



Seguimiento a la financiación climática en Colombia



WAVERLEYST FOUNDATION



CONSEJO RECTOR

Álvaro Andrés Echavarría Olano
Eulalia María Arboleda de Montes
Guillermo Carvajalino Sánchez
José Alejandro Cortés Osorio
Juan Francisco Lozano Ramírez
Rosa Inés Ospina Robledo
Sylvia Escovar Gómez

JUNTA DIRECTIVA

Carolina Calderón Guillot
Daniel Ricardo Uribe Parra
Eduardo Wills Herrera
Gloria María del Socorro Borrero Restrepo
Juan Francisco Lozano Ramírez
María Elisa Bernal Bueno
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE TRABAJO INICIATIVAS MEDIO AMBIENTALES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Diana Lucía Romero Manchola
Diana Marcela Páez Baquero

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN/AUTORES

Sandra Ximena Martínez Rosas
Directora Programática – Iniciativas con
Sistema Político y Estado

Camilo Andrés Peña Galeano
Coordinador de Proyecto – Monitor
Ciudadano de la Corrupción

Jimmy Alexander Benito Molina
Profesional de Proyecto – Línea
Transparencia Presupuestaria

Juan Sebastián Botero Romero
Coordinador de Proyecto – Unidad Gestión y
Análisis de Datos

Noviembre de 2025

**Proyecto Transparency for environmental
protection: Advocacy and oversight
initiatives to tackle corruption in climate
governance.**

Este documento ha sido desarrollado en el marco del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática de Transparencia Internacional con el apoyo de Waverley Street Foundation. Los contenidos y posiciones que acá se presentan no necesariamente comprometen el punto de vista de los financiadores del proyecto.

CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

Calle 35#24-19, Barrio Parkway. PBX: (601)4778282
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá, Colombia

Contenido

Introducción.....	4
I. Contexto internacional.....	6
II. Contexto nacional.....	8
III. Panorama general del financiamiento climático en Colombia.	12
IV. Trazadores presupuestales para el seguimiento a las inversiones del presupuesto nacional.....	15
4.1. Metodología.....	15
4.2. Resultados.....	16
V. Fondos Extrapresupuestales del Presupuesto General de la Nación.	22
5.1. Metodología.....	22
5.2 Resultados.....	23
VI. Conclusiones.....	27
VII. Recomendaciones.....	29
Bibliografía.....	31

Introducción.

La financiación climática es entendida como la “financiación local, nacional o transnacional – procedente de fuentes de financiación públicas, privadas y alternativas – que busca apoyar acciones de mitigación y adaptación para hacer frente al cambio climático” (UNFCCC, s.f.).

En la región de América Latina se concentra el 30% de los costos estimados de la adaptación al cambio climático, al tiempo que la región recibe el 10% de los flujos de recursos para la adaptación (UNEP, 2024). Esta diferencia entre necesidades de financiamiento y flujos financieros destinados a la atención del cambio climático dan cuenta de la necesidad de fortalecer, por una parte, los recursos que se destinan localmente a esta problemática y, por otra parte, los mecanismos de planeación y seguimiento a las inversiones públicas, que garanticen la adecuada gestión y la máxima eficiencia posible de estos recursos.

En este contexto, el acceso a la información de las finanzas climáticas se convierte en una condición necesaria para implementar ejercicios de seguimiento y evaluación de las inversiones destinadas a la mitigación y adaptación al cambio climático. Al mismo tiempo, el seguimiento de estas inversiones puede fortalecer la participación de ciudadanos y organizaciones interesadas, mientras que, puede contribuir a mitigar los riesgos asociados a la corrupción.

En particular, la trazabilidad integral de los recursos cobra relevancia en el seguimiento de los fondos climáticos. No es suficiente con que se publiquen cifras generales sobre la financiación y su potencial uso, la trazabilidad integral de los recursos requiere la posibilidad de hacer seguimiento desde las partidas generales asignadas a las entidades, hasta conocer información específica que dé cuenta del uso del dinero, incluyendo la información contractual.

El presente documento hace un análisis del acceso a la información de las finanzas climáticas del país, con énfasis en la trazabilidad integral de la información a partir de los instrumentos disponibles en el país. Esto, con el propósito de documentar el estado de acceso a la información presupuestal y contractual respecto al cambio climático, identificando brechas y haciendo recomendaciones para fortalecer el acceso a la información en la materia.

Este análisis se realizó a partir del uso y cruce de información del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de financiamiento climático (MRV) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y de los trazadores de políticas transversales relacionadas con el cambio climático. Esta información se complementó con el análisis de la información reportada en el Portal de Transparencia Económica y en el portal de Colombia Compra Eficiente y sus bases de datos recogidas en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP). Adicionalmente, se revisó la información dispuesta por los cuatro fondos extrapresupuestales más relevantes en la temática: el Fondo para la Vida y la Biodiversidad, el Fondo Nacional Ambiental, el Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y el Fondo de Adaptación.

Este trabajo forma parte de las iniciativas medio ambientales que ha venido desarrollando Transparencia por Colombia (TPC) desde el año 2020 con el fin de aunar esfuerzos para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. El presente documento recoge el seguimiento realizado durante los últimos 3 años alrededor de las diferentes fuentes de financiación y la gestión de los recursos dirigidos a la acción climática en Colombia, en el marco del proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance* y del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática de Transparencia Internacional con el apoyo de Waverley Street Foundation. En este sentido, el documento complementa los hallazgos identificados en el informe elaborado en 2023¹.

Este documento se estructura de la siguiente manera: I. Contexto internacional alrededor del seguimiento de la financiación climática; II. Contexto nacional, destacando las evaluaciones que se le han realizado al país en esta materia; III. Panorama general del financiamiento climático en Colombia; IV. Análisis de cuatro trazadores presupuestales relevantes en materia de financiamiento climático; V. Análisis de la publicación de información por parte de los fondos extrapresupuestales y, VI. Conclusiones y recomendaciones para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de estos fondos públicos.

Este informe se complementa con un tablero para la visualización de datos en el que se recoge la información de los proyectos analizados en el cuarto apartado y los contratos identificados en el quinto apartado. Este tablero se construyó a partir de la articulación con el Monitor Ciudadano de la Corrupción, iniciativa de Transparencia por Colombia que realiza seguimiento continuo a los hechos y riesgos de corrupción, así como a la acción pública anticorrupción en Colombia. Además, en la página web del tablero se disponen las bases de datos abiertas para el uso de las personas interesadas².

¹ Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2025/07/Acceso-a-la-informacion-sobre-los-Fondos-Climaticos-en-Colombia.pdf>

² Este tablero está disponible el siguiente enlace: <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/contratacion-climatica/>

I. Contexto internacional.

Frente a la creciente movilización de recursos económicos para la implementación de acciones climáticas es necesario considerar cómo la corrupción puede ser una amenaza latente para cumplir con los objetivos de estos fondos socavando las posibilidades reales de que los países alcancen sus metas en materia de cambio climático y protección ambiental. En este sentido, es central garantizar que los flujos económicos internacionales y nacionales, contemplen criterios de integridad, rendición de cuentas, transparencia y métodos de evaluación alrededor de la efectividad de la implementación de las políticas públicas en la materia (Transparency International, 2022).

Algunas medidas de buena gobernanza buscan que los fondos climáticos y los proyectos incluyan la publicación de los presupuestos, flujos económicos y otros datos financieros relevantes, así como también la implementación de sistemas de seguimiento y monitoreo que permitan identificar alertas de forma oportuna. De aquí la importancia de incorporar la perspectiva climática en la gestión de las finanzas públicas, dentro de lo cual uno de los principales indicadores de transparencia es la implementación de métodos para el seguimiento de los gastos relacionados (PEFA, 2020).

Para tal fin, el etiquetado presupuestario climático (*Climate Budget Tagging – CBT*) es una herramienta fundamental para identificar, clasificar y medir el gasto climático, permitiendo una mejor estimación, monitoreo y seguimiento de los recursos (UNDP, 2019). La implementación de acciones climáticas no se encuentra a cargo de un único sector, sino que su naturaleza es transversal, lo que puede generar que los recursos se dispersen. Frente a este reto significativo para la gestión de las finanzas públicas asociado a la dispersión y la consiguiente dificultad para la planeación e identificación de los gastos relacionados con el cambio climático, este etiquetado es especialmente relevante.

El etiquetado presupuestario climático, como una herramienta para la toma de decisiones de política pública, facilita la identificación de brechas de financiación o prioridades nacionales que no están lo suficientemente soportadas en recursos financieros (UNDP, 2019). Sin embargo, la implementación de este tipo de etiquetado tiene varios retos operativos, como:

- Capacidad inicial de las entidades y gobiernos subnacionales: en algunos países, como Bangladesh y Pakistán, el proceso de implementación del etiquetado presupuestario climático fue gradual con el objetivo de concentrar los esfuerzos de capacitación en los principales ministerios de manera que se asegurara una mayor calidad y control sobre el reporte de información (UNDP, 2019).
- Calidad técnica de la información y la consistencia entre diferentes entidades: para atender este reto, en Pakistán se creó un comité técnico que revisa periódicamente los nuevos gastos que se etiquetan en relación con el cambio climático.
- Recopilación de datos presupuestarios y de gasto: el caso de Ghana evidencia la importancia de adaptar el proceso de recopilación y etiquetado del presupuesto climático al marco presupuestal de cada país para asegurar la sostenibilidad del proceso.

- Tratamiento de fondos fuera del presupuesto (*off-budget expenditure*): con el objetivo de abordar los riesgos de omisión o sub-reporte, es importante generar metodologías que permitan etiquetar los recursos provenientes de fondos climáticos internacionales, cooperación, donantes o de otros mecanismos fuera del presupuesto, al tiempo controlar que esto no resulte en doble contabilidad o sobreestimación de los gastos.
- Mantenimiento de la capacidad técnica en el tiempo: la pérdida de capacidad para el seguimiento del financiamiento climático es un reto que países como Pakistán y Nepal han abordado a partir del entrenamiento de funcionarios clave de las principales entidades encargadas de acciones climáticas o acotando las responsabilidades a ministerios específicos (UNDP, 2019).

En América Latina, México ha incorporado la perspectiva climática a instrumentos o metodologías que utilizaban previamente. En este caso, el presupuesto federal contiene múltiples “Anexos transversales”³, los cuales identifican los recursos federales que se dirigen a temáticas específicas, tales como adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la atención de grupos vulnerables, el desarrollo de los jóvenes, la atención de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Por otra parte, el uso de los recursos a través de fondos extrapresupuestales no solo puede socavar la calidad de la información que contienen los trazadores presupuestales en materia de cambio climático (UNDP, 2019), sino que también limitan la posibilidad de realizar un seguimiento integral a las finanzas climáticas. Esto se debe principalmente a que estos fondos se rigen por normas de reporte y rendición de cuentas diferentes, lo que genera riesgos de que los recursos sean utilizados en fines no autorizados, así como también sean objeto de irregularidades (GIFT, 2022).

³ Disponibles en: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2025/anexos>

II. Contexto nacional.

Un riesgo evidente de los recursos climáticos está relacionado con prácticas de *greenwashing*⁴ y de captura y desvío de las asignaciones de los recursos de financiación climática. Por lo tanto, es fundamental que los países desarrollen un marco robusto para la presupuestación verde. En el año 2022 la OCDE realizó una encuesta para evaluar las prácticas de presupuestación verde de 24 países. Esta encuesta se concentró en cuatro indicadores evaluados en una escala de 0-0,25: i) marco institucional, ii) métodos y herramientas, iii) rendición de cuentas y transparencia, y iv) ambiente propicio para la presupuestación.

A partir de los resultados de esta encuesta, se construyó el Índice de Presupuestación Verde (*Green Budgeting Index*). La Tabla 1 presenta los resultados que obtuvo Colombia en este índice.

Tabla 1. Resultados de Colombia en el Índice de Presupuestación Verde 2022.

Dimensiones	Puntaje	Posición
Marco institucional	0,19	6
Rendición de cuentas y transparencia	0,07	17
Ambiente propicio	0,06	21
Métodos y herramientas	0,05	24
Índice agregado	0,36	20

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2023).

De acuerdo con esta evaluación, Colombia se ubicó en la posición 20 entre los 24 países encuestados. Es importante resaltar que en el indicador de marco institucional el país obtuvo el mismo puntaje que Suecia e Irlanda, y se ubicó solo por detrás de Noruega, Reino Unido y Canadá. Esto es muy significativo pues evidencia los avances que ha tenido el país en la construcción de una institucionalidad que responda a los desafíos ambientales.

Este resultado en materia institucional se corresponde con los múltiples avances que se han presentado en los últimos años, donde se destacan los ajustes institucionales alrededor del Sistema Nacional Ambiental – SINA, y la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático – SISCLIMA a partir del Decreto 298 de 2016. Este sistema funciona a partir de una Comisión Intersectorial de Cambio Climático – CICC con nueve (9) Nodos Regionales, tiene el objetivo de articular políticas, instrumentos y entidades que implementan acciones en materia de cambio climático y de mitigación de gases de efecto invernadero.

Dentro del SISCLIMA se encuentra el Comité de Gestión Financiera – CGF, instancia de gran relevancia en tanto se encarga de coordinar la incorporación de “criterios de cambio

⁴ Prácticas que consisten en la “afirmación de que una actividad contribuye a un objetivo climático o medioambiental más de lo que realmente lo hace” (Blazey & Lelong, 2022, p.6).

climático en los ciclos de planeación, ejecución y evaluación económica y financiera de Colombia, con el fin de garantizar el flujo de recursos financieros públicos, privados y de cooperación internacional” (Comité de Gestión Financiera, s.f.). Además, esta instancia se encarga de formular y actualizar la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, desarrollar instrumentos y mecanismos financieros que contribuyan con la acción climática, y hacer seguimiento a las inversiones.

Dentro de las actividades desarrolladas por el CGF, y con apoyo de recursos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente, en 2021 se implementó el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación – MRV del financiamiento climático, a cargo del DNP. Este sistema busca reunir la información sobre la financiación climática a través de recursos públicos, privados e internacionales, con el fin de servir como plataforma única que sistematice los reportes de inversiones climáticas en el país. En este sentido, el MRV ofrece estimaciones sobre programas y proyectos que, a partir de una metodología de rastreo específica, son clasificados en relación con las dimensiones del cambio climático a las que responden las inversiones. Esta herramienta se concentra en la verificación de información al implementar una metodología para reducir el riesgo de doble contabilidad de los mismos recursos y de sobreestimar proyectos que atienden parcialmente la temática climática, buscando avanzar en la transparencia de estas inversiones.

También es importante destacar que en el año 2022 se desarrolló un sistema de clasificación de las actividades económicas que contribuyen al logro de los compromisos ambientales del país. Este sistema, denominado Taxonomía Verde de Colombia, permite identificar aquellas inversiones que puedan ser consideradas como ambientalmente sostenibles. Este sistema aún se encuentra en proceso de implementación.

La evaluación hecha por la OCDE en el año 2024 destacó que la principal debilidad de la presupuestación verde en Colombia es la falta de métodos y herramientas⁵ que apoyen su implementación. Esto contrasta con otros países de la región, como Chile y México, en donde se han desarrollado herramientas de etiquetado presupuestario verde acompañadas de evaluaciones del impacto ambiental del gasto o análisis del costo-beneficio sobre el medio ambiente.

A pesar de estos resultados, Colombia tiene experiencia en la implementación de trazadores presupuestales, los cuales permiten identificar y visibilizar los recursos que se destinan hacia temáticas particulares o para atender las necesidades de grupos poblacionales específicos (Guerrero, et.al., 2022). Éstos operan a partir del etiquetado de las partidas presupuestales que responden a los distintos objetivos y prioridades que se establecen en materia de política pública. Por esta razón, podrían constituirse como una de

⁵ Este indicador evalúa herramientas como: la clasificación de las iniciativas presupuestarias según su impacto, la evaluación del impacto ambiental de nuevas asignaciones presupuestarias, la fijación de precios a los servicios ecosistémicos y la integración de objetivos de desempeño relacionados con las metas ambientales y climáticas (OCDE, s.f.).

las principales herramientas para garantizar el seguimiento de los recursos económicos dirigidos al cumplimiento de las metas establecidas en materia de cambio climático.

Colombia ha adoptado más de 20 trazadores presupuestales, los cuales tienen diversos objetivos. A partir de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, se crearon tres trazadores: el trazador de grupos étnicos (art. 219), el trazador especial de construcción de paz (art. 220) y el trazador para la equidad de la mujer (art. 221). En el caso de los dos primeros, la normativa es explícita en mencionar que estos trazadores presupuestales deben identificar las partidas tanto de funcionamiento como de inversión destinadas para estos fines, de tal manera que se fortalezca la transparencia sobre todos los recursos del presupuesto nacional asignados para tal fin.

Por su parte, en materia ambiental en el marco del documento CONPES 4021 de 2020 se estableció como una de las principales líneas de acción, la implementación de medidas con el fin de fortalecer el seguimiento de las inversiones orientadas al cumplimiento de la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático y su Comité de Gestión Financiera se resaltó la importancia de hacer seguimiento a las inversiones en esta materia a través de trazadores presupuestales.

La necesidad de identificar los recursos que se destinan a temáticas específicas es persistente. Por ejemplo, el Acto Legislativo 01 de 2023 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección constitucional por lo cual, se definió la obligación de implementar un trazador presupuestal para hacer seguimiento a las inversiones que están dirigidas a atender las necesidades de la población campesina en las zonas rurales y zonas rurales dispersas (Congreso de la República, 2023).

Estos casos evidencian la importancia de los trazadores presupuestales como instrumentos para facilitar el seguimiento y la transparencia de los recursos públicos que se invierten en determinados temas transversales y para atender grupos poblacionales que son de gran relevancia para los gobiernos nacionales. En seguimiento con este propósito para el país, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (artículo 361) estableció la obligación de definir una metodología para la creación e implementación de trazadores presupuestales, tarea que quedó a cargo del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, a pesar de la creación de múltiples trazadores presupuestales, hay varios factores que limitan su eficacia para el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas sobre el destino de los recursos públicos. Al respecto, Guerrero et.al (2022) identifican debilidades generales, tales como:

- La calidad de la información depende del reporte manual por parte de los funcionarios encargados de identificar los recursos que se asignan a cada temática.
- Existen riesgos de contabilizar en los trazadores gastos que no deberían estar reportados, así como también excluir partidas que sí deberían estar dentro de los trazadores.
- Teniendo en cuenta que en Colombia la información fluye desde las entidades ejecutoras del presupuesto hacia las autoridades presupuestales (enfoque *bottom-*

up) se pueden generar inconsistencias en el etiquetado que lleven a subestimar o sobreestimar el gasto.

- El acceso a la información consolidada de los trazadores presupuestales es limitado y su uso no es frecuente en los procesos de toma estratégica de decisiones.

Estas debilidades se pueden profundizar en el tiempo a medida que surgen nuevas necesidades de identificar el presupuesto asignado a diferentes temáticas, lo que implicaría una carga adicional en el reporte que realizan las unidades ejecutoras del presupuesto.

En esta línea, Rodríguez & Martínez (2022) identifican que, a pesar de la implementación del trazador de construcción de paz y otros esfuerzos para fortalecer el seguimiento de los recursos, persisten condiciones que dificultan la transparencia y acceso a la información sobre la financiación del Acuerdo Final de Paz, lo que incide en la pérdida de eficiencia del gasto, obstaculiza su trazabilidad y lleva a una menor rendición de cuentas sobre el estado de implementación del Acuerdo.

Además de las limitaciones que enfrentan los trazadores presupuestales como herramienta para el seguimiento de las finanzas climáticas, en Colombia la gestión presupuestal a través de mecanismos como los fondos extrapresupuestales presenta barreras adicionales para el seguimiento integral de los recursos públicos, en tanto en estos fondos se diluye la rendición de cuentas y rigen otras normas de reporte de datos financieros, lo cual incrementa los riesgos de malversación y utilización con fines diferentes a los autorizados (Transparencia por Colombia, 2023).

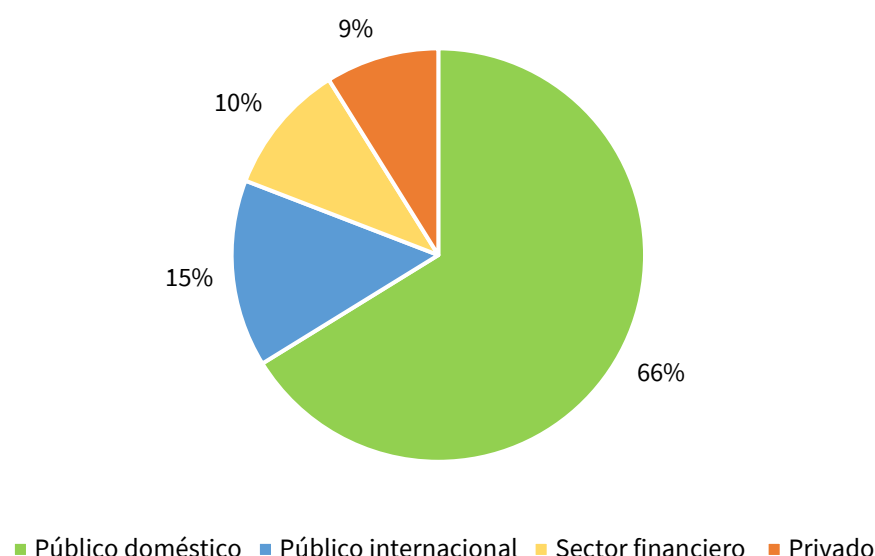
En suma, **a pesar de que Colombia tiene una amplia experiencia en la implementación de trazadores presupuestales, existen condiciones de base que limitan la eficacia de los trazadores como instrumento que garantice el seguimiento de los recursos públicos que se destinan a temáticas transversales.** Adicionalmente, el uso de fondos extrapresupuestales para la gestión de los recursos públicos que se orientan a implementar acciones climáticas profundiza un escenario de barreras significativas para la trazabilidad de los recursos públicos.

Abordar estas debilidades es particularmente relevante en un contexto en el que se moviliza una cantidad significativa de recursos económicos para la implementación de acciones climáticas y en el que desde diversos espacios institucionales se aboga por una mayor movilización de recursos.

III. Panorama general del financiamiento climático en Colombia.

En este apartado se presenta la información disponible sobre financiación climática en Colombia a partir de los datos divulgados a través del Sistema MRV para el periodo 2011-2023. En este periodo de tiempo se invirtieron \$44,6 billones en un total de 71.268 acciones climáticas. La Gráfica 1 presenta la distribución de estos recursos de acuerdo con las cuatro fuentes principales de inversión en materia de cambio climático.

Gráfica 1. Porcentaje del total de recursos de financiación climática según la fuente (2011-2023).



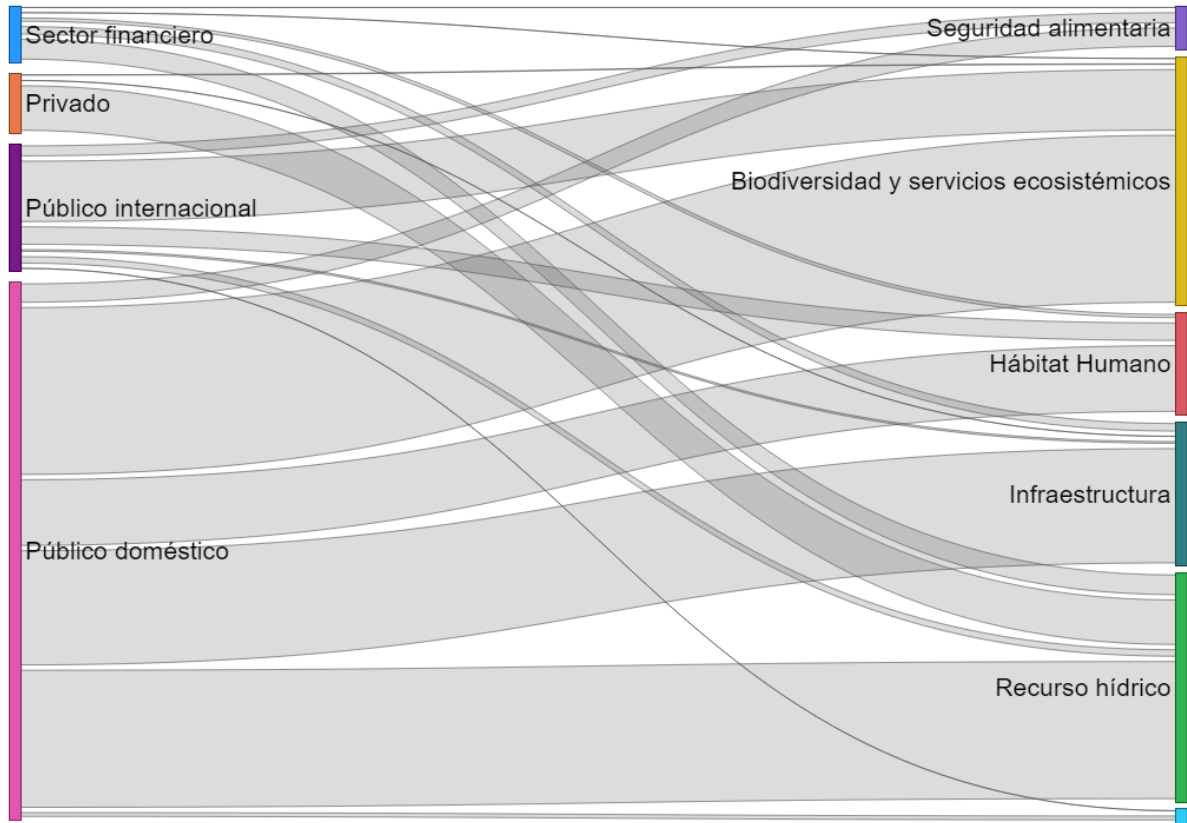
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

Tal y como se observa en esta Gráfica, el 66% de los recursos de financiación climática provienen directamente de las diferentes fuentes públicas del país, le sigue el financiamiento público internacional con 15%, el sector financiero con 10% y, por último, el sector privado con 9% de la financiación climática. Además, el principal instrumento de los recursos que aporta el sector financiero son los préstamos, situación que aumenta la carga fiscal y la responsabilidad del Gobierno Nacional frente a la financiación de acciones climáticas.

De esta manera, se evidencia el rol central de los recursos públicos para la financiación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Así las cosas, es muy importante garantizar un marco que permita identificar y evaluar el impacto de las iniciativas presupuestarias verdes, así como garantizar el acceso público a esta información por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, no solo es importante reconocer la magnitud de los recursos que se han movilizado para atender el cambio climático, sino también identificar hacia qué objetivos específicos se han dirigido estos flujos financieros. En este sentido, la Gráfica 2 presenta las diferentes fuentes de financiación climática y los propósitos o dimensiones del cambio climático en los que se han invertido estos recursos.

Gráfica 2. Magnitud de la financiación según el origen de los recursos y las dimensiones del cambio climático (2011-2023).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

Tal y como se observa en la Gráfica 2, los recursos públicos domésticos han sido la principal fuente de recursos en cada una de las dimensiones relevantes para la acción climática, mientras que la mayor proporción de flujos financieros de cooperación internacional se han dirigido a la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (estos recursos han financiado, por ejemplo, actividades enmarcadas en REDD+).

Teniendo en cuenta la proporción significativa del financiamiento público doméstico, la Tabla 2 presenta la desagregación de acuerdo con las fuentes de financiación. Entre 2011-2023 fue de \$29,5 billones, monto que se destinó a la financiación de 61.313 acciones climáticas.

Tabla 2. Desagregación del financiamiento público doméstico (2011-2023).

Fuente	# acciones climáticas	Monto total (COP)	%
Presupuesto de los municipios	54.443	\$ 12.202.930.628.029	41,4%
Presupuesto General de la Nación	1.060	\$ 8.363.010.436.278	28,3%
Sistema General de Regalías	2.487	\$ 7.138.643.790.054	24,2%
Presupuesto de los departamentos	3.323	\$ 1.802.677.317.345	6,1%
Total	61.313	\$ 29.507.262.171.706	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en el Sistema MRV.

Como se evidencia en la Tabla 2, el 41,4% de los recursos de financiación pública doméstica provienen de los presupuestos municipales. Esta información proviene del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), que recoge la información a través de la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO). Esta información recopila la información de carácter presupuestal, por lo que no es posible establecer específicamente los proyectos de inversión o las acciones específicas en las que se ejecutaron estos recursos.

Igualmente, es importante destacar que el 28,3% de los recursos de financiamiento público doméstico están relacionados con asignaciones del Presupuesto General de la Nación – PGN. Esta fuente incluye los presupuestos y acciones climáticas ejecutadas por las distintas entidades públicas que hacen parte del PGN, tales como: los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Minas y Energía, Transporte, pero también las acciones implementadas por las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR y las diferentes Agencias del ejecutivo nacional como la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Infraestructura.

En términos generales, **el MRV ofrece una visión puntual y confiable de las acciones climáticas en el país, permitiendo el seguimiento de las acciones del gobierno nacional y de los proyectos del SGR. Sin embargo, persisten brechas que dificultan el seguimiento de la información que reportan las entidades territoriales, particularmente cuando utilizan recursos propios.** Estas brechas no están relacionadas con el MRV sino con los sistemas de reporte de información de las entidades territoriales. Asimismo, la información del sector privado no es trazable, toda vez que proviene de las encuestas que realiza el DANE.

IV. Trazadores presupuestales para el seguimiento a las inversiones del presupuesto nacional.

Como se discutió previamente, el etiquetado climático representa una herramienta relevante para recolectar la información sobre las acciones climáticas y mejorar la toma de decisiones sobre la financiación de estas acciones. Este etiquetado cobra mayor relevancia en un Estado como el colombiano, en donde hay una gran relevancia de cada sector frente a la toma de decisiones sobre sus inversiones.

En este apartado se presenta el análisis de cuatro trazadores de políticas transversales ligados con políticas públicas para el cambio climático.

4.1. Metodología.

El análisis sobre el seguimiento a la financiación climática se realizó a partir de cuatro políticas transversales: i) Cambio Climático, ii) Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques, iii) Gestión del Riesgo de Desastres, y iv) Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. Con el objetivo de profundizar sobre el seguimiento a los recursos públicos asignados a estas políticas, se identificaron varias fuentes de información sobre presupuesto, proyectos de inversión y contratación pública.

En este ejercicio se recopiló la información disponible en los datos abiertos del DNP sobre proyectos de inversión, a partir de los cuales se identificaron aquellos asociados con los cuatro trazadores y que registraron dentro de su horizonte temporal los años 2023 y 2024. Se debe destacar que los trazadores de políticas transversales aplican exclusivamente a proyectos de inversión y no al resto del presupuesto público, es decir, no aplican para funcionamiento y deuda.

Asimismo, para ampliar el análisis se cruzó la información con otras fuentes de información con el objetivo de incluir variables como: avance físico, avance financiero, beneficiario, localización de ejecución, cantidad, valor de contratos y localización geográfica de la ejecución. También se utilizaron los informes de ejecución presupuestal del Portal de Transparencia Económica con el fin de complementar la información sobre los compromisos que registró cada proyecto durante los años 2023 y 2024. De esta manera, se consolidó la información de aquellos proyectos que en ejecución incluyen el periodo 2023 y 2024, y que estuvieron financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Una vez consolidada la información de los proyectos, se cruzaron los datos con la información disponible en SECOP I y II tomando como llave el identificador del Código BPIN, lo que permitió identificar los contratos suscritos en 2023 y 2024 frente a la base de proyectos delimitada anteriormente. No obstante, dadas las deficiencias en el diligenciamiento de la información de los contratos en SECOP, también se utilizaron otras estrategias con el fin de obtener un panorama más completo de los datos contractuales. En este sentido, se utilizaron cadenas de texto de los nombres de los proyectos de inversión

con el fin de identificar coincidencias respecto al detalle del objeto de los contratos registrados en SECOP⁶.

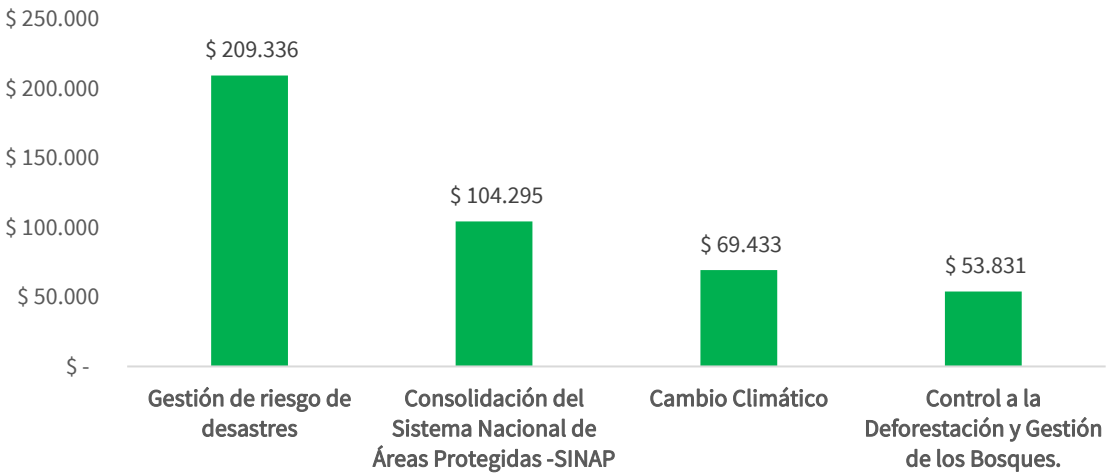
Con esta metodología, en síntesis, se identificó un universo de 19 proyectos que estuvieron vinculados con algunas de las cuatro políticas transversales, y 93 contratos públicos que ejecutaron recursos con cargo a 9 de estos proyectos de inversión.

4.2. Resultados.

Subestimación del gasto.

A partir del proceso anterior, los 19 proyectos de inversión identificados tuvieron un total de compromisos por un valor que asciende a \$436.895 millones durante los años 2023 y 2024. La política de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques fue la que más proyectos registró (9), seguida de la Gestión del Riesgo de Desastres (7), Cambio Climático (2) y, por último, la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP con un proyecto de inversión. Sin embargo, hay diferencias significativas en la distribución de los compromisos presupuestales de los proyectos correspondientes a cada trazador, como se observan Gráfica 3

Gráfica 3. Compromisos de los proyectos de inversión en ejecución en los años 2023 y 2024, según el trazador presupuestal (cifras en millones).



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP.

En los dos últimos años Colombia atravesó diversas emergencias climáticas⁷, no obstante, llama la atención el valor de los proyectos relacionados con la gestión del riesgo de

⁶ Esta información se encuentra de manera detallada en el siguiente Tablero de Visualización: <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/contratacion-climatica/>

⁷ Las emergencias reportadas en 2023 aumentaron un 13% respecto a las presentadas en 2022 (Caracol Radio, 2024). Asimismo, durante 2024 se registraron más de 9.000 emergencias, de las

desastres. Este es el trazador con mayor valor en los dos años analizados, no obstante, por ejemplo, el monto de las transferencias al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – FNGRD que se comprometieron en el año 2023 superó los \$2 billones. Esto señala **una debilidad del trazador dado que, al registrar solo información del presupuesto de inversión, no logra capturar los datos sobre presupuesto de las transferencias que se realizan a instrumentos importantes**, como el FNGRD, ya que estos rubros hacen parte del presupuesto de funcionamiento de la entidad.

Lo anterior muestra que hay una alta probabilidad de subestimación del gasto real dado el proceso de registro de la información. Esta situación confirma la necesidad de hacer ajustes para que los datos de los trazadores presupuestales permitan identificar brechas de financiación y orienten la toma de decisiones alrededor de los recursos que se dirigen a las diferentes prioridades de política pública. A la par, es necesario tomar medidas para garantizar que la metodología que se implemente para resolver esta debilidad, no conlleve a la doble contabilidad de los gastos, de manera que no se sobreestime el gasto al incluir dos veces los recursos de transferencias que son, a menudo, ejecutadas posteriormente por entidades territoriales.

Naturaleza transversal del gasto climático.

Uno de los principales objetivos de los trazadores presupuestales consiste en que éstos reflejen las inversiones realizadas desde diferentes sectores y entidades. Esto se debe a que el logro de las ambiciosas metas trazadas en materia de cambio climático depende de la concurrencia de recursos y esfuerzos. En otras palabras, para avanzar en la agenda climática, es necesario avanzar en la transversalización de sus acciones.

La Tabla 3 muestra las entidades responsables de la ejecución de los proyectos de inversión de acuerdo con el trazador presupuestal con el que se encuentran relacionados.

Tabla 3. Entidades responsables de la ejecución de los proyectos según el trazador presupuestal.

Trazador presupuestal	Entidades responsables	# proyectos
Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques.	Corporación Autónoma Regional de Nariño - Corponariño	2
	Corporación Autónoma Regional de Chivor - Corpochivor	1
	Corporación Autónoma Regional de Sucre - Carsucre	1
	Corporación Autónoma Regional del Cesar – Corpocesar	1
	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina - Coralina	1

cuales los incendios forestales, las inundaciones y los movimientos de tierra han sido los eventos más frecuentes (El Espectador, 2024).

	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia - CDA	1
	Fondo Nacional Ambiental – FONAM	1
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1
Gestión del riesgo de desastres.	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	3
	Fondo Adaptación	1
	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - Corpouraba	1
	Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki We	1
	Ministerio de Minas y Energía	1
Cambio Climático.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	1
	Ministerio de Industria Turismo	1
Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP.	Parques Nacionales Naturales de Colombia	1

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DNP.

La Tabla muestra que, con excepción del trazador de consolidación del SINAP, los demás trazadores cuentan con proyectos que son ejecutados por diferentes entidades. Para utilizar eficazmente los recursos públicos, es importante que existan mecanismos de coordinación de las acciones entre las diferentes entidades de tal forma que permita alcanzar los objetivos de política pública. Esto incluye establecer procesos para validar constantemente la calidad de la información que reportan las entidades.

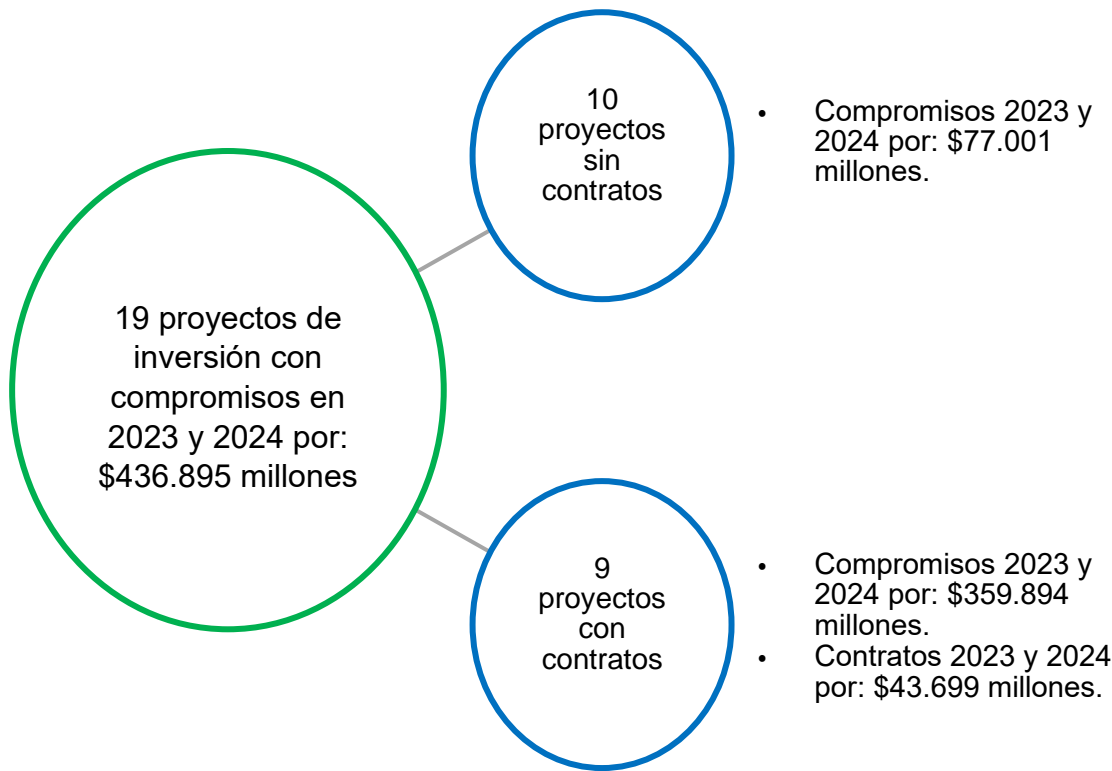
La arquitectura de los trazadores puede llevar a que distintas inversiones cumplan con los criterios suficientes para ser clasificados dentro de todos los trazadores. Este es el caso de los proyectos para la generación de infraestructuras y la gestión de bosques, en la medida en que este tipo de inversiones podrían ser clasificadas simultáneamente por lo menos en tres trazadores presupuestales. Similarmente, se destaca la situación del marcador de consolidación del SINAP, en el que solo se registra un proyecto, lo que lleva a la **necesidad de revisar si es necesario tener un marcador específico para esta temática, máxime cuando dicho proyecto también contribuye al marcador de cambio climático.**

De igual manera, es importante mencionar que la consolidación de un trazador presupuestal con toda la información no puede ir en contravía de la posibilidad de capturar la información más detallada sobre los objetivos y dimensiones a las que responden los proyectos de inversión. La información consolidada en un único trazador debe mantener el nivel de detalle de las diferentes dimensiones de política transversal, de manera que se puedan identificar dimensiones tales como conservación y desarrollo sostenible, reducción del riesgo, gobernanza, conocimiento, control y vigilancia, investigación científica, así como aquellos que tienen un carácter integral.

Brechas en la trazabilidad de la información.

El cruce de la información de proyectos de inversión y la contratación pública asociada a éstos, arroja varios hallazgos en materia de la trazabilidad integral de los recursos. La Gráfica 4, muestra que, del universo de 19 proyectos de inversión en ejecución, solo se identificaron 9 proyectos con algún contrato celebrado. Es decir, existen vacíos significativos frente a la forma como se ejecutaron contractualmente los otros 10 proyectos, dado que no fue posible identificar los contratos suscritos. Lo anterior evidencia cómo se va perdiendo la trazabilidad de los recursos en el proceso de registro de los proyectos de inversión y su paso a los datos de contratación pública.

Gráfica 4. Pérdida de trazabilidad en la contratación de los proyectos de inversión.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP y SECOP I y II.

Respecto a los 13 proyectos que están en ejecución y de los cuales no se encontraron contratos registrados en SECOP, es importante destacar que dos de las principales entidades que ejecutan estos proyectos emplean fondos extrapresupuestales para la ejecución de los recursos a través de regímenes especiales de contratación (véase la Tabla 4). Esto genera riesgos de corrupción no solo por la opacidad de la información sobre la

ejecución de los recursos, sino también por la discrecionalidad que otorga a los tomadores de decisiones.

Tabla 4. Entidades ejecutoras de proyectos que no registran contratos en SECOP.

Entidad ejecutora	Compromisos 2023-2024
Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	\$ 23.299.385.212
Fondo Nacional Ambiental – FONAM	\$ 21.169.370.178
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	\$ 8.200.000.000
Corporación Autónoma Regional de Sucre - Carsucre	\$ 5.734.140.455
Corporación Autónoma Regional de Nariño - Corponarino	\$ 5.102.137.358
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonia - CDA	\$ 4.252.944.227
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá - Corpouraba	\$ 4.004.982.424
Corporación Autónoma Regional del Cesar - Corpocesar	\$ 2.793.076.754
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina - Coralina	\$ 2.444.748.198
TOTAL	\$ 77.000.784.806

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP y SECOP I y II.

Frente a los 9 proyectos que tuvieron contratos celebrados, la gráfica 4 muestra que se identificaron 93 proyectos por un valor de \$43.699 millones. Sin embargo, este valor solo representa el 12% de los compromisos registrados durante los años 2023 y 2024, situación que evidencia otro punto de pérdida de trazabilidad del presupuesto nacional. **Lo anterior no solo limita el control ciudadano sobre la ejecución de los proyectos y la potencial evaluación de las inversiones, sino que también contribuye a que se presenten riesgos de corrupción en el desarrollo de los contratos suscritos.**

Proyectos a nivel territorial.

A partir de la información disponible en los trazadores de políticas transversales, se identifican algunos casos de proyectos de entidades territoriales en los que el objeto y el valor de los mismos da cuenta de limitaciones en la calidad de los proyectos (Ver la Tabla 5).

Tabla 5. Proyectos de inversión territoriales seleccionados.

Nombre del proyecto	Entidad responsable	Valor total del proyecto
Apoyo a la gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima vigencia 2025 en el municipio de Pitalito Huila.	Pitalito – Huila	\$20.000.000

Prestación de servicios profesionales para coordinar la oficina de gestión ambiental en fortalecimiento de la Secretaría de Planeación e Infraestructura y desarrollar el ordenamiento territorial y la educación ambiental en el municipio de Piamonte Cauca.	Piamonte – Cauca	\$42.000.000
Apoyo técnico y profesional para el desarrollo de iniciativas de educación ambiental y de desarrollo sostenible en el municipio de San Pablo.	San Pablo – Bolívar	\$90.000.000
Apoyo a la gestión de los procesos para el fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres y emergencias vigencia 2025 en el municipio de Manaure	Manaure – La Guajira	\$99.550.000

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP.

En estos casos, el objeto de los proyectos se encuentra limitado a actividades específicas que responden a tareas operativas de las administraciones municipales y, al mismo tiempo, el bajo monto de las inversiones evidencia la fragmentación de los recursos públicos en pequeñas acciones que no necesariamente llevan a un impacto significativo a nivel territorial. De esta manera, **los trazadores presupuestales son fundamentales para medir la calidad de las inversiones públicas, evidenciar posibles deficiencias en los procesos de planeación, y asegurar que la priorización de los recursos se realice tomando en cuenta criterios de impacto en materia de cambio climático.**

En general, se debe destacar que los trazadores sirven para obtener una mirada amplia en tanto permiten rastrear los recursos que entidades de diferente naturaleza y orden territorial destinan a determinados objetivos de política pública. Sin embargo, existen profundas debilidades que limitan la utilidad de los trazadores, no solo como herramienta para el seguimiento de los recursos, sino también como instrumento para la toma estratégica de decisiones. Algunas de estas debilidades se refieren a la aplicación del trazador solo a recursos de inversión, lo que excluye una proporción significativa que se registra en el gasto de funcionamiento de las entidades, tales como transferencias a fondos extrapresupuestales. Esto, a su vez limita la trazabilidad sobre los contratos.

También es importante enfatizar en la urgencia de evaluar la calidad del gasto asignado a proyectos de inversión en los que no es evidente la forma como están acotados sus resultados, de tal manera que sea más efectiva la inversión de los recursos públicos.

Se debe enfatizar el carácter transversal que tienen las acciones para el cambio climático, ya sea la generación de infraestructuras viales o residenciales más resilientes, o la atención de personas en zonas estratégicas para la conservación ambiental. Las acciones para hacer frente a los efectos del cambio climático deben ser emprendidas por entidades de diferentes sectores, no solo aquellas del sector ambiental, y, por tanto, es fundamental que se fortalezca el reporte transversal con el fin de capturar las acciones que contribuyen a las metas trazadas en materia de cambio climático que son realizadas por otras entidades, como el Ministerio de Transporte.

V. Fondos Extrapresupuestales del Presupuesto General de la Nación.

La naturaleza jurídica de los fondos cuenta y patrimonios autónomos⁸ les permite cobijar sus procesos contractuales bajo el régimen privado, lo que lleva a opacidad de la información contractual de estos fondos extrapresupuestales, dificultando así el seguimiento efectivo al uso de los recursos públicos y, por tanto, el control del gasto público (Transparencia por Colombia, 2023).

Teniendo en cuenta los resultados anteriores sobre la relevancia de los fondos extrapresupuestales en los recursos climáticos, a continuación, se presenta un análisis del acceso a la información presupuestal y contractual de cuatro principales fondos: Fondo de Adaptación, Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Fondo Nacional Ambiental y Fondo para la Vida y la Biodiversidad.

Como paso fundamental para avanzar en la trazabilidad integral de los recursos climáticos, este análisis se enfoca en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad de información contractual por parte de los fondos extrapresupuestales. Esto se hace teniendo como referencia el artículo 53 de la ley 2195, según el cual, todas las entidades estatales deberán publicar toda la información de los procesos contractuales en SECOP II. La correcta publicación de información en SECOP permitiría superar las barreras en la identificación de recursos del PGN, particularmente, de las transferencias que se hacen a los fondos.

5.1. Metodología.

Para el seguimiento de los fondos priorizados, se realizó una identificación de entidades en las plataformas de contratación, verificando los registros previamente construidos en un diccionario de Entidades normalizadas que contienen 14.458 entidades en SECOP (1, 2 y Procesos) y 2.792 en la Tienda Virtual del Estado Colombiano – TVEC.

Posteriormente, se realizó un procedimiento de filtrado y de descarga de la información desde SECOP I y II y la Tienda Virtual sobre estas entidades identificadas, con los procesos registrados desde el 1 de enero de 2022 hasta la fecha de corte que fue el 31 de diciembre de 2024.

Acá es importante destacar que los datos de SECOP que se utilizaron provienen exclusivamente del conjunto de datos de “Contratos Electrónicos”. Esto se debe a que los datos disponibles en “SECOP II - Procesos de Contratación” no permiten el acceso real a la información, ya que este conjunto de datos carece de información con suficiente calidad para su procesamiento. Particularmente, en dicho conjunto de datos hace falta información clave para la triangulación, como las variables de contratista adjudicado y valor de

⁸ Estos son mecanismos financieros que permiten administrar los recursos públicos a través de figuras como la fiducia pública, lo que facilita el escape del proceso presupuestal y el régimen de contratación estatal (Comisión del Gasto y la Inversión Pública, 2018).

contratación. A pesar de que distintas entidades han dado publicidad a sus contratos en dicho conjunto de datos, las imprecisiones que contiene esta información inducen al error, convirtiéndose en una barrera para el acceso a la información.

Posteriormente, se realizó un proceso de unificación de las bases de datos, ya que se utilizaron los conjuntos de datos completos de ambas versiones de SECOP. En la unificación se encontraron 3.458 contratos cargados que se encuentran incompletos y sin firmar, no obstante, se verificó que son procesos contratados, por lo que se le asociaron fechas relacionadas con su carga a SECOP y con los valores correspondientes a las cuantías del proceso, desconociendo si tuvieron adiciones. Este proceso incluyó la estandarización y normalización de variables tipo, modalidad, causal de contratación directa, y las variables de catálogo de bienes y servicios UNSPSC.

Para los datos de Tienda Virtual se normalizaron y estandarizaron las entidades, el estado de la compra, la agregación, la actividad y se limpiaron los ítems; asimismo se asoció la URL de ficha de compra para cada proceso, dato inexistente en la TVEC.

A partir de esto se realizó un análisis de la información publicada por las entidades en sus distintas páginas web y se comparó con el presupuesto ejecutado por cada fondo. La comparación de los presupuestos y contratos publicados busca aproximar el cumplimiento en materia de publicación de información reconociendo que el valor contratado no necesariamente debe ser igual al valor del presupuesto comprometido, toda vez que puede haber rezagos presupuestales, vigencias futuras, contratos con valores iniciales iguales a cero, entre otras circunstancias.

5.2 Resultados.

La Tabla 6 resume los principales resultados identificados frente a la disposición de información de los fondos extrapresupuestales priorizados en el seguimiento.

Tabla 6. Información disponible de los fondos extrapresupuestales priorizados.

Nombre	Naturaleza	Página web	Presupuesto total	Valor contratos identificados	Disposición de información contractual
Fondo para la Vida y la Biodiversidad	Patrimonio autónomo de reciente creación, adscrito a Min Ambiente y administrado por Fidulcoldex.	Al interior de la página de Ministerio de Ambiente hay un micrositio en el que se dispone información general sobre el Fondo, incluyendo invitaciones	2023: \$508.535.000.000 2024: \$740.000.000.000	\$ 0	Deficiente

		públicas e informes de gestión.			
Fondo Nacional Ambiental	Fondo con personería jurídica, patrimonio independiente, pero sin estructura administrativa, adscrito al Ministerio de Ambiente.	Al interior de la página del Ministerio de Ambiente se encuentra una sección en la que se explica qué es el Fonam pero no hay mayor información sobre la gestión del Fondo.	2023: \$221.302.047.976 2024: \$242.160.252.317	\$233.644.825.764	Limitada
Fondo Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres	Fideicomiso constituido como patrimonio autónomo, administrado por la Fiduciaria La Previsora S.A. La ordenación del gasto está a cargo de la UNGRD.	No cuenta con una página propia para la divulgación de información.	2023: \$2.184.702.000.000 2024: \$749.750.000.000	\$ 0	Deficiente
Fondo de Adaptación	Entidad pública que desde el año 2020 utiliza el régimen general de contratación, pero la inversión es administrada por la Fiduciaria La Previsora S.A y el Consorcio FADAP 2012.	Como entidad, cuenta con una página propia, que incluye una sección de transparencia y acceso a la información pública.	2023: \$151.573.171.451 2024: \$175.522.618.480	\$153.892.921.733	Limitada

Fuente: Elaboración propia con base en SECOP I y II, así como, con información de informes de gestión y consulta de las páginas de las entidades. Nota: la información presupuestal corresponde a compromisos.

De acuerdo con la información consignada en la Tabla 6, **ninguno de los fondos priorizados en el seguimiento cumple estrictamente con el artículo 53 de la ley 2195, puesto que no publican toda la información como contratos electrónicos de SECOP II, tal y como estipula la Ley.** Además, dicha información tampoco se publica en las bases de datos de SECOP I o en la Tienda Virtual.

Sobre el Fondo para la Vida y la Biodiversidad se debe destacar que, de acuerdo con el Decreto 1648 de 2023 que crea esta figura, la fiduciaria que administra el fondo tiene la responsabilidad de publicar la información contractual en SECOP II. Sin embargo, no se encuentran contratos publicados en esta plataforma. Por el contrario, la fiduciaria publica la información contractual mediante archivos PDF en su página web⁹. Este formato y el sitio en el que se publica la información constituyen un gran obstáculo para el acceso a la información por parte de los interesados, toda vez que la información no es descargable ni reutilizable.

Cuadro 1. El impuesto al carbono.

Desde el año 2016, Colombia cuenta con un impuesto al carbono, destinado a gravar los combustibles fósiles causantes de los gases de efecto invernadero. Particularmente, se grava el uso en el país de gasolina, queroseno, Jet Fuel, ACPM, *fuel oil*, carbón, gas licuado de petróleo para usuarios industriales y gas naturales para la industria petroquímica y de refinación.

A partir del 2023, el 80% del recaudo de este impuesto está destinado a proyectos de inversión en protección ambiental y acción climática. El recaudo del impuesto para los 2023 y 2024 fue de \$1.127.269 millones de pesos, lo que representa una asignación específica a temáticas ambientales y climáticas anual de \$449.708 millones de pesos.

El Fondo para la Vida y la Biodiversidad creado por el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023) es un mecanismo creado para canalizar la inversión de estos recursos.

Frente al Fondo Nacional Ambiental se debe destacar que hay un volumen significativo de contratos publicados en SECOP, cerca del 50% frente al presupuesto comprometido, mientras que el valor restante puede estar relacionado con brechas para la identificación de la información en SECOP. Esto, teniendo en cuenta que el Fondo transfiere recursos a

⁹ Véase: <https://www.fiducoldex.com.co/negocios-fiduciarios/fondo-para-la-vida-y-la-biodiversidad/contratacion-derivada>

entidades del sector ambiental, quienes son las encargadas de la ejecución de los recursos transferidos.

En lo que se refiere al Fondo Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres de la UNGRD, no se encuentran contratos registrados para los años 2023 y 2024. Esto se debe principalmente a fallas en el registro de la información, pues se registran contratos sin asociarlos directamente al Fondo o a nombre de la Fiduprevisora¹⁰, lo que lleva a la imposibilidad de conocer el momento en que se realizan los contratos y la forma en que se ejecutan dichos recursos.

Frente al Fondo de Adaptación se debe destacar que hay una brecha importante en la publicación de información, a pesar de que la entidad opera el régimen público de contratación, toda vez que la contratación total representa el 47% del presupuesto comprometido. Al respecto, se debe resaltar que la entidad realiza contratos en régimen especial, por lo que no queda claro cómo se toman las decisiones sobre el régimen que se debe operar. Asimismo, se debe destacar que, al contrastar la información entregada por la entidad con las bases de datos de Colombia Compra Eficiente, se encontró que el Fondo de Adaptación ha desarrollado 47 procesos de contratación que no son accesibles para el público en general, pues la entidad no les ha dado publicidad en los sistemas de información.

De esta manera, se debe resaltar que **la baja publicación de información en SECOP por parte de los fondos extrapresupuestales lleva a obstáculos para adelantar ejercicios de seguimiento y evaluación de las inversiones para el cambio climático en el país.** Al mismo tiempo, esta opacidad en la publicación de información se vuelve un terreno fértil para la materialización de riesgos de corrupción. Por ejemplo, el reciente caso de corrupción en la UNGRD que se descubrió con los carrotanques en La Guajira¹¹ confirma la necesidad de fortalecer el seguimiento de los Fondos Climáticos, para lo cual es necesaria la disposición completa de la información contractual.

¹⁰ Entre 2023 y 2024 la Fiduprevisora publicó 1691 relacionados con el Fondo de la UNGRD. Estos fueron identificados, a partir de ejercicios de minería de datos, toda vez que no figuran como contratos del FNGRD. Los contratos están disponibles en: <https://www.monitorciudadano.co/accion-publica-anticorrupcion/contratacion-climatica/>

¹¹ Véase los informes de seguimiento al caso de corrupción de la UNGRD: [¡Algo tiene que pasar!](#)

VI. Conclusiones.

Según las cifras del MRV, dos de cada tres pesos invertidos en la mitigación y adaptación al cambio climático provienen del sector público, ya sea del gobierno nacional o de gobiernos territoriales. Teniendo en cuenta el recorte esperado del 28% en la cooperación internacional por parte de los principales países donantes¹², es muy probable que la inversión por parte de cooperación internacional siga reduciéndose en los próximos años, por lo que la participación de las fuentes locales será cada vez más relevante en la financiación de las medidas necesarias para la protección ambiental y la atención al cambio climático.

El país cuenta hoy en día con avances relevantes en la financiación climática, como la asignación del 80% del impuesto al carbono al Fondo para la Vida y la inclusión de una bolsa específica en el Sistema General de Regalías en materia ambiental. Asimismo, se ha desarrollado el MRV y los trazadores de políticas transversales para fortalecer el seguimiento a las inversiones públicas.

Sin embargo, para asegurar el impacto de los esfuerzos nacionales y territoriales es crucial fortalecer el seguimiento y evaluación de los recursos públicos. Esto incluye la toma de medidas para mitigar los riesgos de corrupción alrededor de las inversiones ambientales y climáticas. Para lograrlo, es necesario mejorar la disposición de información pública sobre los presupuestos, los proyectos de inversión y los contratos.

Como se ha mostrado a lo largo de este documento, las herramientas disponibles representan avances importantes para la disposición de información, sin embargo, existen múltiples limitaciones. Este es el caso del reporte de la información por parte de las entidades territoriales. Tanto en el MRV como en los trazadores de políticas transversales se recoge la información que reportan estas entidades, pero en algunos casos no queda claro su aporte a las acciones de mitigación y atención al cambio climático.

Similarmente, a pesar de la multiplicidad de trazadores de políticas transversales, estas herramientas no recogen toda la información necesaria, toda vez que no incluyen el presupuesto de funcionamiento, incluyendo las transferencias. Igualmente, no es claro si otras entidades que implementan acciones climáticas, pero que están fuera del sector ambiental, conocen y utilizan estos marcadores.

Por último, se debe enfatizar que los fondos extrapresupuestales constituyen el principal mecanismo para la canalización de recursos en el sector y, al mismo tiempo, representan el principal obstáculo en el acceso a la información, toda vez que no publican toda la información específica sobre su contratación y la forma como ejecutan los recursos públicos que se asignan a estos fondos.

¹² De acuerdo con las cifras de Oxfam sobre los recortes de ayuda internacional: <https://www.oxfam.org/en/press-releases/biggest-ever-aid-cut-g7-members-death-sentence-millions-people-says-oxfam>

El fortalecimiento en el acceso a la información pública es fundamental para fortalecer la agenda climática en el país, toda vez que posibilita reducir la desinformación, cualificar los debates públicos y mejorar el proceso de toma de decisiones alrededor de líneas estratégicas que se encuentran desfinanciadas. De esta manera, el análisis que acá se presenta es un insumo que busca mejorar la disposición de información y el seguimiento a las inversiones climáticas en el país.

VII. Recomendaciones.

A partir del análisis que se presentó en este documento, a continuación, se priorizan 5 acciones para avanzar en el fortalecimiento de la información presupuestal y contractual en materia climática:

1. Crear un trazador presupuestal medioambiental y climático.

Consolidar los cuatro trazadores de políticas transversales en un único trazador presupuestal que incluya las partidas de presupuesto de funcionamiento e inversión. De esta manera, este marcador agruparía toda la información relevante en la materia, incluyendo las transferencias que se realizan desde entidades nacionales y territoriales.

La implementación de un trazador único no solo respondería a la creciente relevancia del cambio climático, sino que también permitiría reducir los errores y omisiones en el reporte de información, convirtiéndose en una herramienta fundamental para la toma de decisiones. Asimismo, contribuiría a profundizar la mirada transversal del cambio climático al registrar las acciones que implementan diferentes entidades nacionales, las cuales han sido creadas en distintos momentos históricos y con diferentes enfoques, pero que hoy en día están implementando medidas que contribuyen a la mitigación y/o adaptación al cambio climático.

Además, esto permitiría alinear las prioridades de política pública con la asignación de recursos, identificando aquellas necesidades que se deben atender de manera prioritaria con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas y compromisos adquiridos por el país alrededor del cambio climático. De esta manera, el trazador presupuestal se convertiría en una herramienta no solo para la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía, sino también para fortalecer la gestión pública, particularmente, al estrechar la relación entre el proceso de planeación y el de presupuestación.

Para lograrlo es necesario incluir en la legislación la consolidación del trazador. El Plan Nacional de Desarrollo es un escenario propicio para la discusión y aprobación de esta iniciativa, que debe ser promovida por el Ministerio de Hacienda, el DNP y el Ministerio de Ambiente.

2. Fortalecer la rendición de cuentas para los fondos extrapresupuestales.

Un primer paso para fortalecer el acceso a la información por parte de los fondos extrapresupuestales es registrar y dar publicidad a todos los contratos públicos que han celebrado estos fondos y las sociedades fiduciarias que administran los recursos, de forma tal que se atiendan las distintas barreras al acceso a la información contractual que enfrenta la ciudadanía.

La mayor publicación debe estar asociada con la mejora en la rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de cada fondo. La creación de una página web en la que se recoja la información del fondo y la generación de informes de rendición de cuentas específicos sobre su gestión representa una siguiente acción a tener en cuenta.

Por último, es necesario que el gobierno nacional fortalezca la rendición de cuentas en materia de acciones climáticas y de protección ambiental, incluyendo la gestión de las entidades que están por fuera del sector ambiental, como la UNGRD adscrita a la Presidencia de la República y el Fondo de Adaptación, adscrito al Ministerio de Hacienda.

Estas iniciativas deben ser implementadas por cada uno de los fondos extrapresupuestales en coordinación con las entidades a las que pertenecen, pero deben contar con el liderazgo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Ambiente.

3. Fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en la implementación de proyectos climáticos.

La implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades en materia ambiental y de cambio climático de las entidades territoriales contribuiría a alinear las iniciativas locales y regionales con las prioridades a nivel nacional, así como a subsanar las debilidades identificadas. De esta forma, se buscará que los proyectos implementados en el nivel territorial contemplen una visión de largo plazo y de impacto regional, de forma que se enfoquen en los riesgos específicos que enfrenta cada región frente al cambio climático.

Existen distintos programas de fortalecimiento de las entidades territoriales, por lo que es importante que este programa se encuentre alineado con otras iniciativas, de acuerdo con la Política de Asistencia Técnica Territorial (Conpes 4091 de 2022); sin embargo, es necesario que este programa priorice las regiones con menores capacidades y con mayores riesgos frente al cambio climático. Este programa deberá ser implementado por el DNP y el Ministerio de Ambiente.

4. Priorizar iniciativas de seguimiento y evaluación de los recursos públicos.

Para mejorar el impacto de las inversiones climáticas, es necesario incrementar las iniciativas destinadas a hacer seguimiento y evaluación de los esfuerzos domésticos. Particularmente, se requiere fortalecer las capacidades de las organizaciones de base para el seguimiento de políticas públicas, así como la generación de evaluaciones de impacto de inversión pública desde la óptica de mitigación y adaptación al cambio climático.

Estas iniciativas permitirían fortalecer el componente de métodos y herramientas en el marco de presupuestación verde del país, para lo cual es importante aprovechar las experiencias de países de la región, así como de organizaciones internacionales. A su vez, esto requiere que las organizaciones de la sociedad civil organizada y la cooperación internacional prioricen dentro de sus agendas este tipo de iniciativas.

Bibliografía.

Blazey, A., & Lelong, M. (2022). *Green budgeting: A way forward*. OECD Journal on Budgeting. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en>

Caracol Radio. (13 de octubre de 2024). *Emergencias aumentaron un 13% en 2023 y afectaron a más de 300 escuelas en Colombia*. Disponible en: <https://caracol.com.co/2024/10/13/emergencias-aumentaron-un-13-en-2023-y-afectaron-a-mas-de-300-escuelas-en-colombia/>

Comisión del Gasto y la Inversión Pública. (2018). *Informe Final*. Disponible en: <https://fedesarrollo.org.co/libros/44909a1a-6fd2-4b37-bc12-72bc7c22877f>

Congreso de la República. (2023). *Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional*. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790>

Departamento Nacional de Planeación – DNP. (2020). *CONPES 4021. Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

El Espectador. (26 de diciembre de 2024). *Incendios forestales e inundaciones, las emergencias más frecuentes en Colombia*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/ambiente/los-deslizamientos-de-tierra-dejaron-70-victimas-fatales-durante-2024-en-colombia/>

Global Initiative for Fiscal Transparency – GIFT. (2022). *Guide on Advancing Fiscal Transparency for Development*. <https://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2023/02/Guide-on-Advancing-Fiscal-Transparency-for-Development.pdf>

Guerrero, J., Martínez, A., Palacios, L., Quiroga, D. & Ruiz, M. (2022). *Trazadores presupuestales y transparencia fiscal*. GIFT & PNUD. <https://www.jointsdgfund.org/sites/default/files/2022-11/Trazadores%20presupuestales%20y%20Transparencia%20fiscal%20%282022.11.02%29%20-%20v6%20ESP.pdf>

OCDE. (2024). *Green Budgeting in OECD Countries 2024*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9aea61f0-en>

OCDE. (2023). *Green and Gender budgeting indexes - Government at a Glance Quantitative Indicators, 2023 edition*. OCDE Data Explorer. [https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&pg=0&bp=true&snb=6&tm=green%20budget&df\[ds\]=dsDisseminateFinaDMZ&df\[id\]=DSD_GOV%40DF_GOV_BP_2023&df\[ag\]=OECD.GOV.GIP&df\[vs\]=1.0&pd=%2C&dq=A.....&ly\[rw\]=MEASURE&ly\[cl\]=REF_AREA&to\[TIME_PERIOD\]=false&lo=5&lom=LASTNPERIODS](https://data-explorer.oecd.org/vis?lc=en&pg=0&bp=true&snb=6&tm=green%20budget&df[ds]=dsDisseminateFinaDMZ&df[id]=DSD_GOV%40DF_GOV_BP_2023&df[ag]=OECD.GOV.GIP&df[vs]=1.0&pd=%2C&dq=A.....&ly[rw]=MEASURE&ly[cl]=REF_AREA&to[TIME_PERIOD]=false&lo=5&lom=LASTNPERIODS)

OCDE. (s.f.). *OECD Green Budgeting Framework. Paris Collaborative on Green Budgeting*. Disponible en: <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA. (2020). *Climate Responsive Public Financial Management Framework* (PEFA Climate). <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%20Climate%20Framework%20from%20August%204%202020%20Final.pdf>

Rodríguez, A. & Martínez, H. (2022). *¿La Paz al Menor Costo? Análisis presupuestal de la implementación de la paz territorial y el sistema integral*. Dejusticia. Documentos, 77. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/02/Doc77_Paz_al_Menor_Costo_Web.pdf

Transparencia por Colombia. (2023). *Recomendaciones para fortalecer la transparencia presupuestaria y lucha contra la corrupción en el proceso presupuestal*. <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Recomendaciones-Transparencia-Presupuestaria-FINAL-2.pdf>

Transparency International. (2022). *Corruption-Free Climate Finance. Strengthening multilateral funds*. https://images.transparencycdn.org/images/220406_TI_Report_Corruption_free_climate_finance.pdf

United Nations Development Program – UNDP. (2019). *Knowing What You Spend: A guidance note for governments to track climate change finance in their budgets*. <https://www.undp.org/publications/knowning-what-you-spend-guidance-note-governments-track-climate-change-finance-their-budgets>

United Nations Environment Programme – UNEP. (2024). *Adaptation Gap Report 2024: Come hell and high water*. <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2024>

United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC. (n.d.). *Introduction to Climate Finance*. Disponible en: <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>