivel del proyecto. Según los lineamientos del DNP,³² el análisis de proyectos incluye una evaluación de los costos y beneficios financieros, económicos y sociales. Este análisis se hace por parte de la entidad proponente, y no es requerido que los resultados de la evaluación se publiquen ni estén sujetos a una revisión externa independiente, excepto cuando una APP es iniciada por el sector privado. En la práctica, los grandes proyectos (PGN, APP) están agrupados en grandes programas que son analizados de manera agregada por entidades proponentes en su registro en la plataforma Metodología General Ajustada (MGA-Web) del DNP.³³ Por lo tanto, no hay análisis al nivel del proyecto publicado o disponible en la plataforma MGA, ni tampoco su revisión por el ministerio sectorial en la PIIP.³⁴

30. La Metodología MGA brinda orientación detallada sobre evaluación ex ante y el DNP proporciona apoyo técnico para la preparación de proyectos, pero no se aplica sistemáticamente. La MGA emitida por el DNP establece orientación detallada sobre la formulación, registro, estudio de factibilidad, revisión e inclusión en el banco de proyectos para los proyectos financiados por el PGN y el SGR, así que recursos de las entidades territoriales. El DNP brinda a los ministerios sectoriales, y si se requiere a las entidades territoriales, capacitación sobre la metodología MGA y apoyo técnico directo a demanda para el registro de proyectos en la plataforma MGA. Para los proyectos APP, además de la MGA, existe una serie de manuales y guías por el DNP para el estudio de factibilidad y la revisión de grandes proyectos APP. Sin embargo, la metodología estándar no distingue la gestión de proyectos grandes versus pequeños, de proyectos de inversión social versus en infraestructura. En la práctica, la metodología MGA se aplica en los grandes programas, pero de manera agregada. Por lo tanto, no hay

³² La Ley 152 de 1994, Artículo 49, Resolución 1450 de 2013, la MGA. Los proyectos de inversión con cargo a SGR se formularán con observancia de los lineamientos y las metodologías definidas por el DNP; y el cumplimiento de los lineamientos para las etapas de viabilidad, aprobación y ejecución definidos por la Comisión Rectora del SGR (Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.4.1.1.3.1., actualizado mediante el decreto 2104 de 2023). Los proyectos APP con iniciativas públicas tienen los estudios de viabilidad preparados por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la validación del ministerio correspondiente y de la DNP. Un proyecto APP con iniciativa privada tiene su estudio de viabilidad preparado por el sector privado y la revisión por la ANI y después la validación del ministerio sectorial y de la DNP.

³³ La MGA es una aplicación informática que sigue un orden lógico para el registro de la información más relevante resultado del proceso de formulación y preparación de los proyectos de inversión pública. En el Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 se facultó al DNP para organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Bajo estas disposiciones, la Resolución 1450 de 2013 ha adoptado a la MGA como herramienta metodológica y también informática para la presentación de los proyectos de inversión pública.

³⁴ Después de la finalización de registro de proyectos en la plataforma MGA, los programas son migrados a la PIIP para todas las etapas siguientes de proyectos a partir de la revisión de viabilidad. Hay solo 3 programas para el sector de transporte devueltos para mejora durante la validación sectorial de la viabilidad en los últimos tres años.

ninguna información o estadísticas disponibles en la MGA y en la PIIP sobre la metodología utilizada en el nivel de grandes proyectos agrupados en estos programas.

31. La MGA requiere que la evaluación ex ante de proyectos incluya una evaluación de riesgos que abarca un conjunto de riesgos potenciales, y se elaboren planes para mitigar estos riesgos. El análisis y gestión de riesgos (detallado en un capítulo específica de la MGA) implica una revisión de las causas, la probabilidad y el impacto, la clasificación de importancia y la formulación de estrategias de gestión de riesgos. En la práctica, el análisis de riesgos y el plan de mitigación de riesgos se hacen solo en el nivel de grandes programas y de manera agregada. Por lo tanto, no hay ningún análisis de riesgos en el nivel de grandes proyectos disponible en la plataforma. Además, la revisión tanto por el ministerio sectorial como por el DNP en la PIIP no tienen una verificación de riesgos. Por último, no se implementan necesariamente planes de mitigación de riesgos ni existen reservas de contingencia para absorber riesgos, y no se hace una comparación real de alternativas que considere las acciones (y sus costos) para mitigar riesgos identificados.

32. Mejorar la evaluación ex ante de proyectos es una reforma de prioridad alta. La metodología estándar no distingue la gestión de proyectos grandes versus pequeños, de proyectos de inversión social y en infraestructura. Por lo tanto, los procesos y requisitos para la evaluación ex ante (y también para otros aspectos como la planificación, selección, seguimiento de ejecución de proyectos, ver Instituciones 2, 10, 13, 14) no están adaptados a diferentes tipos de proyectos, lo que afecta la eficiencia de la gestión. La metodología podría definir y clasificar proyectos y desarrollar una guía para la gestión adecuada de cada tipo de proyecto (ver Cuestiones transversales del marco legal).

5. Financiamiento alternativo de infraestructuras (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

33. Esta institución evalúa aspectos de la participación del sector privado, las APP y las empresas públicas en infraestructuras económicas. Crear oportunidades para que el sector privado financie infraestructuras puede ayudar a movilizar recursos adicionales; sin embargo, deben existir mecanismos adecuados de supervisión y gestión de riesgos para limitar los posibles riesgos fiscales. Para ello, la primera dimensión evalúa si existe un marco regulador sólido que promueva la competencia en los principales mercados de infraestructuras. La segunda dimensión evalúa si el Gobierno dispone de un marco político y jurídico sólido para las APP. La tercera dimensión examina si las actividades de inversión y los resultados financieros de las empresas públicas son supervisados por el gobierno de forma que se garantice una coordinación suficiente con las prioridades nacionales de inversión en infraestructuras.

34. El marco legal apoya la competencia en la mayoría de los grandes sectores de infraestructura, pero la inversión privada no ha avanzado en estos en los últimos años. La mayoría de los sectores de infraestructura (como telecomunicaciones, agua, transmisión y distribución de gas natural, y generación de electricidad) ha sido abierto a la inversión privada, y existen reguladores independientes para esos sectores.³⁵ No obstante, existen dudas sobre la efectividad de la competencia

³⁵ Los reguladores son responsables de preservar competencia en mercados abiertos como telefonía móvil, y de determinar tarifas en monopolios locales. En años recientes el Ejecutivo ha publicado legislación restringiendo su independencia, pero el Poder Judicial ha anulado esa legislación.

en varios mercados. Hay empresas privadas con cuotas de mercado significativas en el sector de las telecomunicaciones, pero con gran concentración,³⁶ y no ha entrado ningún nuevo operador móvil en los últimos tres años. En el sector de agua se han renovado concesiones, pero no hay planes para nuevas inversiones privadas y de hecho no hay ningún nuevo operador desde hace tres años. En el sector de energía diversos proyectos están teniendo dificultades operativas y financieras, algunas empresas internacionales han cancelado inversiones ya iniciadas y un operador privado está intervenido por quiebra técnica.³⁷ El Ejecutivo ha anunciado su voluntad de asumir el control directo de la determinación de las tarifas.

35. El marco legal y reglamentario de las APP en Colombia es fuerte, pero las APP están enfrentando desafíos. Colombia tiene una política de APP clara y traducida en un marco legal bien establecido, con evaluaciones rigurosas y procesos decisorios involucrando comités interministeriales y fuerte presencia del MHCP.³⁸ Las APP son sometidas a los filtros de DNP como los otros proyectos de inversión, y además a una evaluación de sostenibilidad presupuestaria.³⁹ Las APP se vienen implementando de acuerdo con su marco legal, pero el gran número de renegociaciones y compensaciones indica límites de su efectividad en términos financieros. La implementación se ha ralentizado, y en los últimos dos años no se ha contratado ningún proyecto APP de iniciativa pública (solamente uno de iniciativa privada). La cartera sustancial de proyectos APP (con una inversión que asciende a 6,5 por ciento del PIB) está generando un gran volumen de costos fiscales inesperados, que provienen de decisiones del gobierno (por ejemplo, de no actualizar tarifas por la inflación), bloqueos o vandalización de instalaciones o desastres de origen natural.

36. Se reporta centralmente la situación financiera de todas las empresas públicas, pero no se coordinan sus planes de inversión con el PGN. El reporte 2023 de la Dirección General de Participaciones Estatales (DGPE) ha sido el primero a cubrir todo el patrimonio empresarial del Estado, incluyendo el sector de defensa — según ese, el gobierno tiene participación en 98 empresas con operaciones comerciales, industriales o manufactureras (mayoritaria en 32 y minoritaria en 66), más sus filiales y subsidiarias. MHCP concentra 97,33 por ciento de ese patrimonio (de 7,9 por ciento del PIB) y el restante son principalmente empresas de defensa. En MHCP, las sociedades de derecho privado con participación del Estado inferior a 90 por ciento son manejadas por DGPE, y las empresas sujetas a normas de contratación pública (las sociedades con participación superior a 90 por ciento y las empresas industriales y comerciales del Estado, o EICE) son manejadas por DGPPN. La legislación orgánica de Hacienda (Decreto 2384 de 2015) no otorga mandato a la DGPE para examinar o evaluar los proyectos de inversión de las empresas públicas, ni los ministerios sectoriales tienen ese requisito. DGPE publica

³⁶ El regulador ha acusado recientemente de abuso de posición de dominio (y otras conductas infractoras de la libre competencia) al principal operador de telefonía móvil, que ha tenido alrededor del 45 por ciento del mercado móvil, y la mayoría del mercado de internet.

³⁷ Véase el informe “Incertidumbre y riesgos energéticos en Colombia”, publicado en enero de 2025 por la Cámara Colombiana de Energía, y el Decreto 1276 de 2023.

³⁸ La Ley 1508 de 2012, reglamentada por el Decreto 1467 de 2012, establece el régimen jurídico de las APP, determinando roles, responsabilidades y procesos para la preparación, selección, licitación y gestión de contratos de APP.

³⁹ Se aplica un tope del 0,55 por ciento del PIB a los compromisos financieros anuales con las APP que se firmarían cada año. El tope es revisado cada año por las dos comisiones fiscales superiores (CONPES y CONFIS) en el proceso de definición de la meta de superávit primario (Decreto 1610 de 2013). Los mismos comités deciden qué sectores pueden firmar contratos de APP y distribuyen la asignación anual entre esos sectores.

un reporte anual de la situación financiera de las empresas estratégicas, pero no hay evidencia de coordinación sistemática entre el gobierno y las empresas participadas respecto a sus planes de inversión, dificultando la creación de sinergias entre los proyectos financiados por el Presupuesto y los autofinanciados por las empresas.

37. Compatibilizar la regulación independiente con la protección de consumidores, definir una estrategia APP que aborde riesgos fiscales, y formalizar un seguimiento de los planes de inversión de las empresas públicas son reformas de prioridad alta. Se deben garantizar reguladores independientes y definir una estrategia para proteger a los consumidores vulnerables sin poner en peligro la viabilidad del sector privado. Para abordar los riesgos fiscales de las APP y garantizar que nuevos contratos sean fiscalmente sostenibles, se deberá elaborar, en conjunto con la ANI que es el principal centro de experiencia en APP, una revisión de la experiencia de APP en Colombia, identificando fortalezas y debilidades, y riesgos fiscales de APP en cada sector, con el fin de fortalecer la estrategia de APP. También se podría ampliar el rol de supervisión por la DGPE y los ministerios sectoriales (previsto en el CONPES 3927) a la revisión y reporte de los planes de inversión de las empresas y los resultados financieros esperados.

C. Asignar las inversiones a los sectores y proyectos adecuados

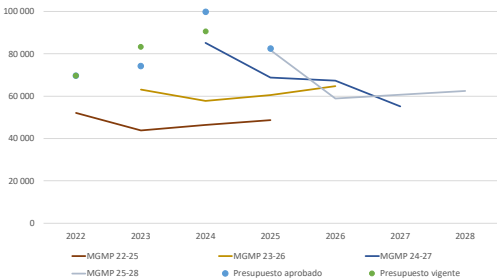
6. Presupuestación plurianual (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de la reforma: *Alta*)

38. Esta institución pretende evaluar la transparencia y la previsibilidad de la inversión de los ministerios, programas y proyectos a medio plazo. Los grandes proyectos de inversión pública tardan más de un año en ejecutarse y el gasto no se reparte uniformemente a lo largo de la fase de construcción. Esto complica la elaboración de los presupuestos de capital. La primera dimensión examina si se publican proyecciones plurianuales de los recursos disponibles para el gasto en inversión pública. La segunda dimensión examina la existencia de límites plurianuales por ministerio o sector. Dado que la mayoría de los grandes proyectos son propuestos por los ministerios sectoriales, los proyectos pueden priorizarse con mayor eficacia si la restricción de financiamiento plurianual aplica a su nivel. La tercera dimensión determina si se publica el coste total de construcción de los grandes proyectos y su distribución anual.

39. El MGMP presenta proyecciones del gasto de inversión a lo largo de un horizonte de cuatro años, pero las asignaciones presupuestarias se desvían significativamente de él. El decreto 4730 de 2005 establece que el MGMP debe ser sometido para aprobación del CONPES por el MHCP (en coordinación con el DNP) antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal. El MGMP, cuyo perímetro es el de las entidades que conforman el PGN, incluye proyecciones plurianuales de gasto total por sector para los cuatro años siguientes. Las proyecciones plurianuales de gasto son desagregadas entre funcionamiento e inversión únicamente al nivel agregado. Así, las proyecciones plurianuales de gastos de inversión por sector (tampoco por ministerio) no son publicadas en el MGMP.⁴⁰ Por su parte, en tres de las últimas vigencias, las apropiaciones de gasto de inversión en el PGN se desvían en promedio de más del 20 por ciento de las proyecciones del primer año del MGMP (Gráfico 3.C).

⁴⁰ El MGMP presenta una tabla con los gastos de inversión por sector por la vigencia siguiente únicamente, tanto como el POAI.

Gráfico 3.D. Proyecciones de gasto de capital en el MGMP, presupuestos aprobado y vigente – 2022-2028 (en mil millones de pesos)



Fuente: MGMP 22-25, MGMP 23-26, MGMP 24-27, MGMP 25-28 y PGN 2022 hasta 2025.

40. Los sectores son notificados con techos plurianuales de gasto de inversión vinculantes para el primer año, pero el presupuesto aprobado se desvía significativamente de estos. Los sectores reciben en julio dos notificaciones de techos presupuestarios de gasto de inversión con el fin de priorizar, teniendo en cuenta las restricciones financieras, sus proyectos de inversión para incluir dentro del proyecto de PGN. Al principio del mes de julio, el DNP les comunica la cuota de inversión (desglosada por ministerio y entidades del sector) para que los sectores puedan registrar la distribución de la cuota por proyectos en el módulo programación de la PIIP; algunos días después, el MHCP y el DNP les notifican los techos presupuestarios plurianuales para los gastos de inversión para la finalización del proyecto de PGN y del MGMP. Antes del 15 de julio, el MHCP somete el MGMP – el cual también contiene techos presupuestarios (para los cuatro años siguientes) - a la aprobación del Conpes. En aplicación de la normativa,⁴¹ las autoridades consideran vinculantes los techos del ejercicio presupuestario en preparación mientras que los techos de los años siguientes son indicativos. En la práctica, los techos pueden variar entre la cuota, el techo notificado, el techo del MGMP y el monto de gasto de inversión del PGN, lo que demuestra la ocurrencia de ajustes por parte del Gobierno hasta el último día de la finalización del PGN. Así, en 2024, las apropiaciones de gasto de inversión en el PGN se desvían en promedio más del 18 por ciento de los techos anteriormente notificados (Cuadro 3.A).

Cuadro 3.A. Techos de gasto de inversión para la siguiente vigencia, notificados, MGMP y PGN aprobado, por algunos sectores en 2024 (en mil millones de pesos)

Sector	Cuota de inversión 2024, (5 julio 2023)	Año 2024, Techos 24-27 Gasto inversión (11 julio 2023)	Año 2024, MGMP 2024-2027 (14 julio 2023)	PGN 2024, (aprobado diciembre 2023)	Desviación en valor absoluto, en %
Transporte	13 425	13 425	14 057	13 963	4,0%
Igualdad y equidad	6 431	6 431	9 773	10 198	58,6%
Vivienda, Ciudad y Territorio	3 260	3 260	3 560	5 989	83,7%
Educación	6 825	6 941	7 439	8 388	20,8%
Inclusión social y reconciliación	19 182	12 760	11 521	12 935	1,4%
Minas y energía	7 394	7 394	7 394	8 053	8,9%

Promedio ponderado 18,6%

Fuente: Comunicación de cuota de inversión 2024, notificación de techos indicativos de gasto, MGMP 24-27, PGN 24.

⁴¹ Según el artículo 2.8.1.3.4 del decreto 1068 de 2015, el proyecto de PGN coincidirá con las metas del primer año del MGMP mientras que las estimaciones definidas para los años siguientes del MGMP son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

41. Los costos totales de los grandes proyectos son publicados en una plataforma web, con el desglose de sus costos año tras año, pero no todos los cambios en las estimaciones. La documentación presupuestaria (PGN, MFMP, MGMP, Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI) no divulga el costo total de los grandes proyectos de inversión; no existe un plan de inversiones públicas (PIP) plurianual.⁴² En el PGN, solo se puede consultar las apropiaciones de cada proyecto para la vigencia en curso. Al final, no es posible evaluar si los fondos asignados a un proyecto en el presupuesto son suficientes para garantizar una implementación completa y eficiente. Sin embargo, en la práctica, los costos totales de todos los proyectos presupuestados son publicados en la PIIP,⁴³ con el desglose de sus costos año tras año durante la vida del proyecto y la ejecución financiera.⁴⁴ La plataforma es actualizada regularmente tanto para nuevos proyectos como para proyectos en curso, pero algunos ajustes de costos no son registrados y publicados (por ejemplo, los pagos realizados en el rezago del PGN). Además, cuando son publicados, los ajustes no son claramente justificados.⁴⁵ Finalmente, no se distingue en el desglose por proyecto entre los costos de inversión y los costos corrientes. El recuadro 3.B proporciona algunas buenas prácticas implementadas por otros países para incluir este tipo de información en la documentación presupuestaria.

Recuadro 3.B. El programa de inversión pública plurianual: buenas prácticas internacionales

El programa de inversión pública (PIP) plurianual es una herramienta para dar una visión conjunta, completa y prospectiva de la política de inversión pública. Actualizado cada año y anexado al proyecto de presupuesto, el PIP permite no solamente informar al Congreso, sino también favorecer la transparencia a destino del ciudadano y del sector privado. El Gobierno divulga sus ejes de desarrollo y proyectos de inversión, lo que cuestan y cuánto dinero va a dedicar a estos últimos. El PIP plurianual se inscribe en el periodo de proyección de mediano plazo del proceso presupuestario (cuatro años para Colombia) y desglosa proyecto por proyecto las proyecciones de gasto de inversión del MGMP. Informa sobre los costos totales de los proyectos en curso, de los nuevos proyectos previstos y de los compromisos plurianuales ya incurridos o a contraer. Documenta los objetivos y los resultados esperados de la política de inversión por sector e informa sobre los modos específicos de contratación de la inversión pública como las APP. Es buena práctica que relacione inversión pública y cambio climático y que contenga informaciones sobre las inversiones implementadas por las empresas públicas. El PIP plurianual consta generalmente de las siguientes partes:

- **Parte I:** Presentación general de la inversión pública (contexto nacional, objetivos por gran sector, resultados, actualidades, perspectivas);

- **Parte II:** Análisis de la rigidez del gasto de inversión: presentación de las vigencias futuras otorgadas (dar la lista por proyecto registrando el costo total del proyecto y su periodo de implementación), de los compromisos que quedan por pagar, de los demás proyectos plurianuales, de los otros factores de rigidez del gasto (leyes, convenios, convenciones multilaterales). Aquí, se da la visión del espacio fiscal ya ocupado por decisiones pasadas.

⁴² Por una parte, el PPI 2023-2026 es el documento de planificación rector (se actualiza cada cinco años cuando se adopta un nuevo PND) que recoge la lista de los proyectos de inversión subyacentes a la implementación del PND, pero sin costos ni anuales ni totales. Por otra parte, el POAI es un documento anual (publicado al mismo tiempo que el proyecto de PGN) que contiene únicamente una lista de algunos proyectos de inversión sin costos.

⁴³ En la [plataforma](#) Mapainversiones, se presenta el listado de los proyectos en curso (y los realizados) por sector con informaciones sobre la duración del proyecto, el costo total, los costos ya incurridos, los costos presupuestados en la vigencia actual, lo que queda por pagar. Se encuentra igualmente información regionalizada, las metas del proyecto, y los productos.

⁴⁴ Por lo tanto, no se puede hacer fácilmente análisis presupuestarios: por ejemplo, no se puede tener la visión para un sector o un ministerio de los costos totales de los proyectos en curso, de lo que ha sido pagado ni de lo que queda por pagar en las próximas vigencias (solo se puede hacer al nivel del proyecto).

⁴⁵ Por ejemplo, la ficha de actualización del proyecto BPIN 2017011000049 relativo a la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la carretera Guahucal-Ipiales-EI Espino no da precisiones sobre la razón del ajuste (solo se puede leer "ajuste al decreto"), el monto de los ajustes, las implicaciones del ajuste para la gestión del proyecto y la comparación entre la situación antes y después del ajuste.

- **Parte III:** Trayectoria de la inversión pública mediante el MGMP para los gastos de inversión con el desglose por sector o ministerio (el primer año correspondiendo al proyecto de presupuesto) + comentarios (registrar en las tablas y los comentarios la ejecución presupuestaria del año pasado y la ejecución del año en curso)
- Enfoque aquí en los mayores proyectos (distinguiendo proyectos en curso y nuevos proyectos) + estimación de las VF necesarias en la vigencia vigente y en las siguientes para realizar el programa de inversiones publicas
- **Parte IV:** La contribución de la inversión pública al cambio climático (como contribuye al alcance de los objetivos)
- **Parte V:** La inversión pública mediante las APP (situación de los proyectos, futuros proyectos)
- **Parte VI:** Las inversiones de las empresas públicas (situación de los proyectos, futuros proyectos)
- **Parte VII:** Listado de todos los proyectos por sector con el coste total, lo pagado, lo que queda por pagar, la duración, la fuente de financiamiento, los compromisos plurianuales/vigencias futuras según la tabla siguiente.

Identificador del proyecto	Nombre del proyecto	Fuente de financiamiento	Estatuó	Costos totales	Año de terminación	Ejes estratégicos perseguidos	Gasto acumulado hasta N-1	Apropiación N	Apropiación solicitada para N+1
P00001	Proyecto A	Nación	en curso	a	N+2	PND 2.6.7	b	c	d
P00002	Proyecto B	Prestamo	nuevo	a	N+5	PES Salud 7.8.	b	c	d

				Compromisos plurianuales (vigencias futuras)				Comentarios / Observaciones
Proyección N+2	Proyección N+3	Proyección N+4	> N+4	Otorgadas hasta N-1 Periodo cubierto	Monto	Previstas a partir de N (periodo cubierto)	Monto	
e	-	-	-	Year n+1 to Year xxx	i	Year n+1 to Year n+2 ?	j	Para los proyectos en curso, explicar los cambios en el costo total o el ritmo de realización de la inversión entre dos ediciones del PIP
e	f	g	h	Year n+1 to year yyy	i	Year n+1 to year n+5 ?	j	Explicar las principales hipótesis de dimensionamiento del coste del proyecto

Fuente: Equipo misión

42. Elaborar y presentar un PIP plurianual en la documentación presupuestaria para dar una visión completa de la política de inversión pública es una recomendación de prioridad alta. Sería importante que el DNP produjera anualmente un PIP (anexado al PGN) de mismo horizonte temporal que el MGMP con el listado de todos los proyectos de inversión indicando para cada proyecto el coste total, lo pagado, lo que queda por pagar, la duración, la fuente de financiamiento.

7. Cobertura y unidad del presupuesto (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

43. Esta institución evalúa en qué medida el gasto de capital, y el gasto recurrente relacionado, se lleva a cabo a través del proceso presupuestario. Todas las propuestas de gasto de capital deben evaluarse conjuntamente como parte de la documentación presupuestaria, independientemente del tipo de entidad o de la fuente de financiación para asignar fondos de la manera más eficiente. En primer lugar, se examina el nivel del gasto de capital que se canaliza a través de entidades extrapresupuestarias y cómo se informa. En segundo lugar, se analiza cómo se presenta la información del gasto de capital realizado a través de EP, de APP y con financiamiento externo. En tercer lugar, se evalúa si los presupuestos de gasto de capital y de gasto recurrente se elaboran y presentan conjuntamente en el presupuesto para garantizar su coordinación.

44. El marco jurídico permite montos significativos de gasto de inversión extrapresupuestario sin obligación sistemática de rendir cuenta sobre su uso en la documentación del PGN. Una parte del gasto de inversión se canaliza a través de entidades extrapresupuestarias, cada una con su marco jurídico específico, sin limitar los importes ni imponer obligaciones sistematizadas de rendir cuentas en la documentación presupuestaria sobre sus operaciones. Por una parte, existe el SGR, sistema paralelo al

PGN,⁴⁶ regulado y transparente, que contribuye a financiar gastos de inversión a través de un presupuesto bienal aprobado por ley. Los gastos del SGR representan 16,6 por ciento⁴⁷ de los gastos de inversión del PGN en 2023. Por otra parte, existen numerosas entidades extrapresupuestarias⁴⁸ (tal como fondos especiales, fiducias, patrimonios autónomos), que realizan gastos de inversión fuera del PGN. Algunas (por ejemplo, el Fondo Nacional de Vivienda) reciben los fondos por parte del PGN y ejecutan sus gastos directamente en el PGN, otras son autorizadas por la normativa vigente a recibir transferencias del PGN como fondos de inversión que el Estado pone a su disposición para que estos se encarguen de su ejecución. Si bien rinden cuenta de su gestión a quien les transfiere, la característica común es que actúan como intermediarios y que no se documenta o explicita en los informes de ejecución presupuestaria el destino y uso final del dinero así transferido.⁴⁹ Así, no se puede considerar que estos gastos de inversión (9,5 billones = más del 11 por ciento del PGN en 2023 para 30 fondos)⁵⁰ son documentados de manera transparente en el PGN. La información disponible es demasiado global y agregada lo que dificulta una lectura completa del uso final de los recursos públicos.

45. Según la normativa,⁵¹ los proyectos de inversión pública tienen que ser incluidos en el PGN, sin importar su fuente de financiación, pero su presentación no es completa ni detallada.

Los proyectos de inversión pública del gobierno tienen que ser incluidos en el presupuesto dentro del POAI: eso se aplica a los proyectos financiados bajo el modo APP o con financiamiento externo. Por su parte, las empresas públicas (empresas estatales y EICE/SEM)⁵² no forman parte del PGN (que por lo tanto no contiene sus proyectos). Sin embargo, la normativa no precisa el nivel de detalle por proyecto y por fuente que tiene que contener la documentación presupuestaria. Como consecuencia, esta no es muy detallada ni precisa. El PGN presenta el listado de todos los proyectos de inversión con las asignaciones presupuestarias y la fuente de financiación mientras que el POAI comenta los programas de inversiones por sector (sin tener ninguna información financiera por proyecto). Además, el clasificador "fuente de financiación" del PGN no permite identificar sin duda los proyectos APP o con financiación externa y no hay información sobre los grandes proyectos de las empresas públicas.

46. Preparados por ministerios distintos, los presupuestos de inversión y de funcionamiento se reúnen en el PGN, pero no se revisa el impacto de los costos recurrentes de proyectos. El presupuesto de inversión es preparado por el DNP-DPIP mientras que el presupuesto de funcionamiento es preparado por el MHCP-DGPPN. A pesar de esta preparación separada, la normativa presupuestaria establece, mediante los programas presupuestarios, un principio de coordinación entre gastos de

⁴⁶ El SGR tiene su propio sistema presupuestal, su propia documentación y no está integrado en el PGN.

⁴⁷ Presupuesto bienio del SGR 2023-24 (dividido por 2): 13,8 / 83,3 billones de pesos (presupuesto de inversión del PGN 2023).

⁴⁸ 153 entidades extrapresupuestarias han sido registradas por el departamento de estadísticas del FMI (STA).

⁴⁹ Para una mejor gestión de las disponibilidades de tesorería del Estado, un decreto reciente (1551 del 20 de diciembre 2024) establece que los giros a administradores de recursos públicos como patrimonios autónomos, fiduciarias, convenios internacionales solo podrán ser solicitados una vez que las entidades estatales que les supervisan hayan recibido los bienes y los servicios que autoricen el pago. También se les pide a estos fondos que utilicen el principio de la unidad de caja para más eficiencia en el manejo de los recursos. Se encuentran igualmente disposiciones que permite al Tesoro reintegrar en el sistema de cuenta única nacional los recursos transferidos que no hayan sido comprometidos o pagados a los beneficiarios finales en un plazo de dos años.

⁵⁰ Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, [Análisis de fondos extrapresupuestales](#), 2025.

⁵¹ El artículo 8 del decreto 111 de 1996 establece que el POAI señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas y el artículo 36 que en el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el POAI, clasificados según lo determine el Gobierno.

⁵² Un régimen particular existe para las EICE y las SEM: su presupuesto tiene que ser aprobado por el Confis, pero no hay disposición que impone que sus proyectos de inversión sean presentados en la documentación presupuestaria.

inversión y recurrentes para la elaboración del PGN entre DNP y MHCP.⁵³ Sin embargo, hasta ahora, las autoridades no aplican el presupuesto por programa. Por primera vez en el PGN 2025, se ha distribuido todo el gasto entre programas, pero se trata de un ejercicio de presentación formal que no fue utilizado como herramienta de presupuestación común entre funcionamiento e inversión (tampoco lo será en ejecución para esta vigencia). En la práctica, la coordinación entre gastos de capital y corrientes se hace por el ministerio sectorial cuando presenta sus demandas presupuestarias en las mesas sectoriales de mayo.⁵⁴ Los costos recurrentes pueden ser presupuestados sin que haya normas claras para la repartición dentro del presupuesto. El MHCP no revisa los impactos de los costos recurrentes de los proyectos de inversión y no hay evidencia de que el DNP lo haga sistemáticamente. Al final, no se puede tener certeza sobre la buena presupuestación y consistencia⁵⁵ de los gastos recurrentes con los de capital.

47. Transparentar el gasto de los entes extrapresupuestales y coordinar gastos de inversión y recurrentes dentro en una verdadera presupuestación por programas son importantes retos de prioridad alta. Primero, sería necesario efectuar un inventario de los entes extrapresupuestales (misiones, normas de gestión, disposiciones jurídicas, situación financiera) y establecer un marco armonizado legal para supervisarlas según mejores prácticas presupuestales, contables y de manejo de caja. Igualmente, sería buena práctica desarrollar un anexo presupuestario al PGN para comentar la situación financiera de los entes presupuestarios, o al menos los principales fondos extrapresupuestales. Segundo, se debe mejorar la vinculación e información entre gastos de inversión y recurrentes para cada proyecto de inversión. Seguir desarrollando los programas presupuestarios permitirá integrar mejor e interrelacionar los diferentes tipos de gasto para implementar una política pública poniendo el enfoque sobre el objetivo a seguir y el resultado a alcanzar más que en la naturaleza económica del gasto.⁵⁶

8. Presupuestación de las inversiones (Fortaleza institucional: *Alta*; Efectividad: *Media*; Prioridad de la reforma: *Alta*)

48. Esta institución se centra en la protección de los proyectos a lo largo de la ejecución plurianual para que los fondos estén disponibles cuando se necesiten a lo largo del ciclo de construcción. Es posible que no se disponga de fondos para completar un proyecto a tiempo. Esto puede ocurrir porque las necesidades totales de financiación no se comprendieron bien cuando se aprobó el proyecto por primera vez, o la aprobación de nuevos proyectos puede provocar reducciones en la financiación disponible para proyectos en curso. Además, pueden surgir presiones para desviar la autorización presupuestaria desde gasto de capital a corriente, limitando la financiación de algunos

⁵³ El artículo 17 del decreto 111 de 1996 establece que “todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”.

⁵⁴ La circular de preparación del MGMP requiere que las entidades tengan en cuenta la vinculación de los gastos de inversión con los de operación y mantenimiento para garantizar la sostenibilidad de los proyectos.

⁵⁵ La estructura del presupuesto del ministerio de Educación ilustra márgenes de mejora en cuanto a la presentación complementaria de gastos de funcionamiento e inversión: 1/ El proyecto que financia la educación básica integra a la vez de gastos de inversión para infraestructura y transferencias sociales (y por dentro, no se identifican gastos corrientes de infraestructuras); 2/ El proyecto que financia los colegios no contiene gastos corrientes porque la operación de los colegios se financian del SGP; 3/ El ministerio tiene un proyecto de inversión que financia los gastos de funcionamiento del ministerio.

⁵⁶ Sería útil revisar la estructura programática para que abarque tanto la inversión como los gastos recurrentes en un mismo programa. Además, sería buena práctica presupuestar los costos recurrentes de los proyectos de inversión como gastos de funcionamiento y hacer revisar la estimación de los costos recurrentes por la DGPPN. Así, se aclararía la vinculación entre gastos de inversión y recurrentes y se aseguraría que el proyecto de inversión tendrá los recursos para su operación y mantenimiento.

proyectos. Para evitar esta situación son necesarias normas estrictas, incluida la aprobación del poder legislativo.

49. No se requiere documentar en el presupuesto los gastos totales de los proyectos en el momento en que comienzan, pero sí el impacto plurianual de sus vigencias futuras. El marco jurídico no requiere que los documentos presupuestarios proporcionen informaciones sobre el costo total de los proyectos en el momento en que comienzan, y sus gastos se asignan anualmente en el PGN. Al mismo tiempo, se usa otra técnica más avanzada (Gráfico 3.D) para dar información sobre el impacto plurianual de proyectos: el marco jurídico⁵⁷ impone al gobierno dar informaciones en el presupuesto sobre las vigencias futuras (VF) ya otorgadas para comprometer proyectos que se ejecutan durante varios años y el volumen que queda pendiente de pagos. En la práctica, la documentación presupuestaria no contiene los costos totales de los proyectos (que sean en curso o nuevos). Aunque el MFMP presenta el volumen de VF otorgadas tal como la lista de algunos proyectos (superiores a 1,5 billones de pesos) ya comprometidos con VF y de las asignaciones necesarias año tras año para cubrir dichas VF (así, se presenta lo que queda por pagar, pero no el costo total del proyecto ya en curso), se desconoce la cobertura de los proyectos con VF.⁵⁸ Además, ni el costo total ni el monto global de VF otorgadas aparecen en la ley de presupuesto. El recuadro 3.C muestra la práctica en Francia del uso sistemático de autorizaciones de compromiso y pago, parecido a las VF, pero contrastándolas con el costo total de proyectos.

Gráfico 3.E. Niveles de práctica de presupuestación plurianual del costo de proyectos

Practica	Basica	Mediana	Avanzada	Muy avanzada
Autorizaciones multianuales para contraer compromisos de gastos				x
Información sobre compromisos plurianuales			x	x
Información sobre el costo total del proyecto		x	x	x
Asignación anual	x	x	x	x

Fuente: Equipo Misión.

50. El Gobierno no puede realizar traslados entre funcionamiento e inversión sin pasar por el Congreso y en la práctica no lo hizo durante los últimos tres ejercicios presupuestarios. Salvo en caso de estados de excepción,⁵⁹ el Gobierno necesita la autorización del Congreso (a través de un proyecto de ley de modificación) para realizar traslados entre funcionamiento e inversión (y programas presupuestales). Puede realizar traslados por dentro de los gastos de inversión que se ubiquen dentro del mismo programa, con autorización previa del DNP. Sin embargo, en caso de recursos insuficientes para realizar los gastos previstos durante la vigencia, el Gobierno puede aplazar o reducir las

⁵⁷ El artículo 23 del decreto 111 de 1996 precisa que el presupuesto tiene que incluir las asignaciones necesarias para cubrir los compromisos relativos a los proyectos de inversión autorizados con VF y establece que el gobierno presentará en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

⁵⁸ 30 proyectos tienen la información individual sobre VF en el MFMP, y no se sabe cuántos hay en la categoría "otros" que representa la mitad del monto de las VF en 2025. El número total de proyectos presupuestados para 2025 es de 1 059.

⁵⁹ Art. 80 y 83, decreto 111 de 1996.

asignaciones presupuestales (art. 76 del decreto 111 de 1996). También, el gobierno puede reducir el presupuesto de gastos de inversión, cuando las reservas presupuestales para tal fin excedan el 15 por ciento del presupuesto de inversión del año anterior (art. 79 del decreto 111 de 1996). En la práctica, en los últimos tres años, no hubo ningún traslado desde asignaciones de inversión a asignaciones de funcionamiento durante el ejercicio presupuestario (tampoco a través de ley de modificación del PGN).

51. Varios dispositivos han logrado proteger la finalización de los proyectos en curso antes de iniciar nuevos proyectos. Tres dispositivos protegen la finalización de los proyectos en curso: 1/ los mecanismos de reservas presupuestales y de cuentas por pagar (que conforman juntas el rezago del presupuesto) permiten en el presupuesto siguiente cumplir compromisos del anterior; 2/ el mecanismo de las VF permite contratar compromisos plurianuales para proyectos y da un carácter prioritario a las VF existentes en la elaboración del presupuesto;⁶⁰ 3/ las circulares e instrucciones de elaboración del presupuesto requieren que los ministerios sectoriales prioricen el cumplimiento de compromisos pasados y la conclusión de proyectos ya iniciados. En la práctica, las necesidades contractuales de los mayores proyectos plurianuales (autorizados con VF) son apropiadas cada año en el presupuesto de la vigencia en la cual se tiene que hacer los pagos. En 2022 y 2023, las apropiaciones de inversión no han disminuido entre el PGN inicial y el cierre de la vigencia lo que se traduce en una protección de las condiciones de financiación de los proyectos durante estos años. Sin embargo, en las vigencias 2024 y 2025, el Gobierno utilizó el dispositivo del aplazamiento y de recortes para disminuir las asignaciones (tanto de funcionamiento como de inversión).⁶¹

Recuadro 3.C. El régimen de las autorizaciones de compromiso y de pago en Francia

En Francia, la ley de presupuesto aprobada abre dos tipos de apropiaciones presupuestarias para autorizar los gastos del Estado: las autorizaciones de compromiso (AC) y las autorizaciones de pago (AP). Se usan sistemáticamente AC para todos los proyectos que implican gastos a un horizonte plurianual, desde el inicio del proyecto.

Las AC permiten al Estado contraer compromisos jurídicos (contrato, orden de compras, decisión de transferencia, etc.). Las AC constituyen el límite superior del gasto que puede comprometerse, y cuyo pago, si procede, puede extenderse en un período de varios ejercicios. El compromiso jurídico (acto adoptado por un responsable facultado para crear una obligación en nombre del Estado y que generará un gasto) es el acto que consume los AC. Las AP son utilizadas para pagar los gastos comprometidos por el Estado. Las AP constituyen el límite superior del gasto que puede pagarse durante el ejercicio para cubrir los compromisos contraídos en el marco de las AC. Así, las AP se consumen a medida de la realización de los pagos.

La doble autorización mediante las AC y las AP permite enmarcar los dos extremos de la cadena de gasto. La ejecución del presupuesto en régimen AC-AP obliga a realizar una contabilidad de compromisos además de la contabilidad clásica de pagos.

⁶⁰ En el MGMP, los techos sectoriales y plurianuales deben incluir el espacio fiscal para las necesidades de proyectos en curso autorizados anteriormente con VF, por ejemplo, mediante APP.

⁶¹ En 2024, el Gobierno disminuyó un 9 por ciento las asignaciones de inversión durante la vigencia. En enero 2025, realizó un aplazamiento de asignaciones de 12 billones (4,4 billones relativos a los gastos de inversión). Así, con asignaciones de inversión reducidas a la vez en 2024 y en 2025 (entre el 5 por ciento y el 10 por ciento del monto del presupuesto inicial), algunos mayores proyectos no recibieron la financiación necesaria (lo que confirmó la ANI por varios proyectos de infraestructuras).

La cadena del gasto en régimen AC-AP



La gestión en AC-AP presenta varias ventajas: 1/ Se aclara el alcance de la autorización parlamentaria, relativa al mismo tiempo al volumen de compromisos financieros y de pagos del Estado 2/ Se mejora la trazabilidad del gasto público con incidencia plurianual y se refuerza la credibilidad de la ley de presupuesto; 3/ Proporciona una herramienta que permite mejorar el seguimiento de los gastos de inversión; 4/ Aporta flexibilidad a la gestión al desconectar la apropiación presupuestaria que autoriza al Estado a suscribir contratos públicos y la apropiación que le autoriza a pagar las prestaciones realizadas; 5/ Fomenta una mejor anticipación y estimación de las necesidades y de su ritmo de realización, lo que facilita la articulación entre la documentación presupuestaria y la documentación de planificación estratégica (planes de desarrollo, estrategias sectoriales).

El régimen de AC-AP conduce a mencionar sistemáticamente en las maquetas de presupuestación, en los marcos de programación a medio plazo y en el seguimiento de la ejecución los cronogramas de la utilización de las AC año tras año y de la utilización de las AP necesarias para cubrir los pagos vinculados con dichas AC.

Ejemplo de presentación de cronograma en AC-AP (inspirada de la práctica francesa)

Costo del proyecto - Construcción de una autovía que se inició en 2022 con estudios técnicos y operaciones de liberación de la superficie, contratos de obras entre 2023 y 2025, equipamiento de seguridad y homologación de la autovía en 2025-2026 para su puesta en servicio al final de 2026 (en mil millones de pesos) – un equipo proyecto del Estado maneja y pilota el proyecto durante su duración.

	2022 y años precedentes		2023 Ejecución		2024 Vigencia actual		2025 Proyección		2026 y años siguientes		Total	
	AC	AP	AC	AP	AC	AP	AC	AP	AC	AP	AC	AP
Funcionamiento	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	100	100
Inversión	150	100	2 000	550	0	1 000	350	600	0	250	2 500	2 500
Total	170	120	2 020	570	20	1 020	370	620	0	270	2 600	2 600

Evolución del costo y de la duración del proyecto

	Inicialmente	Actualizado	Desviación en %
Costo total en mil millones	2 100	2 600	+23,81
Duración total en meses	48	60	+100,00

Fuente: equipo misión, en base al caso de Francia, Projet annuel de performances, [Annexe au projet de loi de finances pour 2025](#) Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Programme 135, Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.

52. Mejorar la información en el presupuesto sobre los costos totales y compromisos

plurianuales de los proyectos de inversión es una prioridad alta. La producción de un PIP plurianual (Institución 6) permitiría mejorar significativamente la información presupuestaria. Además, sería necesario que se reforzara la información en el presupuesto en materia de VF otorgadas para dar visibilidad sobre los compromisos plurianuales ya incurridos (se podría hacer en el PIP plurianual o en

cualquier otro documento presupuestario): el Gobierno documentaría cada año las VF otorgadas por proyecto (recordando el objeto del proyecto, duración y costos totales).

9. Recursos para mantenimiento (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de la reforma: *Media*)

53. Esta institución se centra en la forma en que el gobierno evalúa las necesidades de mantenimiento de los principales activos de infraestructura cuando prepara el presupuesto. Las infraestructuras no pueden ofrecer servicios duraderos si no se mantienen adecuadamente. Por lo tanto, es importante garantizar que se asignan fondos suficientes al mantenimiento y que las necesidades de financiación se midan mediante metodologías sistemáticas. Las dos primeras dimensiones evalúan la existencia de metodologías para el mantenimiento ordinario (gasto corriente) y para el mantenimiento de capital (es decir, mejoras mayores de activos fijos, como renovaciones, reconstrucciones y ampliaciones). La tercera dimensión se centra en la disponibilidad de información en el presupuesto sobre la cuantía de los fondos asignados al mantenimiento

54. Hay manuales de mantenimiento rutinario de infraestructuras en los diversos sectores, pero no se requiere que las presentaciones presupuestarias se basen en estas metodologías. Importantes sectores de infraestructura económica (como carreteras) y social (como colegios) disponen de detallados manuales de mantenimiento.⁶² Las entidades públicas no están obligadas a evaluar las necesidades de mantenimiento con base en metodologías al definir planes o presentar sus propuestas presupuestarias a MHCP y DNP. Datos del MHCP presentan solamente montos residuales de fondos efectivamente asignados a mantenimiento (típicamente de equipos), y muchos proyectos mezclando construcción, mejoramientos y mantenimiento, sin discriminar. No hay evidencia de que la financiación actual del mantenimiento rutinario de las principales clases de activos de capital sea suficiente.

55. Hay metodologías para estimar necesidades financieras para el mantenimiento de capital, pero no se discuten en los planes estratégicos. El sector carreteras, por ejemplo, dispone de manuales detallados que permiten planear el mantenimiento de capital, como por ejemplo los manuales de capacidad y niveles de servicio viales.⁶³ Mejoramientos y ampliaciones de infraestructuras están definidos como prioridades en los planes estratégicos sectoriales y en el PND 2022-2026, pero no se cuantifican las correspondientes necesidades financieras en los planes, ni se exige una evaluación de las necesidades de mantenimiento de capital al presentar propuestas presupuestarias. Una gran parte del presupuesto de inversión de capital incluye la renovación de la infraestructura, especialmente en el sector del transporte y la infraestructura educativa, pero los datos del MHCP presentan proyectos mezclando construcción, mejoramientos y mantenimiento, sin discriminar. No hay evidencia de que la financiación actual del mantenimiento de capital de los activos de capital sea suficiente.

56. El mantenimiento rutinario y de capital no puede identificarse sistemáticamente en el presupuesto. Aunque se utilizan metodologías estándar para evaluar las necesidades de mantenimiento (tanto en sectores de infraestructura económica, por ejemplo, carreteras, como en sectores de

⁶² Véase, por ejemplo, el "Manual de Mantenimiento de Carreteras", publicado en 2016 por INVIAS, y el "Manual de uso conservación y mantenimiento de infraestructura educativa", publicado en 2015 por el Ministerio de Educación Nacional.

⁶³ "Manual de Capacidad y Niveles de Servicio para carreteras de dos carriles" y el "Manual de Capacidad y Niveles de Servicio para vías multicarril", publicados por INVIAS en 2022, y el "Plan Estratégico Sectorial 2022-2026 Sector Transporte". Véase también "Retos y avances de la infraestructura educativa oficial en Colombia", 2022, Ministerio de Educación Nacional.

infraestructura social, por ejemplo, escuelas) y hay preocupaciones con respecto al deficiente mantenimiento en el pasado, no hay asignación presupuestaria específica para mantenimiento rutinario (gasto corriente) ni para mantenimiento de capital. En el PGN, los proyectos de inversión en infraestructura típicamente incluyen conjuntamente los gastos de construcción, mejoramientos y mantenimiento, presentados como gasto de capital.⁶⁴

57. La inclusión de información sobre el gasto de mantenimiento en la documentación presupuestaria que se remite al Congreso es una recomendación de prioridad media. Presentar información en el PGN sobre el gasto de mantenimiento de los últimos años, es una medida sencilla pero poderosa para impulsar un debate sobre la suficiencia del gasto de mantenimiento. Se puede presentar en el informe del Proyecto de PGN un cuadro consolidando todos los gastos presupuestados para mantenimiento corriente y su descomposición por ministerio; un cuadro similar para el mantenimiento de capital; y análisis de esa información. El reto deberá ser su utilización para las discusiones entre MHCP, DNP y los ministerios sectoriales hacia la optimización del gasto de mantenimiento.

10. Selección de Proyectos (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

58. La selección de proyectos consiste en identificar los proyectos prioritarios y maduros para su ejecución. La selección de proyectos es un proceso independiente de la planificación y la evaluación de proyectos. Los planes suelen establecer más proyectos de los que pueden financiarse en un solo año (Institución 2), y las evaluaciones de proyectos suelen abordar las cualidades de proyectos individuales sin clasificarlos en relación con otros proyectos (Institución 4). La primera dimensión evalúa la revisión de los grandes proyectos antes de su inclusión en el presupuesto, asegurando que la unidad central que selecciona los proyectos es diferente de la organización que desarrolla la propuesta de proyecto. La segunda dimensión se centra en la publicación de los criterios de selección y en un proceso de selección claramente definido. La tercera dimensión garantiza que sólo se seleccionen para su inclusión en el presupuesto los proyectos ya evaluados.

59. Los grandes proyectos de inversión son revisados por el DNP antes de recibir el certificado de viabilidad, sin aportes de una agencia o expertos independientes, y de hecho la revisión no se hace al nivel del proyecto individual. Para los proyectos con cargo al PGN, el DNP revisa de manera centralizada todos los proyectos antes de que pueden ser financiados con recursos públicos.⁶⁵ Algunos proyectos con cargo al SGR son revisados en un proceso separado, por Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), pero se trata ahí de proyectos con montos globales menores (la inversión en el SGR es menos de 10 por ciento comparada con la inversión con cargo al PGN).⁶⁶ En la práctica, los grandes proyectos de inversión no son revisados por el DNP porque son agrupados en los grandes programas en la plataforma PIIP (Institución 4). El DNP revisa la viabilidad solo al nivel de los grandes programas.

⁶⁴ El Proyecto de PGN describe múltiples proyectos con mejoramiento y mantenimiento, pero no presenta una visión específica de los gastos.

⁶⁵ Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.6.4.7.

⁶⁶ La Ley 2056 de 2020 "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías", Artículo 34.

60. Los criterios de selección publicados de proyectos para el POAI son generales sin metodología para priorizar entre proyectos, y no se aplican a todos los proyectos. Hay un proceso de selección con línea de tiempo de cada etapa y los criterios generales de selección como la alineación con estrategias y políticas nacionales y sectoriales, el cumplimiento de la metodología de preparación de proyectos, la regionalización y las políticas transversales del presupuesto de inversión.⁶⁷ Sin embargo, no existe una metodología para guiar la priorización entre proyectos con cargo del PGN. Para el SGR, al contrario, hay criterios específicos⁶⁸ y una metodología del DNP para priorizar los proyectos. Con respecto a la práctica, los ministerios y agencias presentan al DNP solo los grandes programas que reagrupan los proyectos de manera agregada para el presupuesto y luego selecciona los proyectos concretos de manera autónoma, sin registro en la PIIP o sin volver a consultar al DNP.

61. El DNP mantiene el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) de los proyectos viables para el presupuesto, que contiene de hecho programas de inversión.⁶⁹ Según la normativa, sólo los proyectos financiados por el PGN y en modalidad APP evaluados por el DNP como viables pueden registrarse con un código BPIN dentro de la PIIP. Sólo los proyectos que hayan sido registrados en el BPIN a más tardar el 1 de junio se tendrán en cuenta en el presupuesto del año siguiente. En la práctica, los grandes proyectos específicos de construcción para cada activo no cuentan el BPIN porque son agrupados en grandes programas que cuentan el BPIN solo al nivel de gran programa. Por lo tanto, los proyectos concretos son financiados sin su propio registro en el BPIN.

62. Mejorar la priorización de proyectos de infraestructura en la preparación presupuestal es una reforma de prioridad alta. El proceso de selección de proyectos para el presupuesto podría ser guiado por los criterios específicos publicados y una metodología de priorización de proyectos. Además, los grandes proyectos concretos de infraestructura actualmente agrupados en grandes programas tendrían que registrarse en la PIIP para la revisión sectorial y del DNP y después para la presupuestación de inversión. Sin embargo, los proyectos más pequeños también necesitan ser registrados en la PIIP pero solo con la verificación sectorial de viabilidad (ver Cuestiones transversales del marco legal sobre la definición de la inversión capital y la clasificación de sus proyectos).

D. Ejecución de la inversión pública. Activos públicos productivos y duraderos

11. Contratación pública (Fortaleza institucional: *Baja*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

63. Esta institución trata sobre la necesidad de unas prácticas de contratación adecuadas que eviten ineficiencias en la gestión de los recursos públicos y mejoren la eficacia de la ejecución del presupuesto de inversión. Evalúa en primer lugar la competencia, apertura y transparencia del

⁶⁷ El Decreto 1082 de 2015, Artículos 2.2.6.7.6 et 2.2.6.7.7, 2.2.6.7.9, 2.2.6.7.10, 2.2.6.7.11. Además, el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, Art. 8 prevé que el POAI guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. Los circulares presupuestales publicadas para preparar el MGMP y el POAI exigen que el POAI implemente proyectos estratégicos del gobierno y prioridades en el PND y el PPI, pero los planes no presentan una lista de esos proyectos (Institución 2). Además, las comunicaciones anuales no publicadas del DNP que notifican los toques presupuestarios anuales a los ministerios sectoriales especifican criterios de priorización para la selección de proyectos.

⁶⁸ La Ley 2056 de 2020, artículos 35 y 36.

⁶⁹ Decreto 1082 de 2015, artículos 2.2.6.7.6, 2.2.6.3.9. La Ley 2056 de 2020, artículo 136 dice que todo proyecto de inversión que se presente para ser financiado con cargo a los recursos del SGR deberá estar debidamente viabilizado e inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión del SGR que administra el DNP.

proceso de contratación. Analiza el sistema de contrataciones para garantizar la supervisión adecuada, tales como la existencia de una base de datos de contratación y elaboración de informes analíticos. Finalmente, observa los mecanismos de reclamación del proceso de contratación y si se realiza por entidades independientes que mejoran la fiabilidad y credibilidad del sistema de contratación pública. La institución abarca toda la contratación pública del gobierno central, incluida la contratación de APP.

64. El marco legal establece que las modalidades competitivas sean la regla, pero autoriza regímenes especiales - que se usan de hecho en la gran mayoría de las compras. La Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1508 de 2012 (contratación mediante APP) establecen que las modalidades competitivas sean la regla para los procesos contractuales - sin embargo, las excepciones establecidas han abierto espacio para el uso de mecanismos contractuales por fuera del Estatuto General de Contratación, lo que origina problemas de falta de transparencia.⁷⁰ El ente rector, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (ANCP-CCE), creada por el Decreto 4170 de 2011, no cuenta con facultades sancionadoras ni con el mandato para intervenir dentro de regímenes especiales. Esta falta de autoridad impide corregir distorsiones en la competencia y dificulta la rendición de cuentas efectiva en casos donde la contratación no se ajusta a los principios de eficiencia y transparencia. Las prácticas anticompetitivas no son investigadas dentro del marco de la contratación pública, pero existe la obligación de reportar prácticas anticompetitivas⁷¹ en los procesos de contratación a la Superintendencia de Industria y Comercio.⁷² Hay evidencia de que grandes proyectos de infraestructura no se adjudican de manera competitiva — como en el caso de las APP portuarias, caso que refleja una dependencia de propuestas no solicitadas, tendencialmente poco competitivas. Según los datos de la ANCP (Cuadro 3.B), en 2024, 43 por ciento de la compra pública registrada ha sido contratada directamente y solo 28 por ciento ha resultado de modalidades competitivas.⁷³ La situación es mejor en contratación de bienes de capital y en los grandes contratos, donde 57 por ciento del monto registrado ha seguido la modalidad competitiva. Aun así, un gran volumen de inversión se contrata de forma directa, o no está supervisada por la entidad rectora, como es el caso de las contrataciones de régimen especial.

⁷⁰ Las contrataciones bajo regímenes especiales pudieron haberse realizado tanto mediante modalidades competitivas como por contratación directa; sin embargo, esta distinción no es posible con la información disponible en SECOP.

⁷¹ Ver guía de CCE https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/cce_guia_competencia_0.pdf.

⁷² La Superintendencia de Comercio ha adelantado investigaciones de prácticas anticompetitivas y ha aplicado sanciones por colusión en contratación pública. Ver <https://www.sic.gov.co/node/6533>

⁷³ Según los datos SECOP, entre 2020 y 2024, el 32 por ciento del monto total contratado se adjudicó mediante modalidades competitivas, el 38 por ciento a través de contratación directa y el 30 por ciento bajo regímenes especiales; en términos de número de contratos, entre 2020 y 2024, el 9 por ciento del total de contratos se adjudicó mediante modalidades competitivas, el 64 por ciento a través de contratación directa y el 26 por ciento bajo regímenes especiales. En términos de montos de bienes de capital contratados durante el mismo periodo, el 65 por ciento se adjudicó mediante modalidades competitivas, el 19 por ciento por contratación directa y el 16 por ciento bajo regímenes especiales.

Cuadro 3.B Montos contratados, por modalidad de contratación (2020-2024), registrados en SECOP

	Monto total contratado registrado					Monto de bienes de capital contratados	Monto de los 5% más grandes contratos
	2020	2021	2022	2023	2024	2024	2024
régimen especial	37%	28%	37%	22%	29%	24%	26%
contratación directa	35%	43%	31%	39%	43%	18%	16%
contratación competitiva	28%	29%	33%	40%	28%	57%	57%

Fuente: Equipo misión, con base en datos SECOP facilitados por ANCP.

65. El Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) incluye una base de datos de contratación pública con información relevante, pero cobertura y fiabilidad limitada. Las limitaciones de alcance de SECOP existen sobre todo con respecto a los regímenes especiales de contratación (que incluyen sectores estratégicos, entidades con autonomía y contratos celebrados bajo excepciones específicas del estatuto general de contratación pública), no permitiendo al ente rector de la contratación supervisar todo el sistema. La base de datos sobre adquisiciones con un mecanismo de supervisión debería ayudar a identificar y señalar problemas en el sistema de adquisiciones, pero SECOP, aunque contenga información relevante, no lo permite, porque no cubre todo el sistema, y se divide entre dos sistemas paralelos. La cobertura del SECOP (I y II) solo alcanza entre el 38 por ciento y el 44 por ciento del universo estimado de contratación de los bienes y servicios. El MHCP tiene estimaciones del gasto de contratación que desconocen otros actores del Sistema de Contratación como ANCP.⁷⁴ Cada sistema es utilizado por entidades distintas con alcances diferentes, el SECOP I solo se usa para publicidad mientras el SECOP II es una plataforma transaccional. La base de datos SECOP I no registra el número de ofertas recibidas en cada licitación y, por ser un sistema de publicidad, tiene errores que no son corregidos.⁷⁵ Por otro lado, no se exige la publicación de reportes analíticos que sirvan de base a monitoreo de la contratación ni la ANCP ha publicado este tipo de informes por iniciativa propia.

66. No hay mecanismo independiente de presentación de reclamos administrativos. Estos son examinados inicialmente por la entidad contratante, sin registro en el SECOP, y el mandato legal de la ANCP no le permite tener acceso, revisar las reclamaciones, o emitir recomendaciones que se publiquen y se apliquen rigurosamente. En segunda instancia las reclamaciones son examinadas por la jurisdicción administrativa, cuyos plazos de resolución de las reclamaciones pueden superar los plazos de la ejecución de los contratos en disputa. Prácticas anticompetitivas han sido denunciadas por la Procuraduría, que tiene poderes de investigación que la ANCP no tiene.

⁷⁴ La cobertura del SECOP alcanza el 38 por ciento si se toma como referencia el monto comprometido en contratos, y el 44 por ciento si se considera el valor de los bienes y servicios recibidos. Para la estimación de la cobertura del SECOP (I y II) en relación con el gasto total de contratación, se utilizó la metodología del Toolkit de Calidad del Gasto – Módulo de Contratación del BID y la información del “Boletín No.004 sobre ejecución del PGN 2024” de MHCP y se comparó con los datos proporcionados por ANCP sobre los montos registrados en SECOP I y II en 2024.

⁷⁵ Véase “Documento de planeación calidad de la información en las plataformas SECOP I y SECOP II”, ANCP, 2024, que responde a problemas identificados en ese año durante la evaluación PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) y que ocasionan “dificultades importantes en los procesos de consulta y análisis de información”.

67. La reforma del sistema de contrataciones para brindar mejores garantías de competencia es una reforma de prioridad alta. De inmediato, se pueden publicar informes analíticos sobre la contratación y revisar los documentos-tipo desde un punto de vista de promoción a la competencia.⁷⁶ Y solicitar a Abogacía de Competencia que evalúe la competencia efectiva en la contratación pública de infraestructura y en los mercados de infraestructura abiertos a la inversión privada. También se debe agregar al informe periódico el análisis de las reclamaciones en la contratación pública y de los problemas de gestión de contratos, tan pronto como esa información se incluya en la base de datos. Para eso es necesario revisar la normativa que establece las funciones de la ANCP, transformándola en una verdadera autoridad de contratación. Hay que revisar la legislación de contratación pública para que incluya más requisitos de competencia y reforzar el papel del ente rector.⁷⁷

12. Disponibilidad de recursos (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

68. Esta institución se ocupa de los sistemas, procesos y herramientas existentes para garantizar la disponibilidad de efectivo cuando sea necesario para efectuar los pagos de las inversiones públicas. El gasto de capital debe comprometerse de acuerdo con previsiones fiables de tesorería, y el efectivo debe estar disponible cuando sea necesario para cumplir las obligaciones contractuales de pago. La acumulación sistemática de atrasos de pagos puede afectar gravemente a la reputación financiera del gobierno y a los costes de los proyectos de capital, así como al suministro de bienes y servicios.

69. El marco legal exige la preparación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), pero no se logran librar los pagos según las previsiones. A principios de año, la DGCPTN proporciona un PAC mensual y cupos de compromiso para el año,⁷⁸ pero la disponibilidad real de efectivo tiende a ser inferior a la prevista y por lo tanto los pagos de inversión durante el año son significativamente inferiores al PAC y a los compromisos. En los últimos tres años, un promedio de 25,7 por ciento de la apropiación definitiva para inversión ha sido comprometida pero no pagada durante el año (Cuadro 3.C), como consecuencia de tensiones de caja. La gestión de la caja se complica por la existencia de varias entidades extrapresupuestarias que tienen su liquidez fuera de la Cuenta Única de la Nación (CUN) — para APP viales, hay 10 billones de pesos administrados fuera de la CUN y sin seguimiento por MHCP de sus movimientos de efectivo. La CGR cifra el saldo de las transferencias a entes extrapresupuestales a 24 billones de pesos, comparable a un año de gasto de capital (Figura 1G).⁷⁹ El decreto 1551 de 2024,

⁷⁶ Se deberá comenzar a publicar informes analíticos periódicos, presentando no solo información estadística sobre la contratación, sino también un análisis del grado efectivo de competencia y de la duración de las licitaciones y, en un futuro próximo, agregar el análisis de las reclamaciones en la licitación y de los problemas de gestión de contratos. También se deberá revisar los documentos-tipo, incluso adoptando las recomendaciones presentadas en los múltiples conceptos emitidos por la Abogacía de Competencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009.

⁷⁷ Incluso mandatándole para: (a) supervisar los procesos de contratación pública y sancionar las desviaciones de las normas; b) registrar y examinar las reclamaciones relativas a la contratación pública, exigiendo la adopción de medidas correctivas cuando sea necesario; c) revisar los reglamentos de contratación de las entidades que no están sometidas a las reglas de la contratación pública pero que contraten actividades que deban pagarse con fondos procedentes del Gobierno; y d) evaluar periódicamente el grado de competitividad, equidad, transparencia y eficiencia de la contratación pública, proponiendo medidas correctivas.

⁷⁸ Además, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal. Para proyectos plurianuales, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) autoriza la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, evitando la necesidad futura de expedir nuevos certificados de disponibilidad presupuestal. (Artículo 10 de la Ley 819 de 2003.)

⁷⁹ CGR, [Comunicado de Prensa sobre reforma tributaria y ejecución del presupuesto](#), 13 diciembre 2024.

sobre excedentes de liquidez de las entidades públicas, es un primer paso hacia un manejo más eficiente de la caja,⁸⁰ pero no cubre todas las entidades con patrimonios por fuera de la CUN.⁸¹

70. No se garantiza la liberación oportuna de fondos para pagar proyectos, como no se exige el registro oportuno del devengo, y por lo tanto se desconoce cuánto hay que pagar. Para gestionar tensiones de caja, la DGCPTN utiliza la contratación de obra con pagos diferidos, condicionales a la disponibilidad de caja, lo que retrasa el reconocimiento de la obligación hasta el momento en que haya disponibilidad de caja. En la práctica, se mantienen los cupos de compromiso incluso cuando el efectivo escasea (ver institución 12a), y al fin del año se constituyen "reservas presupuestarias" (Decreto 412 de 2018), para que la diferencia entre comprometido y obligado sea obligada y pagada en el año siguiente cuando haya efectivo disponible.⁸² Este mecanismo oculta la deuda pública efectiva al retrasar el devengo presupuestario, aumenta su costo (porque permite financiar pagos diferidos a la tasa de interés comercial que obtenga cada contratista) y puede reducir la competencia en la contratación pública (porque exige a los contratistas acceso a financiamiento propio). Al final de 2024, para el gasto de inversión, el rezago presupuestario (es decir la suma de la reserva presupuestal y las cuentas por pagar) ha sido de 41 por ciento de la apropiación definitiva de ese año — un monto que viene creciendo, de 17 ciento en 2022 y 20 ciento en 2023 (Cuadro 3.C).

Cuadro 3.C. Rezago en billones de pesos y en porcentaje respecto a la apropiación definitiva para gasto de inversión en cada año (2022-2024)

Vigencia	Reserva presupuestal (1)	Cuentas por pagar (2)	Rezago (3) = (1) + (2)
2022	\$11.1b (15.9%)	\$0.5b (0.8%)	\$11.6b (16.7%)
2023	\$15.6b (18.7%)	\$0.6b (0.8%)	\$16.2b (19.5%)
2024	\$35.9b (39.5%)	\$1.2b (1.3%)	\$37.1b (40.8%)

Fuente: *Ejecución Acumulada del PGN, diciembre*, años de 2022 a 2024, DGPPN/MHCP.

71. La Ley 80 de 1993 crea un régimen de excepción para las operaciones de crédito con multilaterales, no exigiendo su operación a través de la CUN, pero el Tesoro conoce los pagos. No hay restricciones a la localización de las cuentas del financiamiento externo, permitiéndose manejar los recursos de donantes fuera de la CUN y fuera del Banco de la República. Tesoro y Deuda Pública controlan la información sobre la financiación externa de proyectos, pero hay algunos retrasos en el suministro de información al Tesoro sobre el acceso y la liberación de fondos externos. Tesoro recibe notificación inmediata de algunos grandes financiadores, pero otros demoran entre 3 a 4 días en

⁸⁰ Para una mejor gestión de las disponibilidades de tesorería del Estado, el decreto 1551 del 20 de diciembre 2024 establece que los giros a administradores de recursos públicos como patrimonios autónomos, fiduciarias, convenios internacionales solo podrán ser solicitados una vez que las entidades estatales que les supervisan hayan recibido los bienes y los servicios que autoricen el pago. También se les pide a estos fondos que utilicen el principio de la unidad de caja para más eficiencia en el manejo de los recursos. Se encuentran igualmente disposiciones que permite al Tesoro reintegrar en el sistema de CUN los recursos transferidos que no hayan sido comprometidos o pagados a los beneficiarios finales en un plazo de dos años.

⁸¹ Según información de la FIDUPREVISORA.

⁸² Deberemos notar que las reservas presupuestarias incluyen compromisos referentes a obras y servicios no efectivamente devengados (y por eso no obligados) y ya devengados, pero no obligados — los primeros reflejan retrasos en la ejecución física, los segundos tensiones de caja.

informar. No hay evidencia de que haya dificultades de disponibilidad de fondos de financiación externa según las necesidades de cada proyecto.

72. Contener las reservas presupuestarias y mejorar la previsión de efectivo son prioridades altas, a fin de presupuestar solo lo que se puede pagar durante el año fiscal. Si bien la práctica de utilizar reservas presupuestarias permite que la ejecución de los proyectos no se vea impactada por la falta de efectivo, afecta la transparencia (deuda no oportunamente reconocida), el costo (porque los contratos incluirán financiamiento a tasas típicamente superiores al costo de la deuda pública) y la competencia (porque las empresas con buen apoyo financiero tendrán una ventaja, y no necesariamente son las más eficientes en la construcción). Por lo tanto, una buena práctica debe ser tener buenas estimaciones de los flujos de caja, registrar la entrega y verificación como devengo, y luego, si ocurre alguna sorpresa y no se dispone de efectivo, acortar las cuotas de compromiso, recurrir a financiación del Estado, y como consecuencia final en caso de impago, reconocer el obligado y los atrasos relacionados. Para permitir un efectivo monitoreo de la ejecución, se debe distinguir entre (a) reservas creadas para obligar y pagar obras/servicios no devengados y (b) reservas creadas para obligar y pagar obras/servicios físicamente ya devengados, pero no obligados. Y, para una contratación más eficiente y competitiva, se deben emitir directivas para exigir a las entidades públicas que, en sus prácticas contractuales, no exijan financiación de la obra/actividades después de efectivamente devengada. Teniendo en cuenta información recabada de entidades ejecutoras en relación con transferencias de capital a entidades extrapresupuestarias por encima de las necesidades de ejecución, sería oportuno proceder a un inventario exhaustivo de todas las cuentas y saldos fuera de la CUN y de su dinámica, para poder reexaminar el perímetro de la CUN y establecer reglas para la futura arquitectura de la gestión de tesorería.

13. Gestión y Supervisión de la Cartera de Proyectos (Fortaleza institucional: *Media*; Efectividad: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

73. La gestión de la cartera de grandes proyectos es fundamental para la ejecución adecuada de los proyectos. Esta institución se centra en la gestión y el seguimiento adecuados de toda la cartera de inversiones en conjunto con respecto a hitos financieros y físicos predeterminados. El seguimiento centralizado permitirá la identificación temprana de los proyectos en riesgo y las intervenciones oportunas para reasignar fondos. Deben realizarse evaluaciones ex post de los principales proyectos, que se utilizarán para ajustar las políticas y procedimientos de ejecución de los proyectos.

74. El DNP monitorea mensualmente la ejecución de los proyectos de inversión, pero sin un enfoque específico sobre grandes proyectos ni un análisis del desempeño al nivel del portafolio. La implementación y seguimiento de los proyectos es responsabilidad de las instituciones que deben reportar mensualmente sobre el avance físico y financiero de sus proyectos en la PIIP⁸³. La PIIP es de implementación reciente y no todas las entidades brindan la información requerida o de manera oportuna. La información de ejecución financiera no está actualizada en tiempo real a través de una interfaz con el SIIF, lo que crea desfases en la información reportada en la PIIP. Aunque la PIIP provee

⁸³ Art. 50 de la Resolución reglamentaria orgánica de la CGR 0063 de 2023: “las entidades ejecutoras del PGN remitirán la información de los proyectos de inversión, en la forma establecida por el DNP, y concordante con la información registrada en el SIIF” y “el reporte de la ejecución de los proyectos de inversión pública nacional y territorial será mensual”. Los fondos territoriales están en proceso de traslado del SUIFP Territorio a la PIIP. Está previsto que los proyectos financiados por el SGR se integren, pero a un plazo indefinido por el momento y a la fecha sus avances están reportados en GESPROY.

información útil, no permite alertar sobre los proyectos que no se ejecutan conforme a lo planeado, monitorear la ejecución física y financiera del portafolio de proyectos en su conjunto y, tampoco, reseñar sobre sobrecostos y atrasos de los proyectos. De hecho, el DNP no elabora informes analíticos sobre la ejecución de los proyectos que permitirían alimentar la toma de decisiones del Gobierno.

75. Aunque el marco legal permite la reasignación de fondos entre proyectos de inversión, la ejecución global del presupuesto de inversión es relativamente baja. Los mecanismos de traslados, autorizados en el decreto 1068/2015,⁸⁴ son descritos a detalle en el manual de operaciones presupuestales de inversión del PGN.⁸⁵ Tanto los traslados ordinarios - traslados entre obras de un mismo proyecto o entre proyectos de un mismo subprograma - como las distribuciones - traslados entre proyectos de diferentes subprogramas o programas – requieren concepto previo favorable del DNP. No existen reglas limitando su monto. La ejecución real de los proyectos tomando en cuenta el presupuesto aprobado inicialmente y los pagos a través de las reservas (vigencias pasadas) no está transparentada en la PIIP. Basado en la información disponible en MapaInversiones, la ejecución financiera del gasto de inversión de los dos últimos ejercicios ha sido relativamente baja, con un nivel inferior a 75 por ciento.

76. Las evaluaciones ex post de los proyectos no son requeridas por el marco legal y por lo tanto no se realizan regularmente, aunque podrían mejorar la gestión de la inversión pública. El decreto 1082 de 2015 menciona los objetivos de la evaluación posterior y remite su aplicación a la definición de lineamientos por el DNP. Sin embargo, esos no fueron elaborados, y no se ha definido la obligación de realizar ese tipo de evaluación. La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP realiza evaluaciones posteriores de proyectos, pero se enfoca en proyectos sociales y análisis de políticas.⁸⁶ Los ministerios sectoriales tampoco conducen ese tipo de estudio para proyectos de sus entidades adscritas

77. El mejoramiento del seguimiento financiero y físico de los grandes proyectos y sobre todo el desarrollo de instrumentos de análisis y reporte es una prioridad alta. El desarrollo de la PIIP debe permitir, un mejor seguimiento de los proyectos. Desarrollar una interfaz con la SIIF permitiría generar datos fiables y en tiempo real sobre la ejecución financiera de los proyectos con un menor desgaste administrativo. La adopción de una presentación del proyecto que combine desempeño anual y vida completa del proyecto, contrastándola con la planificación inicial, y la incorporación de un sistema de alerta en caso de desviaciones importantes, ayudaría a brindar información más analítica tanto de la ejecución financiera como física. Sería oportuno que el DNP estableciera una lista de proyectos de infraestructura prioritarios del país (según varios criterios, como los montos y las prioridades establecidas en el marco de la planificación estratégica del Gobierno), y publicase cada trimestre informes sobre su desempeño. La elaboración de esos informes justificaría el esfuerzo de seguimiento realizado por las entidades y ayudaría a mejorar su tasa de cumplimiento. Finalmente, la elaboración de lineamientos de

⁸⁴ Decreto 1068 de 2015, Art. 2.8.1.5.6 y siguientes sobre modificaciones al detalle del gasto.

⁸⁵ Manual de operaciones presupuestales de inversión del PGN (DNP, 2024), pár. 4.1.2 (traslado ordinario) y 4.2.2 (distribución).

⁸⁶ No obstante, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP cuenta con un proceso estandarizado, a través del cual se evalúan las políticas consignadas en el PND, los documentos CONPES y empréstitos adquiridos con la banca multilateral, que son susceptibles de ser evaluadas en la siguiente vigencia, mediante la definición de una agenda anual de evaluaciones, cuyos resultados permiten generar información que sirve como insumo para el mejoramiento de las intervenciones públicas. Estas evaluaciones se realizan a políticas y programas en curso o concluidos, de su diseño, puesta en práctica y sus resultados.

evaluación ex post de los proyectos de infraestructura con un enfoque de gestión por resultados y la realización de ese tipo de evaluaciones para grandes obras, contratada o realizada directamente por la DNP o la cabeza de sector, debería ser una prioridad para alimentar un proceso de mejora continua.

14. Gestión de la Ejecución de Proyectos (*Fortaleza institucional: Media; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Media*)

78. Esta institución evalúa la gestión y control adecuado de los proyectos por los ministerios u organismos ejecutores. En primer lugar, se examina que elaboren previamente planes de ejecución. En segundo lugar, que se sigan normas o guías para realizar ajustes si es necesario. Finalmente, se analiza la realización y publicación de auditorías externas ex post de los grandes proyectos.

79. Aunque no se requiere por ley, la mayoría de los sectores definen responsables de la ejecución de las obras y elaboran planes de ejecución de las obras antes de su inicio. En línea con la guía orientadora del modelo integral de seguimiento,⁸⁷ al momento de crear un proyecto la PIIP requiere entre otros la presentación de la línea base cero del proyecto y la nominación de los gestores y directores de proyectos, y por lo tanto la mayoría de los proyectos tienen planes y responsables. Sin embargo, los sectores están libres de definir el perfil de los responsables de ejecución y el DNP no ha elaborado unos lineamientos para definir los planes de ejecución de las obras. Algunas entidades disponen de manuales de diseño de obras y de interventorías, así como de normas de selección de los profesionales encargados.

80. Existen reglas para validar modificaciones en los proyectos que se apliquen de forma sistemática a todos los proyectos y algunos proyectos han sido revisados formalmente. El decreto 1082 (Art. 2.2.6.4.5.) prevé una revisión de viabilidad del proyecto en dos casos - cuando 1/ las apropiaciones contenidas en la ley de presupuesto y su respectivo decreto de liquidación, o normas equivalentes aplicables a las entidades territoriales, sean diferentes a los recursos solicitados durante el proceso de planeación del proyecto, 2/ la ejecución del proyecto de inversión se extienda a otras vigencias fiscales no contempladas en el horizonte inicial del mismo, y se requiera contar con el respectivo respaldo presupuestal para el cumplimiento de las metas y para el cierre del proyecto. Si la modificación implica cambiar el alcance de un proyecto en curso, se requiere crear un nuevo proyecto.⁸⁸ Algunos proyectos se ajustan formalmente durante su implementación. En 2024, no hay ningún caso documentado de proyecto cancelado luego de un rechazo.

81. La CGR tiene potestad para auditar proyectos, y sus informes son sistemáticamente publicados y transmitidos al Congreso, pero conduce pocas auditorías sobre el tema. Las auditorías de desempeño de obras públicas y su publicación están previstas en la normativa.⁸⁹ La Unidad de apoyo técnico al Congreso de la República dispone de esos informes para alimentar a los congresistas en sus labores legislativos. Sin embargo, no hay ejemplo de auditorías de proyecto de infraestructura que haya desembocado en un debate en el Congreso. La CGR ha realizado algunas

⁸⁷ Guía Orientadora del Modelo Integral de Seguimiento, DNP, nov 2023

⁸⁸ Artículo 2.2.6.4.4.

⁸⁹ Todos los informes de auditoría de la CGR se remiten al Congreso, en virtud del artículo 123 del Decreto Ley 1474 de 2011. (Ver también Ley 2002/73 y Guía de Auditorías de Desempeño de 2018, Ley 1712 de 2014 y la resolución 3564 de 2015.)

auditorías ex post de proyectos, pero se estima que menos de uno sobre diez proyectos son auditados cada año.

82. Elaborar a nivel central normas de supervisión de los proyectos para que todas las entidades las apliquen es una reforma de prioridad media. Si bien algunas entidades tienen la capacidad para elaborar sus propias normas, guías elaboradas al nivel central permitirían garantizar la calidad de los procesos de supervisión de obras. Buenos planes de ejecución establecen las funciones y responsabilidades del director del proyecto y del personal clave, las principales tareas, el cronograma y los recursos necesarios para implementarlo, los principales riesgos y los factores clave de éxito.

15. Monitoreo de los activos públicos (*Fortaleza institucional: Media; Efectividad: Media; Prioridad de reforma: Media*)

83. Esta institución revisa el seguimiento de los activos fijos públicos, si se registran adecuadamente, si se actualizan con regularidad y si se informa de su valor y depreciación en los estados financieros anuales. La supervisión de los activos públicos y las evaluaciones del estado de los activos darán como resultado unos activos bien mantenidos. Los registros de activos fijos proporcionan información sobre los activos físicos que se puede utilizar tanto a efectos de planificación como para determinar la financiación del mantenimiento. La revaluación y la depreciación deben actualizarse periódicamente sobre la base de metodologías definidas.

84. Cada ente contable tiene que registrar los activos fijos no financieros, sin que el rector de la contabilidad nacional tenga acceso directo a esos registros o controle su calidad. Las leyes de saneamiento contable establecen, con periodicidad irregular, la obligación de mantener actualizados registros individualizados de los activos por parte de las entidades del Estado, pero esos registros no son de libre acceso y la información no se centraliza a nivel nacional. La Contaduría General de la Nación (CGN) no revisa si esos archivos existen, o si su información es exhaustiva y fidedigna y actualizada⁹⁰. Por lo tanto, no está en capacidad de indicar el porcentaje de las instituciones que mantienen al día ese archivo.⁹¹ La CGN lleva a cabo actividades de sensibilización y capacitación de las entidades con el objetivo de mejorar la calidad de la información contable de las entidades.

85. Según las normas contables, los estados financieros del gobierno deben incluir cuentas actualizadas de activos fijos, sin embargo, se desconoce la exhaustividad de los registros. El régimen de Contabilidad Pública⁹² obliga a las entidades del Estado a producir sus estados financieros y define reglas de contabilización de activos en las cuentas propiedad, planta y equipo (PPE) y bienes de uso común, que deben ser actualizadas al menos una vez al año. La CGN consolida las cuentas de 350 entes contables del gobierno central y somete los estados financieros de nivel nacional a la auditoría de la CGR. Esos estados financieros revelan el valor de los activos no financieros, diferenciando bienes de uso público y propiedades planta y equipo incluyendo las construcciones en proceso. La norma adoptada es el modelo de costo de la NICSP 17 con una valoración en base de valores históricos menos

⁹⁰ En su resolución 196 de 2016 la CGN define que el control de la regularidad y sinceridad de las cuentas es de responsabilidad del Control interno de cada una de las instituciones y el examen de la calidad del control interno de responsabilidad de la CGR, por lo cual la CGN no cumple la función definida en su ley de creación (ley 298 de 1996, art. IV, inciso k) de “ejercer inspecciones sobre el cumplimiento de las normas expedidas por la CGN”.

⁹¹ La única información disponible es que la CGR ha hecho observaciones sobre la falta de censo exhaustivo de las carreteras.

⁹² Normas para el reconocimiento, medición y presentación de los hechos económicos de las entidades del Gobierno, CGN, 2015.

depreciación y pérdida por deterioro. No se ha analizado a nivel central ni la cobertura del registro de activos ni la calidad de la información.

86. Las políticas contables definen reglas de amortización de los activos dejando a cada entidad la potestad de establecer la duración de vida de los bienes y su tasa de amortización. Los estados contables presentan tanto el valor de la amortización acumulada como el valor anual de la amortización por grandes categorías de activos no financieros.⁹³ Las tasas de amortización, calculadas en base en las cuentas consolidadas son en promedio de 1,5 por ciento para PPE y 2.5 por ciento para bienes de uso público. Cada ente contable del Gobierno central define sus propias políticas contables y no hay control de la credibilidad de los parámetros de amortización por tipo de bien.

87. La centralización de la información de los registros de activos no financieros y el control de la idoneidad de las reglas de contabilización y amortización es una reforma de prioridad media. Apoyándose en las disposiciones de su ley de creación, la DCN debe velar a la elaboración de registros centralizados de activos a nivel central⁹⁴ o en su defecto requerir un acceso sistemático a los sistemas de registro de activos. Complementando la norma existente para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos, la CGN podría proporcionar guías para definir valores de duración de vida y tasas de depreciación por tipo de activos conforme con las mejores prácticas internacionales, incluyendo valores adaptados en caso de que esos activos estén identificados como susceptibles de estar afectados por las condiciones y eventos climáticos.

⁹³ Notas 10 y 11 de los estados financieros.

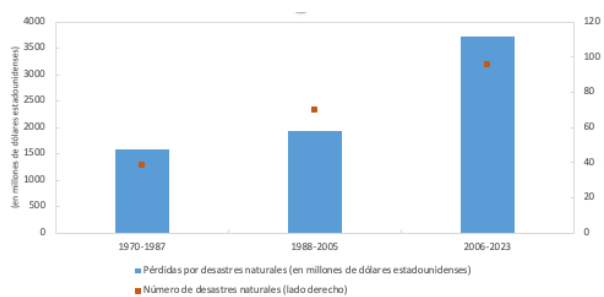
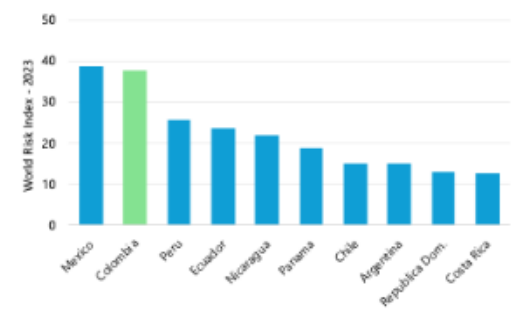
⁹⁴ Art 4 de la ley 298/96: La CGN ejercerá las siguientes funciones: l) Impartir las normas y procedimientos para la elaboración, registro y consolidación del inventario general de los bienes del Estado.

IV. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO (C-PIMA)

A. Cambio climático e inversión pública en Colombia

88. Colombia es uno de los países con mayor riesgo al cambio climático debido a su ubicación, su extensa costa, su vasta extensión de tierras bajas y otras características morfológicas. En el Índice de Riesgo Mundial de 2025, Colombia es el quinto país con mayor riesgo entre 193, con exposición a múltiples peligros relacionados con el clima, como inundaciones, ciclones y sequías (Gráfico 4.A). El cambio climático vuelve más extremo, intensos y frecuentes los eventos climáticos (que desencadenan inundaciones, deslizamientos e incendios forestales) asociados a los fenómenos de El Niño y La Niña. Aproximadamente uno de tres colombianos está expuesto a un riesgo alto o medio de deslizamientos de tierra, o a un alto riesgo de inundaciones.⁹⁵ Según las proyecciones climáticas, un aumento de 1,5°C en la temperatura media global duplicaría el número de personas afectadas por inundaciones en el país, incluyendo un millón adicional de personas expuestas a inundaciones costeras en el Pacífico y el Caribe debido al aumento de 40-60 cm del nivel del mar proyectado para 2050-60.⁹⁶

Gráfico 4.A. Riesgo de Desastres y Países de la Región Gráfico 4.B. Frecuencia y Daños por Desastres



Fuente: Equipo FMI con datos del World Risk Report 2025.

Fuente: 2020 ND-GAIN Vulnerability Index.

89. Los riesgos de origen natural relacionados con el clima afectan cada vez más la infraestructura pública en Colombia y conllevan un importante coste económico. Durante las últimas décadas, Colombia ha sufrido daños cada vez más significativos por eventos climáticos extremos

⁹⁵ Banco Mundial (2024), Documento de información del programa Cuarto Préstamo para Políticas de Desarrollo de Gestión del Riesgo de Desastres.

⁹⁶ Banco Mundial (2023), Informe del Clima y Desarrollo del País (Country Climate and Development Report, CCDR).

como los huracanes o las lluvias de alta intensidad resultando en deslizamientos de tierra e inundaciones. En los últimos 20 años, los desastres han provocado daños físicos por más de 3.000 millones de dólares estadounidenses⁹⁷ (Gráfico 4.B). Se estima que el 86 por ciento de los activos están expuestos a dos o más amenazas naturales.⁹⁸ Según el Índice de vulnerabilidad ND-GAIN 2020, el cambio climático y los desastres de origen natural en Colombia afectan gravemente la infraestructura de vivienda, de transporte, de energía, de suministro de agua, y la producción de alimentos del sector agrícola (Gráfico 4.C). La energía hidroeléctrica genera el 70 por ciento de la electricidad de Colombia, lo que hace que el suministro de electricidad sea altamente vulnerable a la variabilidad climática. Durante períodos de sequía, como los de El Niño 2009-2010 y 2015-2016, las fuentes de generación térmica tuvieron que cubrir al menos el 50 por ciento de la demanda, generando incremento de costos de generación, tarifas elevadas y fuertes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). La exposición y la capacidad de adaptación (físicas, económicas e institucionales) al cambio climático de Colombia es baja en comparación con países de la región (Gráfico 4.D).

Gráfico 4.C. Composición de la Vulnerabilidad al Cambio Climático⁹⁹ por Sector



Gráfico 4.D. Capacidad de Adaptación y Exposición



Fuente: Equipo FMI con datos de EMDAT 2023.

Fuente: Equipo FMI con datos de 2020 ND-GAIN.

90. La contribución de Colombia a las emisiones globales de GEI es baja, pero depende mucho de las exportaciones con alto contenido de carbono. Las emisiones de Colombia constituyen una porción pequeña de las emisiones totales de GEI del mundo con sólo 0,57 por ciento de las emisiones globales en el 2018 (Gráfico 4.E). Las emisiones de GEI vienen creciendo desde 1990 y se han acelerado desde 2018 principalmente por la deforestación. Aunque el sector minero energético es el tercero en términos de emisiones, la producción energética colombiana sigue estando dominada por el petróleo y el gas natural (Gráfico 4.F). Además, aunque la proporción de las exportaciones de las industrias extractivas tradicionales en las exportaciones totales ha ido disminuyendo, sigue siendo alta (53 por ciento en promedio entre 2014 y 2023). Esta dependencia de las exportaciones con alto contenido de carbono puede exacerbar los shocks de la balanza de pagos y comprometer la sostenibilidad fiscal mientras otros países adoptan estrategias de bajo contenido de carbono. Para mitigar estos riesgos económicos y realizar la transición hacia un futuro energético neutro en carbono,

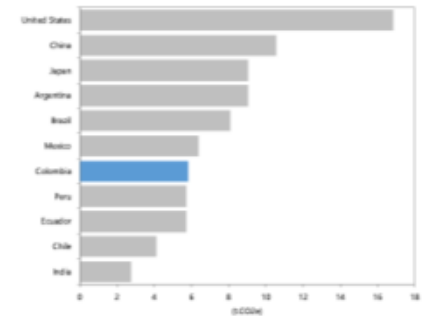
⁹⁷ EMDAT (2024). El cálculo incluye las pérdidas económicas para los años del 2003 al 2023.

⁹⁸ BM (2024), Fourth Disaster Risk Management Development Policy Loan with a Catastrophe Deferred Drawdown Option – Program Information Document.

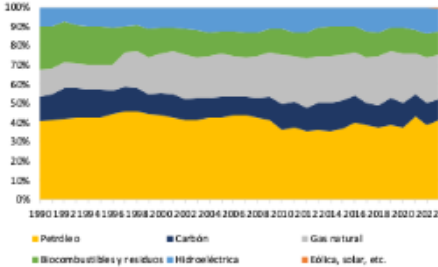
⁹⁹ Vulnerability measures a country's exposure, sensitivity, and capacity to adapt to the negative effects of climate change.

Colombia debe acelerar la adopción de fuentes de energía renovables, implementando su estrategia de reducción de emisiones.

Gráfico 4.E. Emisiones de GEI per Cápita (2022) **Gráfico 4.F. Suministro de Energía por Fuentes (2023, % del total)**



Fuente: Equipo FMI con datos del FMI-CPAT.



Fuente: Equipo FMI con datos de la Agencia Internacional de la Energía.

B. Políticas de lucha contra el cambio climático

91. Colombia cuenta con un ambicioso objetivo de descarbonización que exige una transición hacia una infraestructura resiliente. Colombia fijó el objetivo de reducir sus emisiones de GEI en un 51 por ciento en el 2030 y en alcanzar la neutralidad carbono en el 2050. La Ley de Acción Climática (Ley 2169 de 2022) elevó a norma estos compromisos de la NDC actualizada en el 2020. Colombia aprobó la Estrategia Climática de largo plazo E2050 en el 2021. También está vigente la Ley de Energías Renovables (Ley n°1715 de 2014) que requiere el desarrollo de esquemas de incentivos para reemplazar la generación de energía actual usando diésel por fuentes de energía renovables. Para la adaptación al cambio climático, el Plan de Adaptación al Cambio Climático se aprobó en el 2012, se actualizó en el 2016. A nivel subnacional y sectorial los objetivos climáticos se implementan a través de los planes integrales de gestión del cambio climático.¹⁰⁰ La implementación de este marco estratégico y legal climático es primordial para el crecimiento socioeconómico ya que, si no se realizan inversiones en adaptación, el cambio climático se estima que se reduciría el PIB entre al menos un 1,5 por ciento y un 2,5 por ciento para el 2050 al considerarse los daños al capital físico y a la productividad.¹⁰¹

92. Las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos de neutralidad carbono y de infraestructura resiliente tendrán costos sustanciales pero generarán beneficios económicos. El Banco Mundial estimó que Colombia requeriría unos US\$92 mil millones de inversiones para alcanzar la

¹⁰⁰ Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) (Ley 1931 de 2018), son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales (departamentos) y las autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de GEI, para ser implementados en el territorio. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) son los instrumentos a través de los cuales cada Ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de GEI y adaptación al Cambio Climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector y existen en sectores como el de agricultura.

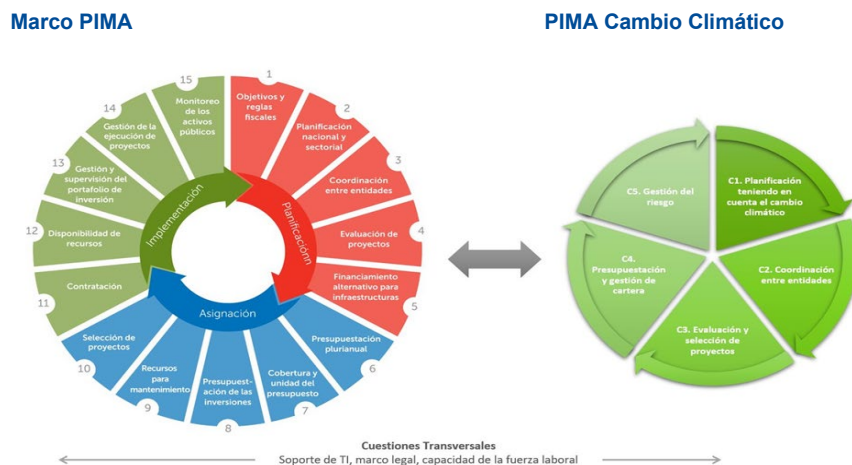
¹⁰¹ Banco Mundial (2023), Informe del Clima y Desarrollo del País (CCDR).

resiliencia de la infraestructura y la neutralidad de carbono para el 2050.¹⁰² Según la estrategia de Financiamiento Climático (2022), se necesitaría una inversión anual del 1,2 por ciento del PIB para cumplir con las metas de mitigación y adaptación, lo que representa casi diez veces más de lo que se ha invertido cada año en acciones climáticas (0,16 por ciento del PIB). Las inversiones impulsarían una transformación en la forma en que se producen bienes y servicios, y reducirían los costos operativos y de mantenimiento, lo que permitiría la recuperación de aproximadamente un tercio de la inversión. Incluirían priorizar la adaptación en los sectores del transporte, la energía y la construcción. Necesitaría también medidas de mitigación drásticas, en los sectores forestal, de transporte y energía.¹⁰³ Ante estas necesidades muy importantes, y por el momento no financiadas, la eficiencia de la inversión pública será un factor de éxito crucial.

C. Marco del PIMA Cambio Climático

93. La Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública en materia de Cambio Climático (C-PIMA) evalúa cinco prácticas clave de gestión de la inversión pública desde la perspectiva del cambio climático y es una ampliación del marco PIMA existente. Existe un gran parecido entre las instituciones C-PIMA y las instituciones PIMA correspondientes, aunque algunas de las instituciones C-PIMA combinan dimensiones de diferentes instituciones PIMA, y la institución 5 en C-PIMA (gestión de riesgos) no tiene equivalente en PIMA. La figura 4.G describe los principales elementos de C-PIMA e ilustra la relación entre PIMA y el módulo C-PIMA.

Gráfico 4.G. Marco de evaluación de la gestión de la inversión pública sobre el cambio climático



Fuente: Guía C-PIMA

¹⁰² Estas inversiones son en valor presente de 2023 que representan el 1,2 por ciento del PIB acumulado descontado de Colombia durante el período 2030-2050. Banco Mundial (2023), CCDD.

¹⁰³ Incluso limitando la deforestación a 37.500 ha/año, estableciendo sistemas ganaderos sostenibles a un ritmo de 2 millones de ha por año y, para 2030 y restaurar unos 5,6 millones de hectáreas de tierra. Además, el 67 por ciento de los autobuses públicos y el 55 por ciento de los automóviles tendrían que ser eléctricos, el 20 por ciento del transporte de mercancías tendría que ser por ferrocarril y la generación de electricidad renovable tendría que aumentar en un 8 por ciento anual.

94. El C-PIMA abarca las siguientes cuestiones específicas:

- **C1. Planificación teniendo en cuenta el cambio climático:** Alinear los planes nacionales y sectoriales y las carteras de inversión asociadas con los objetivos climáticos es esencial para transformar las infraestructuras del sector público hacia la resiliencia climática y la sostenibilidad. La fase de planificación es especialmente relevante para incorporar el clima a las regulaciones sobre el uso del suelo y a los códigos de edificación.
- **C2. Coordinación entre entidades:** La inversión pública puede implicar a varios niveles de gobierno, empresas públicas y APP. Integrar consideraciones verdes en la gestión de la inversión pública significa, por tanto, coordinar todos los niveles y entidades del sector público, así como las iniciativas conjuntas con el sector privado.
- **C3. Evaluación y selección de proyectos:** Se trata de una fase crucial en el proceso de toma de decisiones sobre grandes proyectos de infraestructura. Determina qué proyectos se llevan a cabo y garantiza que se dé prioridad a las inversiones más eficaces y eficientes. Es esencial que en esta fase se incluyan análisis relacionados con el clima sobre los impactos de las inversiones en materia de mitigación y adaptación.
- **C.4 Presupuestación y gestión de cartera:** La inversión verde y los fondos para el mantenimiento de la infraestructura pública deben presupuestarse y ser objeto de información a través del presupuesto anual y otros instrumentos fiscales como el marco de gasto a medio plazo y los estados financieros del gobierno. La gestión de activos, así como las auditorías y revisiones a posteriori también deberían tener en cuenta los objetivos climáticos.
- **C5. Gestión del riesgo:** El cambio climático conlleva riesgos que podrán tener repercusiones sobre las infraestructuras públicas y el presupuesto. Es importante que las estrategias de gestión de catástrofes naturales y los análisis de riesgos fiscales incorporen tales riesgos, y que las estrategias de mitigación de riesgos también tengan en cuenta las consideraciones climáticas.

D. Evaluación detallada y recomendaciones C-PIMA

C1. Planificación con conciencia climática (Fortaleza institucional: *Media*; Prioridad de reforma: *Media*)

95. La primera institución del C-PIMA evalúa si la inversión pública se planifica desde la perspectiva del cambio climático. El objetivo de esta institución es evaluar en qué medida la planificación de la inversión pública tiene en cuenta la necesidad de adaptación al cambio climático y su mitigación. La primera dimensión de esta institución pregunta si las estrategias y planes de inversión pública son coherentes con los objetivos climáticos del gobierno y con los resultados esperados. La segunda dimensión se pregunta si las normativas del gobierno central y/o de los gobiernos subnacionales exigen que la planificación espacial y urbana y los códigos de construcción tengan en cuenta los riesgos climáticos. La tercera dimensión evalúa la existencia de apoyo centralizado para la planificación de la inversión pública teniendo en cuenta el clima.

96. Las principales metas y medidas de la CDN se reflejan en los ejes y líneas estratégicas de inversión del PND 2022-2026 y de los PES/PEI. Colombia tiene tres documentos principales de estrategias globales de cambio climático sobre mitigación y adaptación: el PNACC que fue elaborado en 2016, la CDN actualizada en 2020 y la Estrategia climática de largo plazo de Colombia E2050 de 2021

para cumplir con el Acuerdo de París.¹⁰⁴ El PND 2022-2026 y los PES/PEI 2023-2026 constituyen las estrategias y planes de inversión pública a partir de las cuales los ministerios ponen en marcha sus políticas públicas sectoriales. La mayoría de las medidas de adaptación y de mitigación de la CDN se han incorporado a estas estrategias nacional y sectoriales (Cuadro 4.A). Así, son alineadas con la principal estrategia nacional (de la cual proviene el PPI que define la política de inversión pública) y los PES/PEI.

Cuadro 4.A. Estrategias y planificación climáticas para los sectores clave de la NDC

Estrategias globales de cambio climático			Estrategias y planes de inversión pública	
PNACC	CDN Colombia		Plan nacional de desarrollo 2022-2026	Planes estratégicos sectoriales o institucionales
	Adaptación			
Vivienda, Ciudad y Agua	Aguas residuales urbanas domésticas	Residuos Sólidos, Aguas Residuales Domésticas, edificaciones sostenibles	SI	Plan Estratégico institucional Vivienda 2022-2026 : SI
Agricultura y ganadería sostenibles	Mejora de capacidades de 10 subsectores agropecuarios (incluido arroz, café y cacao)	Ganadería bovina sostenible, desarrollo de plantaciones forestales, Reducción emisiones GEI en la producción cacao y café	SI	Plan Sectorial Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 2022-2026 : SI
Transporte resiliente	Gestión y reducción del riesgo de desastres Conocimiento del territorio y del riesgo climático	Movilidad eléctrica Modernización de Transporte Automotor de Carga + Cambio modal (carretero a fluvial) Participación modal de la bicicleta Eficiencia energética (centrales eléctricas)	SI	Plan Estratégico Sectorial Sector Transporte 2022-2026: SI
Energía	Transformación energética	Gestión de las emisiones fugitivas Gestión de la demanda Diversificación de las fuentes de generación de electricidad Eficiencia energética en la industria	SI	Plan estratégico Sectorial Sector Minas y energías 2023-2026: SI
Industria y comercio	Empresas: acciones de adaptación al cambio climático	Abatimiento de emisiones N2O en la producción de fertilizantes Producción y logística sostenibles	SI	Plan estratégico Sectorial Sector Comercio, Industria y Turismo 2023-2026: SI
Biodiversidad, ecosistemas y suelos	Áreas protegidas, red hidrometeorológica, gestión de los desastres, ecosistemas, incendios forestales	Restauración forestal, reducción deforestación (REDD+), Eficiencia energética de la refrigeración y climatización	SI	Plan Sectorial Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 2022-2026 : SI
Salud	Prevención enfermedad y promoción de la salud		SI	
Hacienda y planeación		Mecanismo de precios al carbono	SI	

Fuente: Equipo Misión.

97. Las normas de planificación de espacios y urbana y de construcción se aplican en todo el territorio y tienen en cuenta los riesgos climáticos y su impacto en la inversión pública. La ley 388 de 1997 conecta la planificación urbana a la gestión del cambio climático, la protección del medio ambiente y al uso del suelo. Así, en la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos han de tener en cuenta con prioridad de primer nivel sus determinantes.¹⁰⁵ Por su parte, la resolución 549 de 2015 del MVCT favorece la mitigación climática de las construcciones nuevas y propone medidas de adaptación. Se aplica a todas las construcciones del territorio, excepto las viviendas de interés social. No solo establece porcentajes mínimos y medidas de ahorro en agua y de eficiencia de energía a alcanzar en las nuevas edificaciones sino también adopta el guía de construcción

¹⁰⁴ Al nivel sectorial, los principales sectores disponen de Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS), en los que identifican y detallan las medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Estos planes, totalmente alineados con la CDN, son documentos que sirven de herramientas de implementación, de gestión y de plan acción para que el sector se apropie la política nacional de cambio climático. No vienen añadir una dimensión estratégica a la política de cambio climático en relación con la CDN que es el documento de referencia para Colombia.

¹⁰⁵ Tal como la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales, la prevención de amenazas y riesgos de desastres, la gestión del cambio climático, la soberanía alimentaria y de las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales.

sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones, que presente una serie de buenas prácticas constituyendo una base para adaptar el sector de la construcción al cambio climático.

98. No existen guías o apoyos centralizados específicos para la preparación y el costeo de estrategias de inversión relacionadas con el cambio climático. Varios documentos sugieren la necesidad de velar por la buena inclusión de preocupaciones relativas al cambio climático en las estrategias sectoriales de inversión pública. El PND 2022-2026 fue elaborado de manera participativa bajo la supervisión del DNP y con la contribución activa del MADS que veló por que los objetivos de cambio climático fueran integrados para ser implementados por los actores sectoriales. Si bien los ministerios pueden útilmente movilizar algunas herramientas (particularmente la caja de herramientas proporcionada por el DNP) y guías¹⁰⁶ para elaborar proyectos de inversión con enfoque al cambio climático, no existen guías o apoyos centralizados para la preparación y el costeo de estrategias de inversión relacionadas con el cambio climático.

99. Es de prioridad media que las estrategias de inversión se apoyen sobre opciones y perspectivas de inversiones climáticas bien preparadas y costeadas. Para reforzar el impacto de la política de cambio climático tanto al nivel nacional como al nivel sectorial, es importante que los planes y estrategias de inversión sean documentados y basados en opciones y perspectivas de inversiones con proyectos climáticos bien identificados y costeados. Se necesitaría el apoyo conjunto del DNP, del MADS, del MHCP y otras entidades relevantes con competencias en planeación y financiamiento sectorial para acompañar a las entidades del gobierno central involucradas en la producción de estrategias de inversión del sector o institución (más allá de la dimensión climática, las estrategias de desarrollo e inversión necesitan ser costeadas para que informen sobre las necesidades de recursos para alcanzar sus objetivos. Así, la preparación y publicación de guías de planificación y metodologías de cálculo de costos, tanto como la organización de talleres metodológicos y prácticos, es una condición previa para apoyar las capacidades técnicas de cálculo de costos de las estrategias sectoriales con acciones relacionadas con el cambio climático.

C2. Coordinación entre entidades (Fortaleza institucional: *Baja*; Prioridad de reforma: *Media*)

100. Esta institución se centra en la coordinación de la toma de decisiones sobre inversiones públicas relacionadas con el clima en todo el sector público. Se hace hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integral del cambio climático. Además del gobierno general, las empresas públicas desempeñan un papel clave en la realización de inversiones públicas relacionadas con el clima. Las tres dimensiones preguntan, a su vez, si las decisiones sobre inversión pública relacionada con el clima están coordinadas en (i) el gobierno central, (ii) el gobierno general (gobierno central, seguridad social y gobiernos subnacionales), y (iii) el sector público (el gobierno general y las empresas públicas).

101. Las decisiones sobre la inversión pública no se coordinan en todo el gobierno central teniendo en cuenta el cambio climático. La coordinación de la gestión del cambio climático en Colombia es reglamentada por el decreto 298 de 2016 que rige el SISCLIMA. Este último instituye la

¹⁰⁶ La caja de herramientas para inversiones resilientes, desarrollada por el DNP, busca orientar la incorporación de los análisis de riesgo de desastres y criterios de adaptación al cambio climático en la formulación de proyectos de inversión pública (proporciona metodología para analizar y evaluar los riesgos de desastres). También, existe una guía "Metodología general para el costeo de las metas de adaptación" (que no concierne las metas de mitigación), elaborado en 2020 por el DNP con el apoyo del Banco Mundial.

Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) que es la máxima instancia de coordinación para el alcance de los objetivos de cambio climático. La CICC establece políticas, criterios y acciones para lograr los objetivos climáticos, en concordancia con las políticas de desarrollo sectoriales (cuadro 4.B), pero no está encargada de coordinar la toma de decisiones en materia de inversión climática entre las entidades del gobierno central. En 2022, fue creada la Comisión intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción Climática (CIGPAC), que es una instancia de coordinación, orientación y evaluación de los avances alcanzados por las entidades del Gobierno Central en relación con los compromisos internacionales del País en materia de acción climática. La CIGPAC tampoco coordina la toma de decisiones en materia de inversión climática entre las entidades del gobierno central. Por su parte, corresponde al DNP asegurarse del alineamiento de los proyectos de inversión con la gestión del cambio climático.¹⁰⁷ Sin embargo, el rol del DNP consiste en revisar los proyectos y verificar la toma en consideración de la dimensión del cambio climático con el fin de entregar su dictamen de viabilidad, al igual que verificar la justificación socioeconómica del proyecto o su consistencia con el PND. Así, tampoco el DNP coordina la toma de decisiones sobre proyectos de inversión climática entre las entidades del gobierno central.

Cuadro 4.B. Mandato de las Principales Instituciones Encargadas de la Supervisión de Actividades de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático

Institución	Mandato
Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC)	Establece políticas y acciones de CC, en concordancia con las políticas de desarrollo sectorial. Acorda los criterios para articular los recursos destinados a la implementación de la política de CC. Concierta los compromisos intersectoriales y las prioridades para la ejecución de los objetivos de CC. Coordina la evaluación y el reporte de la implementación de la política de CC.
Secretaría técnica de la CICC	Prepara los temas y documentos relacionados con CC para las sesiones de la CICC. Presidida alternativamente por el MADS y el DNP.
Consejo nacional del cambio climático	Órgano permanente de consulta de la CICC y de asesoría en la toma de decisiones. Coordinación entre la CICC, los gremios, las organizaciones sociales, las comisiones quintas del Congreso y la academia.
Comité de gestión financiera (CGF) de la CICC	Presidido por el DNP. Genera los lineamientos de política pública para incluir criterios de CC en la planificación económica y financiera del país, con el fin de garantizar el flujo de recursos financieros públicos, privados y de cooperación internacional. Instancia de coordinación interinstitucional. Responsable de formular, actualizar e implementar la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático.
Comisión intersectorial del Gabinete Presidencial para la Acción climática (CIGPAC)	Instancia de coordinación, orientación y evaluación de los avances alcanzados por las entidades del Gobierno central en relación con los compromisos internacionales en materia de acción climática, y respecto de las metas para alcanzar la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono del país en el corto, mediano y largo plazo. Impulsa los procesos participativos y de sinergia entre las diferentes instancias del Gobierno nacional, departamental y municipal, para integrar acciones de mitigación, adaptación y gestión del riesgo climático en la planificación de los diferentes sectores administrativos.

¹⁰⁷ Artículo 23 de la ley 1931 de 2018: el DNP efectuará los ajustes a los lineamientos de formulación de proyectos de inversión pública definida, para que la Nación, las Entidades Territoriales, Autoridades Ambientales y las entidades que formulan proyectos de inversión pública incorporen la gestión del cambio climático en los proyectos formulados, cuando aplique, identificando estas características de manera explícita.

MADS	Ente rector del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Responsable de la formulación de la política nacional en materia de ambiente, de recursos naturales renovables, de ordenamiento ambiental de uso del territorio. Encargado de apoyar a los demás ministerios y entidades estatales en la formulación de sus políticas públicas que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible. Prepara, con la asesoría del DNP los planes, programas y proyectos que, en materia ambiental, deban incorporarse a los proyectos del PND y del PNI.
DNP	Responsable de la coordinación interinstitucional de las actividades de planeación y de la preparación del presupuesto de inversión. Articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles del gobierno. Preparación, seguimiento de la ejecución y evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público. Responsable del funcionamiento del SGR. Asegura el alineamiento de los proyectos de inversión con la gestión del CC (puede efectuar ajustes a los lineamientos de formulación de proyectos de inversión pública para que cada entidad que formula proyectos de inversión pública incorpore la gestión del CC en los proyectos).
MHCP	Definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta. Presentación de las leyes, preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia. Apoya los demás ministerios en la gestión de los riesgos relativos al CC.

Fuente: FMI, equipo misión.

102. Colombia cuenta con directrices desde el Gobierno Central para planificación y ejecución del gasto de capital que tenga en cuenta el cambio climático y el SISCLIMA contempla foros de coordinación entre niveles de gobierno. El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA)¹⁰⁸ tiene mecanismos para coordinar medidas relativas al cambio climático, como los Nodos Regionales de Cambio Climático, que promueven, apoyan y acompañan la implementación de políticas estratégicas, planes, proyectos y acciones de cambio climático en cada región. Estos Nodos Regionales redactan actas de sus reuniones que permiten entender los temas abordados y los resultados de las reuniones¹⁰⁹. Además, la ley de directrices para la gestión del cambio climático establece¹¹⁰ que las autoridades departamentales responsables reportarán al SISCLIMA el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático, y que brindarán orientaciones a los municipios de la respectiva jurisdicción para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático. Por otra parte, existen guías metodológicas y directrices del Gobierno central, relativas al cambio climático, para los gobiernos subnacionales.¹¹¹ No obstante, no se presentan conjuntamente los proyectos de inversión relacionados con el cambio climático.

103. El marco de supervisión de las empresas con participación del Estado no promueve la coherencia entre sus inversiones y las políticas y directrices climáticas nacionales. Si bien muchas empresas del Estado demuestran gran preocupación por encuadrarse en las políticas climáticas (adoptando acciones de eficiencia energética y resiliencia climática, como por ejemplo Ecopetrol en su compromiso climático anunciado en 25 de marzo 2021), y la Política Nacional de Cambio Climático (MADS, 2017) requiere a las empresas de servicios públicos la adopción de medidas climáticas, no hay mecanismos que exijan coherencia entre sus inversiones relacionadas con el clima y las políticas nacionales. Legislación como la Ley 1523 de 2012 y la Ley 2169 de 2021 requieren explícitamente que las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, y en particular las

¹⁰⁸ Creado por Decreto 298 de 2016.

¹⁰⁹ Según el Análisis de la gestión pública de la adaptación al cambio climático en el territorio colombiano (Contraloría General de la República, 2023) “con la revisión realizada a las actas de reunión allegadas por las autoridades ambientales, los Nodos en su mayoría se han enfocado en la financiación de proyectos de mitigación y no propiamente de adaptación, generando brechas sobre las necesidades reales frente a la actuación efectiva de la gestión del cambio climático.”

¹¹⁰ Ley 1931 de 2018, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático, Art. 7, parágrafo 1.

¹¹¹ Por ejemplo, para la [consideración del cambio climático en la preparación de los planes desarrollo y otras relacionadas con el cambio climático](#).

empresas de sectores como transporte y electricidad realicen estudios de riesgo climático y adopten planes de adaptación y mitigación, pero no se asigna a la DGPE ninguna responsabilidad en materia climática ni de análisis de los planes de inversión de las empresas públicas.

104. Establecer una instancia del gobierno encargada de coordinar las inversiones con enfoque cambio climático es una recomendación de prioridad media. El objeto de esta instancia sería: proyectar una distribución correcta de los objetivos climáticos a alcanzar entre los diferentes sectores, documentándola con las inversiones necesarias y con una estimación de los rendimientos esperados; coordinar, con relación a los objetivos climáticos de cada sector, la decisión relativa a las inversiones climáticas entre los sectores. Esta instancia tendría que situarse al nivel interministerial más alto (al nivel del CONPES) para que pueda arbitrar entre ministerios. También sería oportuno presentar conjuntamente proyectos de inversión relacionados con el cambio climático de diferentes niveles de gobierno.

C3. Evaluación y Selección de Proyectos (Fortaleza institucional: *Media*; Prioridad de reforma: *Alta*)

105. Esta institución analiza si la evaluación y selección de proyectos incluyen análisis y criterios relacionados con el clima. Es necesario garantizar que se da prioridad a las inversiones más eficaces y eficientes, teniendo en cuenta al mismo tiempo las consideraciones relativas al cambio climático. La primera dimensión de esta institución se refiere a si la evaluación ex ante de los grandes proyectos de infraestructuras requiere análisis relacionados con el clima de acuerdo con una metodología estándar. La segunda dimensión pregunta si el marco de las APP incluye elementos relacionados con el clima. La tercera dimensión evalúa si los elementos relacionados con el clima se incluyen en los criterios de selección de los proyectos de inversión pública.

106. La evaluación de grandes proyectos de infraestructura no exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar. Aunque existe un requerimiento para incorporar el análisis de riesgo de desastres en la formulación de los proyectos de inversión en la ley que regula la gestión de riesgos de desastres (L1523 de 2012), no hay ninguna exigencia respecto a los impactos a nivel de mitigación ni requisitos formales para seguir un análisis según la metodología estándar y esta exigencia no se repercute en la normativa del DNP. Existen sólo recomendaciones en cuanto al riesgo de inundación en la MGA para la Formulación de proyectos (DNP 2023) y recomendaciones para el análisis de otros riesgos en las guías de la Caja de Herramientas para intervenciones resilientes.¹¹² Sin embargo, estas metodologías no son un requerimiento formal. Existen también las evaluaciones de impacto ambiental, pero estas no incluyen una metodología específica para incluir los aspectos de cambio climático (PIMA 4a).

107. El marco para la gestión de contratos de APP da respuesta explícita a cómo se asignan los riesgos relacionados con el cambio climático entre las partes en los contratos de

¹¹² La Caja de herramientas para intervenciones resilientes fueron desarrolladas por la DNP en el 2018 y están publicadas. Incluyen recomendaciones para orientar la incorporación de los análisis de riesgo de desastres y criterios de adaptación al cambio climático en la formulación de proyectos de inversión pública a nivel local, sectorial, regional y nacional. Incluyen los 5 documentos siguientes: i) Orientaciones en la formulación de proyectos de inversión pública, ii) Metodología para evaluar los riesgos, iii) Guía para analizar riesgos de desastres, iv) Protocolo de verificación y aplicativo de validación y v) Guía para proyectos de acueducto, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. DNP prevé preparar guías específicas para los sectores de salud y de transporte.

infraestructura y requiere dar prioridad a las propuestas con activos resilientes. En este marco (CONPES 4117 de junio del 2023) se prevé que los efectos desfavorables derivados de eventos de cambio climático serán un riesgo transferido, incluyendo los costos asociados a la reposición de la infraestructura.¹¹³ Además, el DNP publicó la Guía para la Gestión de los Riesgos Socioambientales para proyectos APP en el 2023 para proporcionar orientaciones para el análisis para la preparación de proyectos APP a la vez en términos de adaptación y de mitigación.¹¹⁴ La ANI ha incorporado en el diseño de las obras elementos de cambio climático: en el proyecto del Canal del Dique (eventos extremos), de los puertos (ascenso del nivel del mar) y de las vías (riesgo de movimientos en masa). Los contratos han incluido cláusulas de distribución del riesgo de desastres.

108. El cambio climático no es un criterio incluido entre los elementos de priorización de proyectos de inversión pública para la presupuestación del PGN (D1082 de 2015, D111 de 1996 y Comunicación de cuota de inversión de DNP a los sectoriales). A pesar de que la alineación al PND sea uno de los aspectos a tener en cuenta por los sectoriales cuando preparan sus propuestas para el POAI, no se especifica ni se le da prioridad para la presupuestación a los proyectos que incluyan elementos relacionados con el cambio climático (PIMA 10b).

109. La integración de las consideraciones sobre el cambio climático en la evaluación ex ante y en la selección de proyectos es una reforma de alta prioridad. Las consideraciones climáticas se deben requerir desde la fase de preparación de los proyectos para que se puedan evaluar los impactos potenciales de los proyectos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y la exposición de los proyectos a los daños causados por los desastres relacionados con el clima. Las guías existentes en la Caja de Herramientas para la evaluación de los riesgos de desastres son una oportunidad para volver obligatorios estos análisis durante la preparación de los grandes proyectos de infraestructura (PIMA 4). Cuando estos análisis se hayan vuelto obligatorios integrándolos dentro de la normativa de evaluación ex ante del DNP, y completado por análisis teniendo en cuenta los aspectos relacionados con la mitigación, se deberán aplicar criterios de priorización y de selección para la presupuestación de proyectos que incorporen factores relacionados con el clima (PIMA 10). Es importante planificar la capacitación de los ministerios sectoriales sobre la evaluación de los riesgos de desastres en el marco de evaluación de proyectos relacionados con el clima.

C4. Presupuestación y gestión de cartera (Fortaleza institucional: *Baja*; Prioridad de reforma: *Alta*)

110. El objetivo de esta institución es evaluar cómo se gestiona la cartera gubernamental de proyectos de inversión pública relacionados con el clima, desde la presupuestación hasta la gestión de activos de los proyectos finalizados. La exposición a los riesgos climáticos, así como los objetivos de mitigación del cambio climático, crean la necesidad de prácticas específicas de presupuestación, revisión y mantenimiento de activos para reducir los riesgos y monitorear el rendimiento de los activos y los servicios. Las tres dimensiones de esta institución abarcan: si los

¹¹³ Este documento CONPES se titula la Política de Riesgo Contractual del Estado para Proyectos de Infraestructura con Participación Privada y unificó la política de gestión de riesgos proporcionando: (i) una guía clara y ordenada que ayuda a la buena gestión del riesgo en todas las etapas de su ciclo de análisis y manejo, y (ii) un conjunto lineamientos de asignación de riesgos integral tomando como referencia algunas de las publicaciones y guías de buenas prácticas existentes más relevantes.

¹¹⁴ Ver la publicación en esta [página](#).

proyectos previstos relacionados con el clima se presentan en el presupuesto y los documentos relacionados y con qué nivel de detalle; si se realizan revisiones ex post de los proyectos para examinar sus resultados con respecto a la adaptación al cambio climático y su mitigación; y si las políticas y prácticas de gestión de activos del gobierno abordan los riesgos relacionados con el clima.

111. Los gastos de inversión relacionados con el cambio climático no son identificados en el presupuesto ni en los documentos presupuestarios. Colombia cuenta con el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de Financiamiento Climático que permite analizar la fuente de los recursos utilizados en la gestión del cambio climático a partir de los orígenes público-doméstico, privado y de cooperación internacional no reembolsable. Sin embargo, no hay un requerimiento formal para identificar gasto de inversión relacionada con el cambio climático en el presupuesto y otros documentos relacionados. En las cartas de comunicación de la cuota de inversión de cada año dirigidas por el DNP a los ministerios sectoriales no se establece la obligación de marcar los recursos relacionados con el cambio climático, como sí se hace con otras políticas transversales¹¹⁵ en cumplimiento con el artículo 2.2.6.7.10. del Decreto 1082 de 2015 del Sector Administrativo de Planeación Nacional. De hecho, se trata de un sistema de seguimiento que no es utilizado por todos los ministerios y que, además, no permite diferenciar gasto corriente de gasto de inversión. Con la taxonomía verde, Colombia ya tiene bases para estructurar un etiquetado en el presupuesto.

112. Las auditorías de desempeño están contempladas en la ley, pero no se requieren evaluaciones ex post sobre los resultados de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático o la mitigación de sus efectos sobre las emisiones. Las auditorías de desempeño de obras públicas y de normas ambientales están previstas en la normativa (Ley 2002/73 y Guía de Auditorías de Desempeño de 2018). La Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales de la CGR ha realizado auditorías de desempeño en el ámbito ambiental. Es el caso de la auditoría sobre la erosión costera (2018-2023) que incluyó el Proyecto de Mitigación de la Erosión Costera en Cartagena.¹¹⁶ La evaluación posterior de los proyectos es un requerimiento, pero sin mencionar los resultados de los proyectos en cambio climático y no hay lineamientos tampoco. El requerimiento sólo existe en términos generales (D1082/15 capítulo 6) para aportar insumos a la asignación eficiente de los recursos de inversión, bajo los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, economía, calidad y sostenibilidad (PIMA 13c y 14c).

113. No existen metodologías para estimar las necesidades de mantenimiento de activos de infraestructura expuestos al cambio climático y tampoco hay requerimientos para registrar los activos teniendo en cuenta el cambio climático. Las guías sectoriales con referencias a mantenimiento de activos de infraestructura (vías, túneles, colegios) no incluyen una metodología para tener en cuenta en la estimación de costos de mantenimiento los riesgos relacionados con el cambio climático a pesar del reconocimiento de la importancia de tener en cuenta el cambio climático en el mantenimiento (CONPES 4117 de 2023, Plan de Adaptación de la Red Vial Primaria y Lineamientos de Infraestructura Verde Vial-2020). A pesar de que según la norma contable NICSP 17 Propiedad Planta y Equipo adoptada en Colombia se requiere tener en cuenta dentro del costo del activo las pérdidas por

¹¹⁵ Construcción de paz, equidad de la mujer, grupos étnicos, reparación integral de las víctimas.

¹¹⁶ El [informe de auditoría](#) se publicó en el sitio web de la CGR.

deterioro, no se han emitido guías o requerimientos específicos para incluir información de los activos relacionada con el cambio climático.¹¹⁷

114. La inclusión del enfoque de cambio climático en la presupuestación y en la gestión de activos es una reforma de prioridad alta. La actual guía metodológica para trazador de clima podría ser la base de un sistema de trazador con la institucionalidad de que gozan otros trazadores en Colombia, requiriendo el etiquetado del gasto relacionado con el cambio climático de manera formal en las cartas de comunicación de cuotas y con la capacidad de generar informes directamente relacionados con el gasto de inversión en el PGN. Se deberían realizar con más frecuencia las auditorías de desempeño sobre los resultados de los proyectos de las inversiones públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos. Para la reducción de los costos de mantenimiento de largo plazo y el aumento de la vida útil de los activos, es importante desarrollar una metodología de estimación de costos de mantenimiento de los activos de infraestructura incorporando una consideración explícita climática. Además, para mejorar la información sobre los activos públicos, se debería crear un inventario integrado de infraestructura vital incluyendo información sobre exposición y vulnerabilidad a los desastres de origen natural.

C5. Gestión del riesgo (Fortaleza institucional: *Media*; Prioridad de reforma: *Alta*)

115. Esta institución evalúa la forma en que el Gobierno identifica y gestiona su exposición a los riesgos fiscales relacionados con la inversión pública y que podría verse afectada por el cambio climático y las catástrofes naturales. Los riesgos climáticos y de catástrofes son cada vez más importantes y se prevé que sean fuentes crónicas de riesgo fiscal desde una perspectiva macrofiscal, por lo que merecen una atención explícita. Los riesgos fiscales se derivan tanto de la mitigación del cambio climático como de la adaptación al mismo. La primera dimensión pregunta si el gobierno publica una estrategia nacional de gestión del riesgo de catástrofes que incorpore la exposición de las infraestructuras públicas a las catástrofes relacionadas con el clima. La segunda dimensión evalúa si el gobierno dispone de mecanismos de financiación para hacer frente a los costes de los daños relacionados con el clima en las infraestructuras públicas. La tercera dimensión pregunta si el gobierno lleva a cabo análisis de riesgos fiscales que tengan en cuenta los riesgos relacionados con el clima para los activos de infraestructuras públicas.

116. El gobierno ha publicado un Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, pero no identifica los riesgos asociados al cambio climático que afectan las infraestructuras públicas. Colombia tiene una larga tradición en el ámbito de la gestión de los riesgos de desastres desde la adopción de la Política Nacional de Gestión de Riesgos (Ley 1523 de 2012). El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2030, actualizado y publicado en el 2024 (PNGRD D978) no identifica los riesgos asociados al cambio climático que afectan a los activos y redes de infraestructura pública. Sólo para ciertas infraestructuras sí se identifican esos riesgos, como en la Estrategia de Protección Financiera del Sector Transporte (2023).¹¹⁸ Existe un análisis de riesgo climático de la red vial primaria

¹¹⁷ Los elementos específicos al cambio climático no se incluyeron en la Ley 716 de 2001 que ordenó el saneamiento o depuración de saldos contables no razonables existentes en el balance general de las entidades públicas.

¹¹⁸ Según esta estrategia, la red vial es el modo de transporte con mayor afectación por el impacto de los desastres registrados y que, de no trabajar en la adaptación al cambio climático, el sector tendrá impactos negativos del 5,9 por ciento, lo cual se traduce en la ocurrencia de cierres viales por 23 días al año. Durante el fenómeno La Niña 2021 - 2023, la infraestructura vial, férrea y aeroportuaria se vio impactada por movimientos en masa e inundaciones atribuibles al incremento de las lluvias. La estimación de los daños por ese evento superó los \$527.270,8 millones y las pérdidas estimadas fueron del orden de los \$282.409,5 millones.

realizado en el 2015 que identificó que el 39 por ciento de las vías analizadas presentan un nivel muy alto de riesgo climático. También existen los PIGCCS, pero sólo ofrecen lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación.¹¹⁹ De igual manera, la Estrategia de Recuperación Resiliente y Adaptada al Cambio Climático con Enfoque Comunitario en preparación se enfoca en mejorar la coordinación para una ejecución de la recuperación efectiva y debería facilitar la coordinación de las evaluaciones de daños, pérdidas y de ejecución de la rehabilitación y reconstrucción.

117. Existen varios mecanismos de financiamiento ex-ante, y el presupuesto incluye una partida de reserva para contingencias. Los mecanismos incluidos en la Estrategia Nacional de Protección Financiera del Riesgos de Desastres de 2021 incluyen:¹²⁰ i) el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (art. 47 y 51 de la Ley 1523 de 2012)¹²¹ y ii) un crédito contingente (CAT DDO) con el Banco Mundial.¹²² Además, aunque el presupuesto no incluye una partida de reserva para contingencias dedicada para la rehabilitación o reconstrucción de la infraestructura pública en caso de desastres, hay una apropiación en los presupuestos del MHCP y del DNP que permite cubrir gastos para atención de desastres.¹²³ Desde el 2022 no hay una obligación legal para adquirir pólizas de seguros de los bienes del Estado solo hay publicados "[Lineamientos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de naturaleza](#)".¹²⁴

118. No existe un requerimiento de análisis de los riesgos fiscales relacionados con el cambio climático para los activos de infraestructura. Los pasivos contingentes se deben analizar (Ley 819 del 2002) pero no hay un requerimiento explícito en cuanto a los riesgos asociados con el cambio climático. En la práctica el MFMP incluye un análisis del impacto macroeconómico del riesgo asociado con el fenómeno meteorológico de la Niña y menciona el pasivo contingente por riesgo de desastres estimado para el 2024 (4,4 por ciento del PIB que se subdivide en 2,9 por ciento por terremoto, 1 por ciento por inundaciones y 0,3 por ciento por sequías). Sin embargo, el análisis no incluye una evaluación cualitativa de los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública a mediano plazo. El MHCP publicó una nueva metodología para estimar el pasivo contingente a partir de los costos de los daños históricos.¹²⁵

119. El fortalecimiento de la gestión de los riesgos relacionados con el clima para los activos de infraestructuras públicas es una reforma de alta prioridad. Dada la alta vulnerabilidad de

¹¹⁹ Por ejemplo, el Plan Integral de Cambio Climático para Puertos Marítimos (2016) tiene como objetivo proveer información básica sobre vulnerabilidad del sector portuario y herramientas de adaptación y mitigación de GEI, con el fin de que los puertos nacionales realicen análisis de vulnerabilidad y levantamiento de línea base de emisiones de GEI con mayor especificidad para sus instalaciones y diseñen tanto medidas de adaptación como de mitigación.

¹²⁰ La estrategia organiza los diferentes instrumentos según el esquema de financiación de riesgo que incluye la transferencia del riesgo (seguro paramétrico y seguro de indemnización), la financiación del riesgo (el crédito contingente y el crédito para financiar la infraestructura resiliente) y el riesgo retenido (reasignaciones presupuestarias y presupuesto para la reconstrucción).

¹²¹ Existen también [Lineamientos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de naturaleza](#).

¹²² El cuarto crédito contingente para Políticas de Desarrollo de la Gestión del Riesgo de Desastres con Catástrofe con el BM se aprobó en febrero de 2025 y están en discusión otros créditos similares con otras organizaciones internacionales. <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P181256>

¹²³ Esta partida está prevista en el artículo 77 del presupuesto del 2024 (Ley 2342 del 15 de Diciembre 2023).

¹²⁴ La ley 734 de 2002 en el art. 48 numeral 63 derogada por la ley 1952 de 2019 art. 57 numeral 13 y luego por la ley 2094 de 2022 estipulaba como falta grave "No asegurar por su valor real los bienes del Estado ni hacer apropiaciones presupuestales pertinentes", pero quedó derogada desde marzo del 2022 por la ley. Se publicaron sin embargo [Lineamientos para el aseguramiento de los bienes fiscales ante la ocurrencia de desastres por fenómenos de naturaleza](#).

¹²⁵ Ver [Resolución 760 de 2024](#) y la [metodología](#).

Colombia a los desastres de origen natural, es crucial mejorar su gestión de los riesgos derivados de los desastres de origen natural y del cambio climático que afectan las infraestructuras públicas. En cuanto a la gestión de los riesgos de desastres de origen natural, se debería actualizar el PNGRD incluyendo el enfoque en infraestructura. Será importante incluir un análisis de los principales riesgos asociados al cambio climático que afectan los activos y las redes de infraestructura pública, considerando los peligros, la exposición y vulnerabilidad y que, además, incluya un plan para mitigar dichos riesgos. De igual manera, el trabajo en curso del MHCP para revisar la metodología de la estimación del riesgo fiscal relacionado con los desastres de origen natural, debe continuar hasta la publicación del análisis de los riesgos fiscales con un énfasis en la infraestructura pública vital. El análisis del riesgo fiscal deberá incorporar una evaluación cuantitativa de los riesgos asociados con el cambio climático para los activos de infraestructura pública a mediano plazo y políticas para mitigar estos riesgos. También se podrá incluir más adelante una evaluación cualitativa de los riesgos a largo plazo.

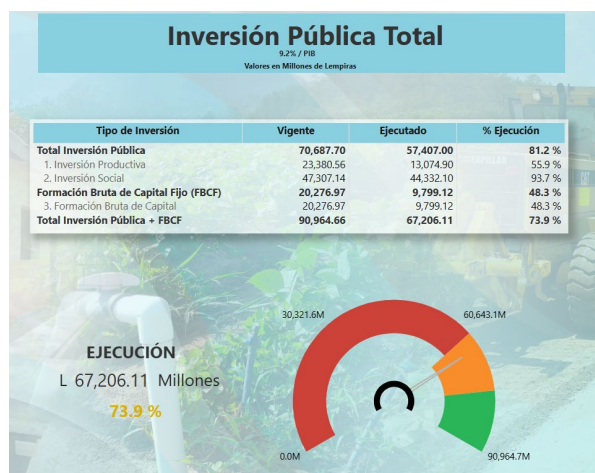
V. TEMAS TRANSVERSALES

A. Marco Legal

PIMA y C-PIMA Marco Legal (Prioridad de reforma: Alta)

120. Colombia utiliza una definición amplia de la inversión pública diferente de estándares internacionales. Incluye no sólo gastos de capital (como carreteras, edificios, automóviles y equipamiento), sino también gastos corrientes (como gastos educativos y sanitarios, o transferencias).¹²⁶ Sin embargo, según los estándares internacionales (tal como el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas, MEFP, 2014), la inversión pública significa gastos de capital, es decir las adquisiciones menos las cesiones de activos no financieros. Colombia podría revisar el concepto de inversión pública en su normativa, o diferenciar, dentro de su gasto en inversión pública, según si se trata de inversión capital y social. De hecho, otros países de la región - como Honduras - utilizan un concepto holístico de la inversión pública, parecido al de Colombia, pero distinguen categorías dentro de este gasto (Gráfico 5.A).

Gráfico 5.A. Distinción entre gasto de capital y social para la inversión pública en Honduras



Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras, [Ciclo de inversión pública](#), [HondurasInversiones](#).

121. Colombia tiene un marco legal de gestión de proyectos de inversión pública bueno, pero lo aplica a programas de inversión – en el sentido de dotaciones financieras - que reagrupan varios proyectos. Por lo tanto, no hay información al nivel del proyecto disponible en las plataformas MGA y PIIP para una gestión efectiva de inversión pública (Instituciones PIMA 4, 10, 13, 14, C3). Colombia tendría que basar la gestión de la inversión en el nivel del proyecto de infraestructura. Un proyecto de infraestructura sería un proyecto de construcción destinado a construir o mejorar una estructura física específica. Cada proyecto en un programa debería ser registrado en las plataformas MGA y PIIP, y aplicar el proceso y la metodología estándar para obtener su propio BPIN.

¹²⁶ Decreto 2295 de 2023, página 312.

122. Además, la metodología estándar tendría que distinguir entre proyectos grandes y pequeños para mejorar la eficiencia de gestión. La normativa en Colombia podría definir los grandes proyectos según su importancia financiera (con un umbral financiero), importancia política, complejidad técnica y nivel de riesgo.¹²⁷ La metodología podría desarrollar una guía para la gestión adecuada de cada tipo de proyecto, aplicando un enfoque simplificado para los pequeños proyectos. Por ejemplo, los proyectos pequeños tendrían que registrarse en la PIIP, pero con solo la verificación sectorial de viabilidad y sin verificación central por el DNP de viabilidad como requerida para los grandes proyectos.

123. Aunque el marco jurídico e institucional de Colombia es sólido para la política climática, hay margen para mejorar la eficacia de la inversión pública al servicio del cambio climático. En base a la ley de la NDC (ley 2169 de 2021), con el decreto 298 de 2016 creando el SISCLIMA y la ley 1931 de 2018 relativa a las directrices de gestión del cambio climático, el marco jurídico establece una arquitectura institucional sólida de gestión del cambio climático teórica apoyándose en la creación de acuerdos institucionales (mediante la CICC y los nodos regionales) y en el desarrollo de instrumentos de planificación (PIGCCS y PIGCCT) y sistemas de información.¹²⁸ Sin embargo, la integración del clima en la gestión de la inversión pública tiene todavía debilidades, que la normativa podría abarcar.¹²⁹ Además, a pesar de la existencia de la CICC, el marco jurídico falta de carácter concreto y efectivo sobre la cuestión de los recursos que se asignan a la política climática tanto como de la capacidad institucional para manejar estas problemáticas o de la aptitud para evaluar las medidas implementadas, lo que contribuye a dificultar la coordinación de la política climática tanto al nivel central como subnacional.

124. El cuadro 5.A. consolida las normas de la gestión de la inversión pública de Colombia.

Cuadro 5.A. Marco legal y regulatorio de inversiones públicas

Marco legal y/o normativo	Objeto	Instituciones
Constitución Política 1 de 1991	Arco arriba	
Ley 2155 de 2021, Ley 1473 de 2011, Ley 819 de 2003,	Objetivos y reglas fiscales	PIMA 1
Ley 152 de 1994, Decreto 1474 de 2011	Planificación de inversión pública	PIMA 2
Ley 152 de 1994, Ley 715 de 2001, Ley 2056 de 2020	Coordinación entre entidades	PIMA 3
Ley 152 de 1994, Decreto 111 de 1996, Resolución 1450 de 2013, Decreto 1082 de 2015, Ley 1955 de 2019, Decreto 1068 de 2015 SGR: Ley 2056 de 2020, Decreto 1821 de 2020	Evaluación ex ante y la selección para la presupuestación de proyectos	PIMA 4, 10
Ley 1508 de 2012 con el Decreto 1082 de 2015, reglamentada por el Decreto 1467 de 2012, Decreto 1610 de 2013, Ley 448 de 1998 y Decreto 1068 de 2015	Financiamiento alternativo de infraestructuras (APP y EPs)	PIMA 5
Decreto 1068 de 2015, decreto 111 de 1996, Decreto 1551 de 2024	Programación y presupuestación	PIMA 6, 7, 8
Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 4170 de 2011, Ley 1340 de 2009	Contratación pública	PIMA 11
Ley 80 de 1993, Ley 819 de 2003, Decreto 412 de 2018, Decreto 1551 de 2024	Disponibilidad de recursos en ejecución	PIMA 12
Ley 80 de 1993, Decreto 111 de 1996, Ley 1150 de 2007, Decreto 019 de 2012, Decreto 1068 de 2015, Decreto 1082 de 2015	Gestión y supervisión de la cartera de proyectos	PIMA 13

¹²⁷ Adaptado del Manual PIMA, página 24.

¹²⁸ Antes de esta fecha ya Colombia tenía leyes que integraban preocupaciones relativas al cambio climático, por ejemplo, sobre el ordenamiento territorial y de la planificación urbana (ley 388 de 1997) o sobre gestión del riesgo de desastres (ley 1523 de 2012).

¹²⁹ Así, la evaluación de grandes proyectos de infraestructura no exige que el análisis relacionado con el cambio climático se realice conforme a una metodología estándar; el cambio climático no es un criterio de priorización de proyectos de inversión pública para la presupuestación; falta una instancia central de coordinación para decidir de las inversiones climáticas sector por sector teniendo en cuenta la distribución de los objetivos climáticos de la Nación por sector.

Ley 1474 de 2011, Ley 1712 de 2014, resolución 3564 de 2015	Gestión de la ejecución de proyectos	PIMA 14
Resolución 196 de 2016, Ley 298 de 1996	Monitoreo de los activos públicos	PIMA 15
Ley 388 de 1997, Resolución 549 de 2015 del MVCT y su Guía de construcción sostenible para el ahorro de agua y energía en edificaciones, CONPES 3919 de 2018 (política edificaciones sostenibles)	Ordenamiento territorial, planificación urbana, construcción sostenible	C-PIMA 1
Ley 1523 de 2012	Gestión del riesgo de desastres	C-PIMA 5
Ley 1715 de 2014	Energías renovables	C-PIMA 5
Decreto 298 de 2016	SISCLIMA y creación CICC	C-PIMA 1, 2
Ley 1931 de 2018	Directrices de gestión del cambio climático	C-PIMA 1, 2
Ley 2169 de 2021 (ley de acción climática)	Desarrollo bajo en carbono del país	C-PIMA 1
Resolución 1447 de 2018 del MADS	Sistema MRV (monitoreo, reporte, verificación)	C-PIMA 4
CONPES 4117 de 2023	Gestión del riesgo contractual para infraestructuras APP	C-PIMA 3, 4, 5
Caja de Herramientas para intervenciones resilientes (Guía del DNP de 2018)	Gestión del desastre y adaptación al cambio climático	C-PIMA 1, 3
Ley 2002/73 y Guía de Auditorías de Desempeño de 2018	Auditorías de desempeño obras públicas y normas ambientales	C-PIMA 4

Fuente: FMI, equipo Misión

B. Sistemas de información

PIMA y C-PIMA Sistemas de información (Prioridad de reforma: Baja)

125. La gestión de la inversión pública cuenta con diversos sistemas de información potentes y adecuados para sus propósitos, pero hay algunas insuficiencias específicas. MHCP cuenta con SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), también conocido como SIIF Nación, para consolidar la información financiera de las Entidades que conforman el PGN, controlar la ejecución presupuestal y financiera del gobierno general (incluyendo la gestión del PAC) y gestionar la CUN y varios sistemas de pago de abonos. Este sistema no tiene interfaz automatizado con los sistemas de DNP – es decir que los datos del SIIF no se ven de manera automatizada y actualizada en los sistemas de DNP. MHCP gestiona el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías, que maneja los recursos del SGR desde la Cuenta Única del Sistema General de Regalías.

126. DNP cuenta con un sofisticado sistema MGA para la formulación y evaluación de los proyectos, lo cual alimenta, después de obtención de código BPIN, el nuevo sistema PIIP, inaugurado en 2023. Los sistemas de información obligan al cumplimiento de las normativas de gestión de los proyectos—por ejemplo, el circuito obliga a seguir los sucesivos filtros DNP, y ningún proyecto puede entrar al PGN sin estar debidamente registrado en el PIIP. Los sistemas tienen registro de información histórica y trazabilidad de los procesos decisorios.

- La MGA es simultáneamente un sistema de información y un método para la formulación y estructuración de proyectos de inversión pública, que permite, si está bien gestionado, garantizar que los proyectos sean eficientes, eficaces y estén alineados con los objetivos del PND.
- La PIIP (Plataforma Integrada de Inversión Pública) utilizada para las entidades PGN permite en un solo lugar observar y monitorear los proyectos desde la programación hasta ejecución y seguimiento.
- Para proyectos del SGR (Regalías) y de los GSN, DNP utiliza su antiguo sistema de información SUIFP (que ahora contiene información histórica, no migrada a los nuevos sistemas), el Sistema

Unificado de Inversión y Finanzas Públicas, un sistema de información que acompaña los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos.

- También para las Entidades Territoriales, DNP utiliza el SPI (Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión), para actualización de los proyectos.
- Para provisión de información al ciudadano, DNP cuenta con “Mapa Inversiones”, una plataforma que georreferencia la inversión pública del país, permitiendo la consulta del perfil de cada proyecto, con contenido general como su objetivo, entidad responsable, monto total programado y avance físico-financiero. Los sistemas de DNP no tienen interfaces amigables con los sistemas de MHCP o ANCP.

127. La ANCP cuenta con dos sistemas paralelos, SECOP-I y SECOP-II. Mientras que el primero es un sistema de publicidad de la compra pública, el segundo es un sistema transaccional que permite a las entidades contratantes hacer el proceso de contratación en línea. Está a disposición del público un sistema de consulta de información (de contratos y de convenios interadministrativos) preprocesada por departamento, por entidad contratante, por objeto de compra y por contratista, pudiéndose acceder a información de SECOP-I, de SECOP-II, o de ambas simultáneamente. Por el momento SECOP-II y SECOP-I se mantienen operativo,¹³⁰ lo que dificulta el análisis de la información y evita que la recopilación de información se extienda a todas las fases de la contratación y todas las entidades contratantes. La inexistencia de interconexiones con los sistemas de MHCP permite que haya contratos que se mantengan sin liquidación durante años, sin saber si han sido obligados y pagados.

128. Las principales insuficiencias de los sistemas de información se relacionan con sus interconexiones y con la dificultad de análisis de datos. La transferencia de datos de uno a otro sistema no se hace de modo automático y en algunos casos la rigidez de los protocolos de intercambio crea dificultades, llegando incluso a obligar a la copia manual de datos. La gradual tendencia hacia sistemas de información más potentes ha creado una situación en que muchos datos históricos se mantienen en los sistemas antiguos, sin migración a los nuevos y exigiendo cruce de datos para análisis.

129. Una prioridad en desarrollo de sistemas de información debería ser extender SECOP-II. Eso para cubrir todo el ciclo de vida de la contratación y para exigir a todo el universo de contratación (incluyendo regímenes especiales) el registro de información completa, un cambio que podría vincularse a la ampliación de las facultades de la ANCP, y que permitirá abandonar SECOP-I tras el traspaso a SECOP-II de toda su información histórica.

C. Capacidades

PIMA y C-PIMA- Capacidades (Prioridad de reforma: Baja)

130. La realización de muchos de los proyectos de inversión a nivel descentralizado requiere de equipos locales con fuertes capacidades de planificación, seguimiento y monitoreo de las obras. Los equipos del gobierno central monitorean pequeños proyectos cuya ejecución pudiera ser

¹³⁰ SECOP-II no cubre todas las fases del ciclo de contratación—por ejemplo, no registra reclamaciones debido a que no tiene módulos para acomodar información sobre contrataciones complejas (e.g. APP) y debido a que los regímenes especiales solo necesitan registrar información mínima sobre el proceso (no sobre detalles, como el número de licitadores).

confiada a los gobiernos locales si tuvieran las capacidades de implementarlos, liberando los técnicos de nivel central para que se concentren en la gestión de obras grandes.

131. Las entidades institucionales han tomado conciencia del desafío climático pero las capacidades para la gestión de la inversión pública orientada al cambio climático son limitadas. El enfoque ha sido principalmente puesto en el marco jurídico, la organización institucional y el proceso de planificación. Algunas instituciones se han organizado para integrar las problemáticas de cambio climático y particularmente de gestión de los riesgos de desastre.¹³¹ Además, el MADS tiene una fuerte experiencia técnica, el DNP contiene una subdirección del cambio climático y de la gestión del riesgo de desastres. No obstante, la efectividad de la integración de las preocupaciones climáticas en la inversión pública tiene límites, ya sea por limitaciones de personal o por falta de capacitación. Así, sería importante capacitar ministerios sectoriales sobre la evaluación de los riesgos de desastres en el marco de evaluación de proyectos relacionados con el clima, la preparación de estrategias costeadas climáticas y la integración de las vulnerabilidades climáticas en la evaluación de las necesidades de mantenimiento.

¹³¹ En el sector “transporte” existen sólidas capacidades para incorporar el tema climático en la infraestructura, incluido en las APP.

Anexo 1. PIMA puntuaciones detalladas

El siguiente código de colores se utiliza para presentar las puntuaciones:

Puntuación	Bajo	Medio	Alto
	1	2	3
Color			

A. PLANIFICACION		
	Fortaleza institucional	Efectividad
1.a.		
1.b.		
1.c.		
2.a.		
2.b.		
2.c.		
3.a.		
3.b.		
3.c.		
4.a.		
4.b.		
4.c.		
5.a.		
5.b.		
5.c.		

B. ASIGNACION		
	Fortaleza institucional	Efectividad
6.a.		
6.b.		
6.c.		
7.a.		
7.b.		
7.c.		
8.a.		
8.b.		
8.c.		
9.a.		
9.b.		
9.c.		
10.a.		
10.b.		
10.c.		

C. IMPLEMENTACION		
	Fortaleza institucional	Efectividad
11.a.		
11.b.		
11.c.		
12.a.		
12.b.		
12.c.		
13.a.		
13.b.		
13.c.		
14.a.		
14.b.		
14.c.		
15.a.		
15.b.		
15.c.		

Anexo 2. C-PIMA puntuaciones detalladas

El siguiente código de colores se utiliza para presentar las puntuaciones de Fortaleza institucional:

Puntuación	Bajo	Medio	Alto
	1	2	3
Color			

C1. Planificación teniendo en cuenta el cambio climático	
C1.a.	Planificación nacional y sectorial
C1.b.	Normas de construcción y uso del suelo
C1.c.	Apoyo centralizado a la planificación
C2. Coordinación entre entidades	
C2.a.	Coordinación en todo el gobierno central
C2.b.	Coordinación con gobiernos subnacionales
C2.c.	Marco de supervisión de empresas públicas
C3. Evaluación y selección de proyectos	
C3.a.	Análisis climático en la evaluación de proyectos
C3.b.	Marco de APP que incluye riesgos climáticos
C3.c.	Consideración climática en la selección de proyectos
C4. Presupuestación y gestión de cartera	
C4.a.	Etiquetado presupuestario climático
C4.b.	Evaluación ex post de proyectos
C4.c.	Gestión de activos
C5. Gestión del riesgo	
C5.a.	Estrategia de gestión del riesgo de desastres
C5.b.	Mecanismos de financiación ex ante
C5.c.	Análisis de riesgo fiscal, incluidos los riesgos climáticos

Anexo 3. Coherencia estrategias nacional y sectoriales, y climáticas

Sectores	Estrategias globales de cambio climatico			Estrategias y planes de inversion publica	
	PNACC	CDN Colombia		Plan nacional de desarrollo 2022-2026	Planes estrategicos sectoriales o institucionales
Vivienda, Ciudad y Territorio	Sistema de ciudades resilientes Corrientes hidricas superficiales para el abastecimiento de acueductos	Adaptacion Protección de las cuencas y fuentes abastecedoras de acueductos prioritarias Tratamiento y reuso de aguas residuales urbanas domésticas	Gestión Integral de Residuos Sólidos Gestion de las Aguas Residuales Domésticas Diseño y construcción de edificaciones sostenibles	Ciudades circulares y hábitats resilientes Planificación urbana y edificaciones sostenibles Gestión de residuos sólidos Innovación del sector agua y saneamiento básico	Plan Estratégico institucional Vivienda 2022-2026 : Gestión de Residuos Sólidos Gestión de las aguas residuales domésticas Promover edificaciones sostenibles
Agricultura y desarrollo rural	Innovación para agricultura climáticamente inteligente Uso de semillas resilientes al cambio climático Corrección de los conflictos de uso del suelo	Mejora de las capacidades de 10 subsectores agropecuarios (incluido arroz, café y cacao) Desarrollo de la informacion agroclimática para la toma de decisiones	Ganadería bovina sostenible Desarrollo de la cadena productiva de las plantaciones forestales Tecnología masiva para la producción de arroz + Reducción de emisiones GEI en la producción de cacao y café	Promoción de la ganadería generativa Desarrollo de las cadenas de valor de los productos maderables y no maderables Modelos de producción sostenible y regenerativos en agricultura	Plan Sectorial Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 2022-2026 : Ganadería sostenible Desarrollo de las cadenas de valor de los productos maderables y no maderables Descarbonización y resiliencia de los sectores productivos
Transporte	Reducción de riesgos de origen hidrometeorológico en infraestructuras Diseñar nuevas obras de infraestructura que seran resilientes frente al cambio climático	Mejora de la gestion y reduccion del riesgo de desastres Mejora del conocimiento del territorio y del riesgo climático	Movilidad eléctrica Navegación Basada en Desempeño Modernización de Transporte Automotor de Carga + Cambio modal (carretero a fluvial) Incremento en la participación modal de la bicicleta	Reduccion y gestion del riesgo de desastres Modos de transporte más eficientes operativos y energéticos (proyectos férreos, acuáticos y aéreos) Promoción de la movilidad eléctrica Promover los viajes en bicicleta	Plan Estratégico Sectorial Sector Transporte 2022-2026: Política de gestión del Conocimiento Formas de movilidad de cero y bajas emisiones en todos los medios y modos de transporte Movilidad activa Viajes a pie y en bicicleta Infraestructura resiliente, modos de transporte eficientes (Proyectos férreos, acuáticos y aéreos)
Minas y Energías	Mejora de la oferta eléctrica con fuentes renovables Uso eficiente de energía en sectores estratégicos Diversificación canasta energética Protección fuentes de abastecimiento de agua	Infraestructura resiliente (minería y energía eléctrica) Transformación energética	Eficiencia energética (centrales eléctricas) Mejora de la gestion de las emisiones fugitivas Gestion de la demanda Diversificación de las fuentes de generacion de electricidad	Realizar la transformación energética Generación de energía renovable Diversificación productiva asociada a las actividades extractivas	Plan estratégico Sectorial Sector Minas y energías 2023-2026: Priorizar la transformacion energética, Modernización del sector eléctrico Diversificación energética con nuevos recursos energéticos
Comercio, Industria y Turismo		Implementacion de estrategias y acciones de adaptation al cambio climático por parte de las empresas	Eficiencia energética en la industria Desarrollo integral de las ladrilleras Abatimiento de emisiones NZO en la producción de fertilizantes Producción sostenible en el sector cemento Logística sostenible en los centros de abastecimiento	Descarbonización, eficiencia energética y resiliencia de sectores productivos Producción de hidrógeno verde y combustibles sintéticos como vectores energéticos, para usos no energéticos como la producción de fertilizantes	Plan estratégico Sectorial Sector Comercio, Industria y Turismo 2023-2026: Implementar medidas de eficiencia energética
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Preservacion de la biodiversidad Prevencion de la degradación de suelos Preservación de ecosistemas estratégicos Recurso hídrico y zonas costeras Gestión del conocimiento climático, hidrológico y oceanográfico	Delimitacion y conservacion de los paramos Integridad de las aerias protegidas Fortalecimiento de la red hidrometeorologica para la gestion de los desastres Conservación de los ecosistemas de manglar Riesgo de incendios forestales	Restauración ecológica forestal Reducción intersectorial de la deforestación (REDD+) Sustitución de fogones de leña por estufas eficientes + de HFCs por otras sustancias Eficiencia energética de la refrigeracion y climatizacion	Reducción de riesgos de desastres Gestión de la biodiversidad y del suelo Promocion espacios maritimos y costeros. Freno de la deforestación, Restauración de ecosistemas y áreas protegidas	Plan Sectorial Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural 2022-2026 : Restauración de ecosistemas y áreas protegidas Gestion integral de la biodiversidad Gestion del riesgo de desastres Conservacion de los ecosystems de manglar Control activo de la deforestación
Salud	Sistemas locales y regionales de alerta temprana para enfermedades transmitidas por vectores	Prevención de la enfermedad y promoción de la salud Reduccion de la vulnerabilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud del sector público		Promocion salud y prevencion de la enfermedad	
Hacienda y planeacion	Incorporación de la variabilidad y cambio climático en los instrumentos de planificación del Estado Desarrollo de proyectos de inversión resilientes		Mecanismo de precios al carbono	Mercado de carbono justo, equitativo e incluyente	

Fuente: Equipo Misión.

Anexo 4. Ejemplo de criterios de selección incluyendo criterios clima y ponderaciones de Ruanda

Criterios	Porcentaje	Multiplicador de ponderación
Prioridad del Sector Nacional	20	0.2
Prioridad de Proyectos Propios del Ministerio del Sector	10	0.1
Eficiencia del proyecto	20	0.2
Efectos sobre el clima	15	0,15
Resiliencia ante los efectos del cambio climático (CC)	15	0,15
Grado de equilibrio de género	5	0.05
Cumplimiento de otros requisitos ASG (Ambiente, Social y Gobernanza)	5	0.05
Número y tipo de empleos creados	5	0.05
Distribución de beneficios	5	0.05
Total	100	1

Efectos sobre el clima	Número de puntos otorgados
Carbono positivo	3
Carbono Neutral	2
Carbono Negativo pero con máxima mitigación	1

Resiliencia ante los efectos del CC	Número de puntos otorgados
Ningún riesgo (o riesgo teórico menor) por CC	3
Riesgo pequeño/bajo impacto del CC pero mitigaciones aceptables implementadas	2
Riesgo significativo/impacto bajo a medio del CC pero mitigaciones aceptables establecidas	1

Fuente: Equipo Misión FMI a partir de las Directrices de la Gestión de la Inversión Pública del Gobierno de Ruanda.