

ECONOMÍA COLOMBIANA

La fuerza institucional
de las 18 contralorías
delegadas, la DIARI
y las dependencias
misionales transformó
la evidencia en
resultados y fortaleció
el control preventivo y
la defensa histórica de
los recursos públicos.

MÁS
BILLONES
RECUPERADOS
— PARA EL ESTADO —
2022-2026



CONTRALORÍA
General de la República



Turismo

Lánzate a la diversión con un descuento imperdible

Planea y reserva tus vacaciones
con tiempo para disfrutar:

40%
dcto.
4 meses antes

30%
dcto.
3 meses antes

20%
dcto.
2 meses antes

¡En cualquier
unidad hotelera de
Cafam Melgar!



**Reserva
ahora**

***Válido en temporada baja**

Aplican T&C. Promo válida hasta el 30 de noviembre 2026 con fecha de viaje hasta el 30 de enero 2027. Sujeto a disponibilidad, tarifa según categoría de afiliación. Ley 679 de 2001, 1333 de 2009 y 1185 de 2008.



Una Caja Llena

Vigilado Supersubsidio RNT: 16973



Vigilar la gestión de los recursos públicos, acompañar su correcta ejecución y recuperarlos cuando han sido utilizados indebidamente constituye una condición indispensable para fortalecer la democracia y generar confianza en las instituciones.



Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República



CARLOS HERNÁN
RODRÍGUEZ BECERRA

CONTRALOR GENERAL
DE LA REPÚBLICA

EL CONTROL FISCAL Y EL VALOR DE LO PÚBLICO

LA PRESENTE EDICIÓN DE LA *Revista Economía Colombiana* tiene un significado especial. Al acercarnos al final del periodo constitucional en el que nos fue confiada la responsabilidad de ejercer la vigilancia y el control fiscal de los recursos públicos de la Nación, hemos querido dedicar este número a presentar un balance de los principales resultados alcanzados por las contralorías delegadas y demás dependencias misionales de la Contraloría General de la República.

Los artículos que integran esta edición evidencian la magnitud de los desafíos que enfrenta el Estado colombiano en materia de sostenibilidad fiscal, ejecución eficiente del gasto público y adecuada gestión de los recursos públicos. También muestran los avances logrados en el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control fiscal, así como la consolidación de nuevas herramientas orientadas a la prevención de riesgos y a la protección efectiva del patrimonio público.

Entre los principales desafíos identificados se encuentra la persistencia de fenómenos como la evasión y la elusión tributaria, que continúan generando pérdidas estimadas entre 80 y 100 billones de pesos anuales para el Estado. A ello se suman rezagos en procesos estratégicos de modernización institucional, como los observados en la transformación tecnológica de la DIAN, cuyo programa de modernización registraba una ejecución cercana al 22 %, así como situaciones asociadas a la inmovilización de recursos públicos en mecanismos fiduciarios. Con corte a diciembre de 2024, la Contraloría evidenció que, de los \$13,48 billones examinados en negocios fiduciarios del sector público, \$4,84 billones permanecían inmovilizados, con efectos directos sobre la eficiencia del gasto y la sostenibilidad fiscal.

Frente a este panorama, la Contraloría General de la República fortaleció de manera significativa sus capacidades institucionales de vigilancia, control y seguimiento. El área de Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, durante el periodo 2022-2026, logró un salto histórico: pasó de recaudar \$245.443 millones en el cuatrienio anterior a más de \$3,69 billones en el actual (con corte al 16 de junio de 2026). Ello ha sido posible gracias a la priorización estratégica de casos de alto impacto, al uso intensivo de medidas cautelares y a la vinculación de garantes aseguradores como mecanismo de recaudo anticipado.

Igualmente importante ha sido el trabajo adelantado para enfrentar una de las problemáticas que más afecta la confianza ciudadana: las obras inconclusas. Entre 2022 y 2026 han sido identificadas 248 obras inconclusas que representan más de \$1,06 billones en recursos

comprometidos. Gracias al fortalecimiento de los sistemas de información, al seguimiento técnico y a la articulación institucional, 76 de estas obras lograron ser culminadas y puestas al servicio de las comunidades, recuperando así su finalidad social.

De igual forma, el fortalecimiento del control fiscal sobre los recursos del Sistema General de Regalías ha permitido evidenciar que los retos del desarrollo territorial no obedecen únicamente a la disponibilidad de recursos, sino también a la calidad de los procesos de planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las inversiones públicas.

Más allá de los resultados institucionales aquí destacados, los artículos que conforman esta edición ofrecen una mirada sectorial a los principales avances, desafíos y lecciones identificados durante el cuatrienio. A partir de los ejercicios de vigilancia y control fiscal realizados en diversos sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país, la revista presenta un balance que permite reconocer tanto las fortalezas y los progresos alcanzados como los retos que persisten en la gestión de los recursos públicos. De esta manera, se busca aportar elementos de análisis que contribuyan a una mejor comprensión de las dinámicas sectoriales, la identificación de riesgos y la formulación de acciones orientadas a fortalecer la eficiencia, la transparencia y los resultados de la inversión pública.

Estos avances reflejan una transformación más amplia del modelo de control fiscal. La incorporación de herramientas de gestión de información, analítica de datos y reacción inmediata ha permitido evolucionar desde un esquema predominantemente posterior hacia un enfoque cada vez más preventivo y concomitante. Hoy es posible identificar riesgos de manera temprana, realizar seguimientos permanentes a proyectos estratégicos y generar alertas oportunas que contribuyan a evitar la materialización de daños al patrimonio público.

El consolidado de balances sectoriales evidencia que el principal desafío del Estado colombiano ya no es únicamente la disponibilidad de recursos, sino su capacidad para transformarlos en resultados. En la mayoría de los sectores se observa una constante: se aprueban presupuestos, se comprometen contractualmente los recursos, pero la ejecución efectiva continúa siendo insuficiente. A ello se suman debilidades de planeación, baja capacidad institucional, escasa coordinación entre entidades nacionales y territoriales, crecimiento del gasto de funcionamiento frente a la inversión, reza-

gos en proyectos estratégicos y una creciente presión sobre la sostenibilidad fiscal. El control fiscal demuestra que las fallas son estructurales y trascienden gobiernos, por lo que la siguiente administración deberá también concentrarse en mejorar la calidad del gasto.

El análisis consolidado muestra patrones similares: dificultades para convertir la apropiación presupuestal en resultados concretos, creciente presión del gasto de funcionamiento, rezagos en proyectos estratégicos, debilidades de coordinación entre entidades, problemas de seguimiento y evaluación, y necesidad de fortalecer el control preventivo para evitar pérdidas de recursos públicos antes de que se materialicen.

Los resultados presentados en esta edición reflejan el compromiso de los servidores públicos de la Contraloría General de la República y el esfuerzo institucional por fortalecer la transparencia, la eficiencia y la protección del patrimonio público. Más allá de los logros alcanzados, los desafíos aquí expuestos reafirman la importancia de continuar consolidando un control fiscal moderno, oportuno y orientado a resultados, que contribuya al fortalecimiento de la gestión pública y a la generación de valor para la ciudadanía. **EC**



CONTRALORÍA

General de la República

DIRECTOR

Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República

SUBDIRECTOR

Carlos Enrique Silgado Betancourt
Vicecontralor

CONSEJO EDITORIAL

Jorge Valencia Jaramillo
Jenny Elizabeth Lindo Díaz
Alejandro José Ovalle Gont
Beethoven Herrera Valencia
Javier Díaz Molina
Luz Stella Murgas Maya
Diego Fernando Molano Soto
Liliana Alejandra Chicaiza Becerra
Hernando Zuleta González
Emerson Cárdenas Suárez

EDITOR

Beethoven Herrera Valencia

OFICINA DE COMUNICACIONES Y PUBLICACIONES

DIRECTORA DE OFICINA

Deisy Alexandra Ávila Rincón

ENLACES

Liz Andrea Choles Benavides
Diana Carolina Córdoba Álvarez

SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN

Cra. 69 N.º 44-35 / PBX: 601 5187000
e-mail: revista_economia@contraloria.gov.co

COEDICIÓN Y PRODUCCIÓN EDITORIAL

Adriana Prieto Herrera
adriana@disenoeditorial.com

DISEÑO EDITORIAL

Enrique Franco Mendoza

CORRECCIÓN

Gustavo Patiño Díaz

DIAGRAMACIÓN, ePUB, IMPRESIÓN

Diseño Editorial Comunicaciones Ltda.
PBX: 601 4898683 / contacto@disenoeditorial.com
www.disenoeditorial.com

ECONOMÍA

COLOMBIANA

REVISTA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

AÑO LXXII / JULIO - AGOSTO DE 2026

- 4** EL CONTROL FISCAL Y EL VALOR DE LO PÚBLICO
Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Contralor General de la República
- 8** RESPONSABILIDAD FISCAL Y RESARCIMIENTO EFECTIVO EN COLOMBIA
Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo
- 14** CONTROL FISCAL, DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DEL ESTADO
Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas
- 24** REGALÍAS
Contraloría Delegada para el Sistema General de Regalías
- 30** SECTOR AGROPECUARIO
Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
- 40** COMERCIO, DESARROLLO REGIONAL, INDUSTRIA Y TURISMO
Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional
- 50** TRABAJO
Contraloría Delegada para el Sector Trabajo

FOTOGRAFÍAS E ILUSTRACIONES: Contraloría General de la República: 4 – Alexander Agudelo–; fotografías de autores de la Contraloría General de la República: Zizza Barroso y Alex Agudelo. Archivo de las respectivas Delegadas: 27, 81, 83, 84, 114A, B, C, 123, 135, 167, 173, 174, 177, 178, 180, 182. Archivo de instituciones públicas: 33, 37 –Unidad de Restitución de Tierras–; 61 –Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible–; 77 –ANI–; 87 –Minvivienda–; 115B –Icetex–. Banco Diseño Editorial Comunicaciones Ltda.: 51, 55, 115A. Intervención con iA en: 1, 143, 157, 185. Shutterstock: 9, 21, 25, 35, 41, 47, 59, 63, 75, 93, 97, 100, 105, 112, 115D, 129, 131 –Barna Tanko–, 139 –David A. Otalora–, 143, 145 –Joa Souza–, 149, 157, 159 –Alexandre Laprise–, 170, 185.

- 58** MINAS Y ENERGÍA
*Contraloría Delegada
para el Sector Minas y Energía*
- 66** CONECTIVIDAD DIGITAL
*Contraloría Delegada para el Sector
de Tecnologías de la Información y
las Comunicaciones (TIC)*
- 76** INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE
*Contraloría Delegada
para el Sector de Infraestructura*
- 86** VIVIENDA, AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO
*Contraloría Delegada para el Sector
Vivienda y Saneamiento Básico (CDVSB)*
- 96** MEDIO AMBIENTE
*Contraloría Delegada
para el Sector Medio Ambiente*
- 104** SISTEMA DE SALUD
*Contraloría Delegada
para el Sector Salud*
- 114** EDUCACIÓN, CIENCIA, CULTURA Y DEPORTE
*Contraloría Delegada para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y
Deporte*
- 122** INCLUSIÓN SOCIAL
*Contraloría Delegada
para el Sector de Inclusión Social*
- 130** PUEBLOS INDÍGENAS
*Contraloría Delegada
para la Población Focalizada*
- 138** JUSTICIA
*Contraloría Delegada
para el Sector Justicia*
- 148** DEFENSA Y SEGURIDAD
*Contraloría Delegada
para el Sector Defensa y Seguridad*
- 156** TRABAJAMOS POR LA PAZ
*Contraloría Delegada
para el Posconflicto*
- 166** ANALÍTICA DE DATOS: MOTOR DEL
CONTROL FISCAL PREVENTIVO
*Dirección de Información, Análisis
y Reacción Inmediata (DIARI)*
- 176** DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL
Y REFORMA DEL SISTEMA GENERAL
DE PARTICIPACIONES EN COLOMBIA
*Contraloría Delegada para el Sector
Educación, Ciencia y Tecnología,
Cultura, Recreación y Deporte*
- 184** CONTROL Y SOSTENIBILIDAD
FISCAL: DEUDA PÚBLICA, CALIDAD
DEL GASTO E INMOVILIZACIÓN
DE RECURSOS EN FIDUCIAS
*Contraloría Delegada para
la Gestión Pública
e Instituciones Financieras*

En ejercicio del principio de libertad editorial, las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan, ni comprometen, la posición oficial de la Contraloría General de la República.

Los contenidos editoriales –texto– pueden ser citados o compartidos, siempre y cuando se indique expresamente la fuente y se respete la integridad del texto original. Las fotografías son propiedad de sus fuentes o autores, extraerlas y reproducirlas sin autorización de sus autores está prohibido.

RESPONSABILIDAD FISCAL

8

Y RESARCIMIENTO EFECTIVO EN COLOMBIA: VARIABLES EXPLICATIVAS DE UN RESULTADO HISTÓRICO Y PERSPECTIVAS INSTITUCIONALES

De recuperar \$245.443 millones en un cuatrienio a recaudar más de \$3,2 billones en el siguiente: el cambio marca un punto de inflexión para el control fiscal colombiano. Detrás de este resultado hay una combinación de estrategia, herramientas jurídicas y decisiones institucionales que hoy plantean nuevos retos para su sostenibilidad.

UNO DE LOS MAYORES DESAFÍOS propios del control fiscal consiste no solo en identificar el daño causado al patrimonio público, sino en lograr también que los recursos regresen efectivamente al Estado. Por años, el sistema colombiano de responsabilidad fiscal enfrentó una paradoja: miles de procesos en curso, numerosos fallos y una capacidad limitada para convertir esas decisiones en recuperación efectiva de recursos.

Entre 2022 y 2026, esa tendencia cambió de manera significativa. El recaudo derivado de los procesos de responsabilidad fiscal, intervención judicial y cobro coactivo pasó de \$245.443 millones en el cuatrienio anterior a más de \$3,2 billones, un resultado inédito en la historia reciente del control fiscal colombiano. Más allá de la magnitud de la cifra, el resultado plantea una pregunta relevante para la gestión pública: ¿qué condiciones institucionales permitieron que la función resarcitoria del control fiscal alcanzara una escala nunca antes observada?

El análisis de este periodo muestra que el resultado no obedeció a un único factor, sino a la combinación de decisiones estratégicas orientadas a fortalecer la recuperación de recursos públicos. Entre ellas sobresalen la priorización de casos de alto impacto, el uso inten-



**HERNÁN
GUILLERMO JOJOA
SANTACRUZ,**
CONTRALOR DELEGADO
PARA RESPONSABILIDAD
FISCAL, INTERVENCIÓN
JUDICIAL Y COBRO COACTIVO

sivo de medidas cautelares y la vinculación de garantes aseguradores como mecanismo de recaudo anticipado. Al mismo tiempo, los resultados abren un debate sobre la sostenibilidad de este modelo y los desafíos que deberá enfrentar la institucionalidad en el contexto de la transición administrativa prevista para 2026.

1. El problema del control fiscal sin recaudo

Colombia tiene uno de los marcos normativos más robustos de América Latina en materia de control fiscal. La Ley 610 de 2000 estableció el proceso de responsabilidad fiscal como herramienta para resarcir el daño causado al patrimonio público por la gestión fiscal irregular. Sin embargo, durante décadas, este instrumento enfrentó una paradoja estructural: se adelantaban miles de procesos y se proferían fallos con responsabilidad fiscal, pero el recaudo efectivo era marginal.

Precisar los fines del proceso de responsabilidad fiscal es el punto de partida necesario para cualquier análisis serio de ese mismo proceso. La Ley 610 de 2000 establece que dicho proceso tiene una naturaleza administrativa y busca obtener el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente



culposa de quienes ejercen gestión fiscal. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-840 de 2001 y la C-382 de 2008, ha precisado que el mencionado proceso cumple una triple función: resarcitoria, en cuanto procura reparar el daño patrimonial causado al Estado; preventiva, en cuanto el riesgo de ser declarado responsable fiscal desincentiva conductas irregulares en el manejo de recursos públicos, y pedagógica, en tanto contribuye a la formación de una cultura de probidad en la administración pública. El recaudo en cobro coactivo —indicador central de este artículo— no es, por tanto, el fin del proceso, sino su expresión más tangible: materializar de forma efectiva la función resarcitoria. Analizarlo críticamente no equivale a reducir el control fiscal a una lógica de cobro, sino a preguntarse si el sistema está logrando que el daño causado al patrimonio público sea reparado de manera efectiva y no lo sea tan solo formalmente.

Conviene precisar, a efectos del presente ejercicio académico, que la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo tiene competencias amplias que abarcan el proceso de responsabilidad fiscal en todas sus etapas —desde la indagación preliminar hasta el fallo ejecutoriado—, la intervención judicial en los procesos que involucran al Estado, y el cobro coactivo de los títulos ejecutivos derivados de fallos con responsabilidad fiscal, multas y otras acreencias a favor del patrimonio público. Este artículo, sin desconocer la importancia de cada una de esas competencias, centra su análisis en la etapa de cobro coactivo, como expresión final y verificable de la función resarcitoria del control fiscal. Es en esa etapa donde el proceso se traduce en recuperación efectiva de recursos para el Estado, y donde los resultados del cuatrienio 2022-2026 presentan las variaciones más significativas y analíticamente útiles, en comparación con periodos anteriores.

**\$3,2
BILLONES**
RECAUDO
ALCANZADO POR
LA CONTRALORÍA
ENTRE 2022 Y
2026, FRENTE
A \$245.443
MILLONES DEL
CUATRIENIO
ANTERIOR.

Entre septiembre de 2018 y agosto de 2022, la Contraloría General de la República (CGR) recaudó \$245.443 millones a través del proceso de cobro coactivo —un promedio de \$61.360 millones por año—, cifra que contrasta dramáticamente con los \$3,2 billones recaudados en el periodo 2022-2026, multiplicando por 13 el resultado del cuatrienio precedente (Contraloría General de la República [CGR], 2026a). Esta brecha no puede explicarse tan solo por el incremento en el volumen de procesos. Exige una lectura analítica de los cambios metodológicos, estratégicos e institucionales que se introdujeron y de las condiciones que los hicieron posibles.

Este artículo no pretende ser una rendición de cuentas ni una apología del recaudo como fin en sí mismo. Su objetivo es analizar qué condiciones institucionales, estratégicas y operativas permitieron que la función resarcitoria del control fiscal se materializara en una escala sin precedentes durante el cuatrienio 2022-2026, identificar las tensiones que ese modelo genera, y extraer lecciones para la sostenibilidad del sistema. La pregunta central no es cuánto se recaudó, sino por qué ahora sí y bajo qué condiciones ese resultado podría replicarse, consolidarse o erosionarse.

2. Diagnóstico de partida: la herencia de un sistema suboptimizado

Al inicio del periodo analizado, el sistema de responsabilidad fiscal presentaba síntomas claros de suboptimización. Al 31 de agosto de 2022 había 2.693 títulos ejecutivos en cobro coactivo, con una cuantía acumulada de \$8,03 billones (CGR, 2026). Sin embargo, el recaudo histórico acumulado era apenas el 3% de ese universo. Esta desproporción señalaba un problema de diseño operativo, y no de ausencia de herramientas legales.

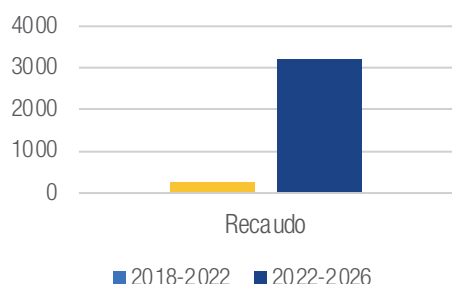
Las causas identificadas eran múltiples: demora en el decreto y perfeccionamiento de medi-

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE RESULTADOS ENTRE CUATRIENIOS

Indicador	2018-2022	2022-2026	Variación (%)
Recaudo acumulado (miles de millones de pesos)	245,4	3200	1204 %
Promedio anual de recaudo (miles de millones de pesos)	61,4	800	1204 %
Títulos ejecutivos en cobro coactivo (número)	2.693	3.035	12,70 %
Cuantía de títulos ejecutivos (miles de millones de pesos)	8030	9100	13,30 %

Fuente: Elaboración propia con base en informes de gestión de la CGR.

GRÁFICO 1.
RECAUDO ACUMULADO POR CUATRIENIO



Fuente: Elaboración propia con base en informes de gestión de la CGR.

das cautelares sobre bienes de los responsables fiscales; subutilización de la figura del tercero civilmente responsable y los garantes aseguradores; dispersión de esfuerzos en procesos de bajo impacto cuantitativo, y en algunos casos, falta de articulación entre las etapas del proceso de responsabilidad fiscal y la unidad de cobro coactivo.

A lo anterior se sumaba la naturaleza compleja del proceso ordinario, que, según la Ley 610 de 2000, puede extenderse hasta cinco años desde el auto de apertura, lo que exigía una gestión rigurosa de los tiempos procesales para evitar la prescripción de la acción fiscal (CGR, 2026).

3. Las claves del cambio: ¿qué funcionó, y por qué?

3.1 Priorización de casos de alto impacto nacional

La primera decisión estratégica fue concentrar recursos institucionales en casos cuya resolución generara recaudo significativo y señal disuasiva. El caso Electricaribe ilustra este enfoque: un proceso de cobro coactivo madurado durante años se hizo exigible al banco garante (el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA]), y entonces generó un ingreso de \$187.227 millones —casi el equivalente al promedio de recaudo de dos cuatrenios anteriores—. El proceso previo de responsabilidad fiscal había establecido las condiciones para que ese resultado fuera posible (CGR, 2025).

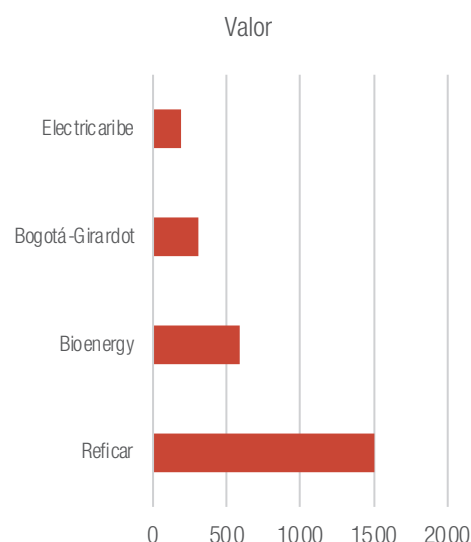
Otros casos emblemáticos confirman la lógica de priorización: el fallo de \$1,07 billones contra exdirectivos de Bioenergy, cuya ejecución generó un recaudo de \$588.853 millones vía póliza de seguros MAPFRE (CGR, 2025); la recuperación de más de \$1,5 billones en el caso Reficar, incluyendo pagos de la firma CB&I UK y

la activación de acciones preferentes de McDermott; y el fallo contra la Concesión Autopista Bogotá-Girardot, por \$306.112 millones. Estos no son hallazgos aislados: son el resultado de investigaciones que en algunos casos tomaron cinco o más años de instrucción rigurosa.

3.2 Medidas cautelares como garantía real del recaudo

Un segundo factor explicativo es el uso sistemático y temprano de las medidas cautelares. Al cierre del periodo reportado se

GRÁFICO 2.
PRINCIPALES CASOS DE RECUPERACIÓN PATRIMONIAL



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Contraloría General de la República (2026).

CUADRO 2.
CASOS EMBLEMÁTICOS DE RECUPERACIÓN PATRIMONIAL

Caso Recuperación obtenida	(Miles de millones de pesos)
Reficar	1500
Bioenergy	588,9
Bogotá-Girardot	306
Electricaribe	187,2

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Contraloría General de la República (2026).



registraban 3.171 embargos activos —1.513 sobre bienes muebles, inmuebles y salarios, y 1.658 sobre cuentas bancarias—, con bienes cautelados valuados en \$147.956 millones (CGR, 2026). Estas medidas no son simples instrumentos de ejecución: funcionan como garantías reales que desincentivan la disolución patrimonial de los responsables y elevan la probabilidad de recaudo efectivo en las etapas finales del proceso.

La articulación con mecanismos de cooperación internacional refuerza este enfoque: en el caso Inurbe se activaron diligencias de asistencia jurídica recíproca con Panamá y se inició proceso de remate de bienes en España. Esto representa un salto cualitativo en la sofisticación del cobro coactivo colombiano, que trasciende las fronteras nacionales en la persecución del detrimento patrimonial.

3.3 Vinculación de garantes aseguradores como palanca de recaudo

Quizás, el cambio más significativo en el modelo operativo fue la vinculación activa y temprana de los terceros civilmente responsables: en particular, las compañías aseguradoras que expidieron pólizas de cumplimiento. A diferencia del enfoque tradicional —que perseguía sobre todo al responsable fiscal (persona natural o jurídica)—, la estrategia de vincular a los garantes permitió ejecutar cobros sobre entidades solventes en plazos sustancialmente menores.

Los datos son elocuentes: del total de 4.682 procesos activos en el macroproceso, 3.435 tienen vinculación aseguradora por un valor asegurado de \$69.314.210.730.240 (CGR, 2026). Esta cifra supera con amplitud la cuantía de los procesos mismos, lo cual evidencia que las pólizas de cumplimiento funcionan, cuando son bien gestionadas, como un mecanismo de anticipación del resarcimiento. El caso Bioenergy —con MAPFRE como garante— y el caso Aeropuerto del Café —con Seguros del Estado— ilustran esa lógica.

4. Tensiones y límites del modelo: lo que los números no dicen

Un análisis crítico obliga a reconocer cómo el modelo tiene tensiones estructurales que los indicadores de recaudo no capturan plenamente. La primera es la concentración del éxito en un número reducido de megacasos. Los \$3,2 billones

LA PREGUNTA CENTRAL NO ES CUÁNTO SE RECAUDÓ, SINO POR QUÉ AHORA SÍ Y BAJO QUÉ CONDICIONES ESE RESULTADO PODRÍA REPLICARSE, CONSOLIDARSE O EROSIONARSE.

recaudados se explican en buena medida por cinco o seis procesos de gran cuantía —Electricaribe, Bioenergy, Reficar, entidades promotoras de salud (EPS) del sistema de salud—, lo que plantea una pregunta sobre la sostenibilidad del modelo si ese universo de megacasos se agota sin que se construya un flujo constante de casos medianos maduros.

La segunda tensión es la relación entre velocidad y garantías procesales. El proceso ordinario de responsabilidad fiscal tiene términos perentorios establecidos en la Ley 610 de 2000: hasta dos años y seis meses para la etapa de investigación, 30 días para el fallo desde el cierre probatorio y 20 días hábiles para resolver la apelación (CGR, 2026). La presión por resultados cuantitativos puede generar incentivos para apresurar etapas con el riesgo de debilitar la solidez jurídica de los fallos, que son susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Un fallo anulado judicialmente no solo no produce recaudo: además, genera responsabilidad institucional.

La tercera tensión es la del resarcimiento real versus el resarcimiento formal. El indicador de 998 procesos con resarcimiento del daño patrimonial por \$434.433 millones incluye casos en que la obra se terminó o el bien se devolvió, lo que constituye un logro genuino (CGR, 2026). Pero también incluye compromisos de pago cuya materialización depende de la solvencia futura de los responsables. La distinción entre resarcimiento efectivo y resarcimiento declarado merece mayor precisión metodológica en los informes institucionales.

5. Perspectivas: los retos de la transición institucional

Al cierre del periodo 2022-2026, el macroproceso deja un inventario de 3.035 títulos ejecutivos en cobro coactivo, con una cuantía de \$9,1 billones (CGR, 2026). Esta cifra, que cuadriplica el universo heredado en 2022, representa tanto un activo institucional como un desafío de gestión para la siguiente administración. La expectativa declarada de recaudar medio billón adicional antes de agosto de 2026 es alcanzable si se mantienen el ritmo de ejecución y las medidas cautelares vigentes.

Sin embargo, la continuidad del modelo enfrenta riesgos concretos. El primero es el riesgo de prescripción: los procesos abiertos en 2022 y 2023 que no hayan obtenido fallo ejecutoriado antes del vencimiento del término legal podrán

CUADRO 3. INDICADORES OPERATIVOS Y DE RECUPERACIÓN PATRIMONIAL (2022-2026)

Indicador	Resultado
Procesos activos en el macroproceso (número)	4682
Procesos con vinculación aseguradora (número)	3435
Valor asegurado vinculado (miles de millones de pesos)	69.314
Embargos activos (número)	3171
Bienes cautelados (miles de millones de pesos)	148
Procesos con resarcimiento del daño (número)	998
Valor resarcido (miles de millones de pesos)	434,4

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Contraloría General de la República (2026).

ser declarados prescritos. La gestión de los tiempos procesales en los próximos dos años es crítica.

El segundo riesgo es la desarticulación institucional: el conocimiento acumulado sobre megacasos complejos reside en equipos específicos cuya continuidad no está garantizada en una transición de administración.

El tercer reto es normativo: el sistema de responsabilidad fiscal colombiano no ha tenido una reforma estructural desde la Ley 610 de 2000. Las experiencias del cuatrienio 2022-2026 ofrecen insumos concretos para una modernización legislativa: la importancia de los garantes aseguradores como mecanismo de recaudo anticipado, la vinculación temprana de terceros civilmente responsables, y —de manera emergente— el uso de asistencia

jurídica recíproca internacional documentado en el caso Inurbe, donde se activaron diligencias con Panamá y se inició el remate de bienes en España (CGR, 2025). Esta última práctica, aún incipiente, merece ser codificada normativamente, para dotar a las futuras administraciones de un marco explícito que facilite la persecución transfronteriza del detrimento patrimonial.

Conclusiones

El cuatrienio 2022-2026 representa un punto de inflexión en la historia del control fiscal punitivo en Colombia. El salto en el recaudo no es el resultado de condiciones exógenas favorables, sino de decisiones deliberadas: priorización estratégica, decreto temprano y sistemático de medidas cautelares, y aprovechamiento de los garantes aseguradores como mecanismo de recaudo. Estos tres elementos, articulados con investigaciones técnicas sólidas que resisten el escrutinio judicial, explican resultados sin precedentes.

Al mismo tiempo, el análisis revela que el éxito medido en cifras de recaudo no debe oscurecer las tensiones del modelo: la dependencia de megacasos, los riesgos procesales asociados a la presión por resultados y la fragilidad institucional de los logros ante una transición de administración. La pregunta relevante para el sistema de control fiscal colombiano es no solo cuánto se recaudó, sino qué condiciones institucionales, normativas y de gestión son necesarias para que ese nivel de desempeño sea la norma, y no la excepción. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República. (2025). *El contralor lo dijo: recaudo histórico en procesos de cobro coactivo*. CGR.
- Contraloría General de la República. (2026). *Informe de gestión septiembre 2022-abril 2026*. Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo.
- Contraloría General de la República. (2026). *Gestión de la Contraloría en cifras: Cuatrienio 2022-2026* [Informe consolidado]. CGR.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 610 de 2000: Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. *Diario Oficial* N.º 44.133.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-382 de 2008. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 9 (parcial) de la Ley 610 de 2000*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-382-08.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-840 de 2001. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 610 de 2000*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-840-01.htm>
- Rodríguez Becerra, C. H. (2023, 29 de diciembre). *Rendición de cuentas: Contraloría General de la República, primer año de gestión* [Comunicado de prensa]. CGR. <https://www.contraloria.gov.co>
- Rodríguez Becerra, C. H. (2024, 4 de diciembre). *Rendición de cuentas: Contraloría General de la República, cuatrienio 2022-2026* [Comunicado de prensa]. CGR. <https://www.contraloria.gov.co>

CONTROL FISCAL, DEUDA PÚBLICA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS DEL ESTADO

La deuda ya consume casi una cuarta parte del gasto público, y las presiones sobre salud, pensiones e inversión se acumulan. El desafío fiscal de Colombia ya no es solo financiar el presente, sino preservar la capacidad futura del Estado.

EN COLOMBIA, la discusión sobre las finanzas públicas ha dejado de ser un asunto reservado a especialistas en política fiscal. La persistencia de déficits, la presión del servicio de la deuda, la menor holgura del presupuesto y las crecientes demandas sociales han puesto en evidencia que la sostenibilidad fiscal es una condición material para la continuidad de la acción estatal. En ese contexto, el control fiscal ha ampliado su importancia: ya no se trata únicamente de verificar si el gasto se ejecutó conforme a la normatividad, sino también de advertir oportunamente los riesgos que pueden comprometer la estabilidad de las finanzas públicas y la capacidad del Estado para responder a sus obligaciones presentes y futuras.

El Acto Legislativo 04 de 2019 introdujo la posibilidad de que el control fiscal sea preventivo y concomitante cuando resulte necesario para la defensa del patrimonio público (Congreso de la República, 2019). Esa orientación



**JENNY ELIZABETH
LINDO DÍAZ**
CONTRALORA DELEGADA
PARA ECONOMÍA Y FINANZAS
PÚBLICAS



**EDISON FABIÁN
BORDA GALINDO**
PROFESIONAL UNIVERSITARIO

fue desarrollada por el Decreto 403 de 2020, que fortaleció las herramientas institucionales para el seguimiento continuo al recurso público y la identificación temprana de riesgos fiscales (Presidencia de la República de Colombia, 2020). Desde esa perspectiva, el control fiscal contemporáneo también cumple una función anticipatoria frente a decisiones que, más que solo producir un daño efectivo, pueden comprometer la sostenibilidad del Estado.

La Contraloría General de la República (CGR) reforzó, en los años recientes, una lectura del control fiscal económico centrada en la sostenibilidad de las finanzas públicas, expresada en la observación sistemática de cinco núcleos problemáticos: el crecimiento de la deuda pública, la fragilidad del recaudo, la calidad de la planeación presupuestal, la baja eficacia de la inversión pública y los riesgos fiscales asociados a reformas estructurales. Estos núcleos problemáticos se muestran en el cuadro 1.

CUADRO 1.
NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS DEL CONTROL FISCAL ECONÓMICO Y FINANCIERO

Núcleo problemático	Riesgo fiscal asociado	Pregunta central para el control fiscal
Crecimiento de la deuda pública	Reducción del margen de maniobra fiscal y aumento del servicio de la deuda	¿La deuda sigue una trayectoria compatible con la sostenibilidad de largo plazo?
Fragilidad del recaudo	Déficit de ingresos frente a las metas presupuestales	¿Los ingresos proyectados son realistas frente al comportamiento efectivo del recaudo?
Planeación presupuestal	Presupuestos legalmente válidos, pero fiscalmente poco consistentes	¿El presupuesto refleja de manera confiable los ingresos, los gastos y las obligaciones del Estado?
Calidad de la inversión pública	Recursos aprobados que no se convierten plenamente en bienes, servicios o resultados	¿El gasto público genera valor público efectivo?
Reformas estructurales	Nuevas obligaciones fiscales permanentes sin financiación suficiente	¿Las reformas en salud, pensiones u otros sectores tienen respaldo financiero sostenible?

Fuente: Elaboración propia.

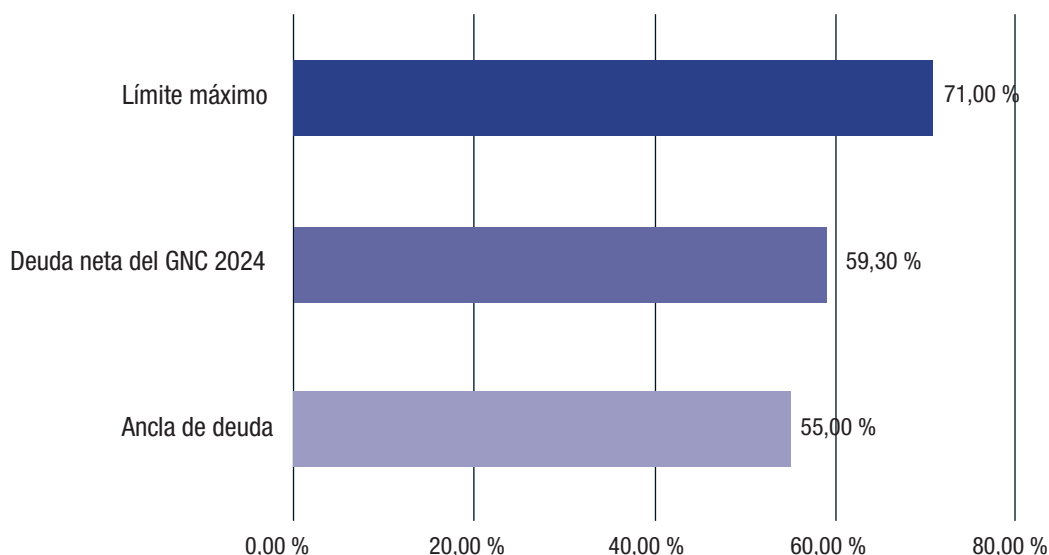
La deuda pública como eje del control fiscal económico

Si se busca un punto de articulación entre los principales debates fiscales recientes, ese punto es la deuda pública. Según la CGR, al cierre de 2022 la deuda total del sector público ascendía a \$1.033,25 billones, es decir, un poco más de \$1.000 billones, equivalente al 70,6 % del producto interno bruto (PIB). Dentro de ese total, la deuda del Gobierno nacional central (GNC) representaba \$836,96 billones; además, la participación de la deuda externa alcanzó el 43,7 %, el nivel más alto desde 2004 (Contraloría General de la República, 2023). Para 2025, el servicio de la deuda ya consumía el 23 % del gasto público total, frente al 18 % que representaba en 2021, lo que implica un incremento de cinco puntos porcentuales en apenas cuatro años (Contraloría General de la República, 2026). En términos simples, de cada 100 pesos del presupuesto, 23 pesos se destinaban al pago de intereses y amortizaciones. A ello se suma la concentración de vencimientos: en 2029 el Estado deberá atender pagos por alrededor de \$89,6 billones en títulos de tesorería (TES) y títulos de solidaridad (Contraloría General de la República, 2026), en un contexto de tasas de largo plazo que han llegado al 14,03 % anual.

23 %
PARTICIPACIÓN
DEL SERVICIO
DE LA DEUDA EN
EL GASTO PÚBLICO
TOTAL EN 2025,
FRENTE AL 18 %
REGISTRADO
EN 2021.

La CGR ha señalado que el deterioro de las cuentas públicas no puede analizarse únicamente desde la coyuntura anual, sino que, además, debe hacerse desde una perspectiva estructural que considere el balance primario, la acumulación de obligaciones futuras y la pérdida de flexibilidad frente al ancla de deuda fijada en el 55 % del PIB, con un tope del 71 % (Congreso de Colombia, 2011). La deuda neta del GNC se situó en el 59,3 % del PIB al cierre de 2024, por encima del ancla y con margen reducido frente al límite máximo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2024). El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 recordó que esa trayectoria depende de la consistencia del ajuste fiscal en los próximos años y del comportamiento del recaudo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2025). El Fondo Monetario Internacional (FMI) advirtió, en el mismo sentido, que Colombia enfrenta un entorno fiscal exigente, con presiones sobre ingresos y riesgos asociados a la dinámica del financiamiento soberano (International Monetary Fund, 2025). El gráfico 1 muestra la posición de la deuda neta del Gobierno nacional central respecto a los referentes de la regla fiscal.

GRÁFICO 1. POSICIÓN DE LA DEUDA NETA DEL GNC FRENTE A LOS REFERENTES DE LA REGLA FISCAL VALOR COMO % DEL PIB



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos del Congreso de la República y MinHacienda.

La sostenibilidad fiscal se define no solo por el cumplimiento nominal de una regla, sino también por la capacidad efectiva para estabilizar la deuda en una senda compatible con el crecimiento económico y la continuidad de la inversión pública. Desde el control fiscal, vigilar la deuda significa examinar si el Estado preserva su propia capacidad para financiarse sin comprometer su viabilidad futura: cuando el endeudamiento crece más rápido que los ingresos o el servicio financiero desplaza recursos de inversión y gasto social, el problema trasciende lo financiero y se convierte en un asunto de gobernabilidad fiscal.

Presupuesto, recaudo y realismo fiscal

La calidad de la planeación presupuestal depende de la coherencia entre los ingresos proyectados, las obligaciones de gasto y la capacidad real de ejecución. En Colombia, este equilibrio ha enfrentado tensiones recientes: aunque en 2023 el índice de recaudo se ubicó en el 94,2%, en 2024 la ejecución alcanzó tan solo el 84,4%, lo cual significó un faltante de \$74,29 billones frente a la meta recortada. Si

bien el recaudo efectivo neto fue suficiente para cubrir los pagos de la vigencia, el indicador se ubicó en 2024 muy cerca del 100%, que es su nivel más bajo del periodo, lo cual ayuda a explicar los reducidos saldos de Tesorería al cierre del año. En términos reales, el recaudo neto de 2024 fue del 20,4%, superior al de 2018, aunque con una trayectoria irregular, marcada por aumentos en 2020 y 2023, y por caídas, en 2022 y 2024. Además, entre 2018 y 2024 cambió la composición de los ingresos: en 2022 y 2023 el recaudo tributario ganó participación por la recuperación económica y los cambios normativos, mientras que en 2024 perdió peso y las operaciones de crédito volvieron a ganar relevancia para cubrir el faltante. También sobresalieron los recursos de capital distintos del crédito, en especial dividendos y excedentes financieros. Finalmente, los recaudos en papeles ascendieron en 2024 a \$20,68 billones, 41,6% más que en 2023, y principalmente por Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS), mientras que las devoluciones en dichos títulos llegaron a \$20,73 billones, concentradas en renta e Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), sobre

todo durante el segundo semestre (Contraloría General de la República, 2024).

A lo anterior, se suma un problema de calidad en la programación. La CGR emitió en tres vigencias consecutivas —2021, 2022 y 2023— una opinión “No Razonable” sobre la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, por incorrecciones que en 2022 alcanzaron los \$50,04 billones, equivalentes al 14,2 % del presupuesto total (Contraloría General de la República, 2023). Esas incorrecciones revelan fragilidades en la planeación y registro de los recursos que comprometen la confiabilidad de las cuentas públicas. Un presupuesto puede ser legalmente válido y resultar fiscalmente poco realista: cuando no guarda correspondencia con la trayectoria probable del recaudo o con la estructura rígida del gasto, debilita la capacidad de planeación del Estado y multiplica el costo de los ajustes posteriores. El Ministerio de Hacienda (MinHacienda) ha reconocido, en sus marcos fiscales recientes, que el escenario de mediano plazo exige prudencia en la programación, fortalecimiento del recaudo y una gestión más eficiente del gasto público (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2025).

La inversión pública y la calidad del gasto

La calidad del gasto público es una dimensión céntrica de la sostenibilidad fiscal. La discusión fiscal suele concentrarse en cuánto gasta el Estado, y entonces deja en segundo plano una pregunta más decisiva: qué tan bien gasta. La inversión pública es la partida que más fácilmente se recorta en escenarios de estrechez fiscal y, al mismo tiempo, la que más incide sobre la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo y cerrar brechas territoriales y sociales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha mostrado que una inversión mal seleccionada, mal coordinada o deficientemente ejecutada reduce su impacto económico y social, deteriora la confianza ciudadana y desperdicia recursos escasos (OECD, 2016). Melo-Becerra y Ramos-Forero (2017) advirtieron que el gasto público debe analizarse en función no solo de su tamaño, sino de su composición y de su capacidad de apoyar objetivos de crecimiento y equidad.

La evidencia reciente muestra que la ejecución del Presupuesto General de la Nación

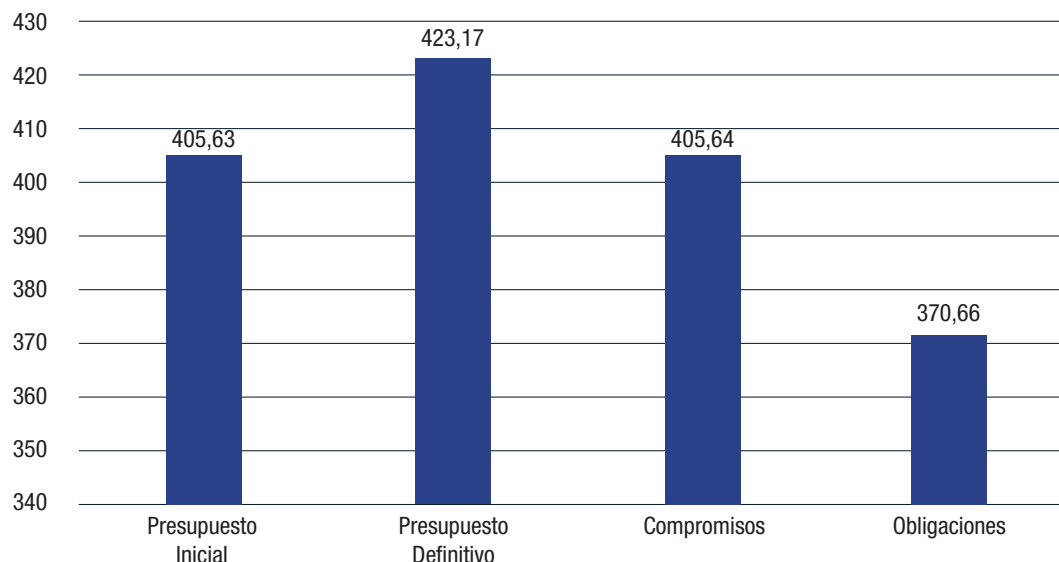
\$1.033,25 BILLONES

DEUDA TOTAL DEL SECTOR PÚBLICO
AL CIERRE DE 2022,
EQUIVALENTE AL 70,6 % DEL PIB.

17

(PGN) depende no solo del monto aprobado, sino también de la capacidad del Estado para convertir las apropiaciones en compromisos, obligaciones y bienes y servicios efectivamente recibidos. En 2023 el presupuesto inicial ascendió a \$405,63 billones, y después fue incrementado en \$17,54 billones —equivalentes al 1,12 % del PIB—, sobre todo por la incorporación de recursos derivados de la reforma tributaria del gobierno Petro, con lo cual el presupuesto definitivo llegó a \$423,17 billones. Sin embargo, dicho aumento fue prácticamente compensado por pérdidas de apropiación por \$17,53 billones, de manera que el monto finalmente comprometido se ubicó en \$405,64 billones. Como resultado, las obligaciones de gasto —es decir, los bienes y servicios recibidos por el Estado con cargo a la vigencia— alcanzaron \$370,66 billones, equivalentes al 23,57 % del PIB. Estos datos evidencian una tensión crítica de la gestión presupuestal: no basta con ampliar el presupuesto si los recursos no logran traducirse plenamente en ejecución efectiva. Cuando las apropiaciones se pierden, los compromisos no avanzan al ritmo esperado o las obligaciones no se materializan oportunamente, el presupuesto pierde capacidad transformadora, se reduce la oportunidad del gasto público y se debilita su aporte al cumplimiento de las funciones estatales. Desde el control fiscal económico, el análisis no debe limitarse a verificar cuánto se apropia o se compromete, sino también a establecer si los recursos públicos se convierten, efectivamente, en bienes, servicios y resultados sostenibles para la ciudadanía (Contraloría General de la República, 2023). En el gráfico 2 se representa la ejecución presupuestal para 2023.

GRÁFICO 2.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2023.
 (CIFRAS EN BILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Contraloría General de la República.

La función de advertencia y el enfoque preventivo

La Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas ejerció de forma activa la función de advertencia en al menos dos oportunidades relevantes a lo largo de la última administración de la CGR. La primera, expedida a través del Comunicado de Prensa 057 del 6 de marzo de 2024, se dirigió al Ministerio de Hacienda, en relación con los riesgos del Decreto 2295 de 2023 sobre la liquidación del Presupuesto General de la Nación para 2024: la CGR identificó que alrededor de \$18 billones en apropiaciones de inversión no habían sido debidamente desagregados, lo que comprometía la trazabilidad del gasto y la calidad de la programación presupuestal; aunque el Decreto 0163 de 2024 introdujo correcciones parciales, cerca de \$13 billones permanecieron sin la desagregación requerida (Contraloría General de la República, 2024). La segunda, emitida en abril de 2026, alertó sobre el manejo de la deuda pública y los riesgos para la sostenibilidad fiscal: la CGR señaló que el servicio de la deuda representaba el 23% del gasto público total, que Colombia había contratado deuda en el corto plazo a una tasa del 13,69% en pesos y que la débil articulación entre gastos e ingresos ponía en riesgo el

**126 %
DEL PIB**
 COSTO PROYECTADO
 DE LA REFORMA
 PENSIONAL AL AÑO
 2100, MEDIDO
 EN VALOR PRESENTE
 NETO.

equilibrio financiero del Estado (Contraloría General de la República, 2026). En el cuadro 2 están las más recientes funciones de advertencia macrofiscales de la CGR.

Estas actuaciones ilustran el valor de la función de advertencia como mecanismo de anticipación. Su utilidad radica no solo en el efecto específico que pueda producir sobre un gestor fiscal, sino en el tipo de racionalidad pública que introduce: una racionalidad orientada por la cautela presupuestal, la consistencia técnica de las decisiones y la defensa del patrimonio público antes de la materialización del daño. Desde una lógica preventiva y concomitante, el control fiscal participa antes de que el daño se consolide, identifica señales de riesgo y advierte sobre situaciones que pueden erosionar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cuando la CGR pone el foco sobre la coherencia presupuestal, la fragilidad del recaudo o la rigidez del gasto, contribuye a elevar el estándar técnico del debate público y a reducir la probabilidad de decisiones financieramente inconsistentes. Siguiendo el análisis del Comité Autónomo de la Regla Fiscal sobre la credibilidad de la programación fiscal, la CGR ha incorporado ese criterio como uno de los ejes de su vigilancia sobre la consistencia macroeconómica del presupuesto.



Un estudio intersectorial de la CGR publicado en 2024 proyectó que el costo de la reforma, medido en Valor Presente Neto (VPN), podría alcanzar el 73,57 % del PIB a 2070, y escalar hasta el 126 % del PIB, a 2100 (Contraloría General de la República, 2023).

Reformas estructurales y sostenibilidad de largo plazo

La sostenibilidad fiscal no depende exclusivamente del manejo anual del presupuesto: también es determinada por decisiones estructurales que modifican de forma duradera la trayectoria del gasto, de los ingresos o de las obligaciones del Estado. Entre dichas decisiones, las relacionadas con pensiones y salud ocupan un lugar central en Colombia, dado su impacto sobre las finanzas de largo plazo y las crecientes presiones que ejercen sobre el PGN.

En materia pensional, un estudio intersectorial de la CGR publicado en 2024 proyectó que el costo de la reforma, medido en Valor Presente Neto (VPN), podría alcanzar el 73,57 % del PIB a 2070, y escalar hasta el

126 % del PIB, a 2100 (Contraloría General de la República, 2023). A ello se añade un problema de inequidad distributiva: los regímenes especiales y exceptuados absorben el 39,3% de los recursos presupuestales destinados a pensiones, y eso beneficia tan solo al 17% de los pensionados del país. De cada \$100 del presupuesto pensional, \$40 se concentran en ese grupo (Contraloría General de la República, 2023), lo cual compromete tanto la equidad como la sostenibilidad del sistema, según ya advertía Pérez de la Rosa (2016), cuando subrayó la necesidad de revisar la estructura de subsidios y las implicaciones fiscales de largo plazo. Adicionalmente, la CGR alertó sobre la carga fiscal del traslado de recursos del RAIS al RPM: al cierre de febrero de 2026, ya se habían

CUADRO 2.
FUNCIONES DE ADVERTENCIA RECIENTES DE LA CGR EN MATERIA MACROFISCAL

Fecha	Tema advertido	Riesgo fiscal identificado	Valor o dato clave	Lectura institucional
Marzo de 2024	Decreto de liquidación del PGN 2024	Falta de desagregación de apropiaciones de inversión	Cerca de \$18 billones inicialmente sin desagregar	Riesgo para la trazabilidad, programación y control del gasto
Marzo de 2024 (ajuste posterior)	Corrección parcial mediante Decreto 0163 de 2024	Persistencia de apropiaciones sin suficiente detalle	Cerca de \$13 billones permanecieron sin desagregación	La corrección no eliminó completamente el riesgo advertido
Abril de 2026	Manejo de deuda pública y sostenibilidad fiscal	Mayor presión del servicio de la deuda y débil articulación ingresos-gastos	Servicio de deuda equivalente al 23 % del gasto público total	Advertencia sobre pérdida de equilibrio financiero
Abril de 2026	Contratación de deuda de corto plazo	Aumento del costo financiero del endeudamiento	Tasa del 13,69 % en pesos	Riesgo de encarecimiento del financiamiento soberano

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Contraloría General de la República.

CUADRO 3. PRESIONES FISCALES DE LARGO PLAZO EN PENSIONES

Indicador	Valor reportado	Riesgo fiscal
Costo de la reforma en VPN a 2070	73,57 % del PIB	Aumento significativo de obligaciones fiscales de largo plazo
Costo de la reforma en VPN a 2100	126 % del PIB	Presión estructural sobre generaciones futuras
Recursos pensionales absorbidos por regímenes especiales y exceptuados	39,3 %	Concentración de recursos en grupos reducidos
Pensionados beneficiados por regímenes especiales y exceptuados	17 %	Inequidad distributiva del gasto pensional
Traslados del RAIS al RPM	119.496 personas	Aumento potencial de obligaciones públicas
Recursos trasladados del RAIS al RPM	\$24,7 billones	Riesgo de convertir ahorro pensional en gasto corriente

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Contraloría General de la República.

trasladado 119.496 personas, con recursos por \$24,7 billones y arriesgándose a que el ahorro pensional de largo plazo se convirtiera en gasto corriente (Contraloría General de la República, 2026). El cuadro 3 muestra las presiones fiscales de largo plazo en materia de pensiones.

En salud, las entidades promotoras de salud (EPS) acumulaban al cierre de 2024 pasivos por \$32,98 billones, con un incremento de cerca de \$7,9 billones frente al año anterior (Contraloría General de la República, 2026). De las 29 EPS activas, solo seis cumplían los indicadores mínimos de solidez financiera, y esas seis entidades cubrían únicamente el

10,92% de los afiliados: el 89% de los colombianos se hallaba asegurado en entidades que no satisfacían los estándares mínimos de capital, patrimonio adecuado y reservas técnicas (Contraloría General de la República, 2025). Un estudio del Banco de la República (2023) mostró que los problemas financieros del sector no pueden desvincularse del diseño institucional ni de la sostenibilidad de sus fuentes de financiación. Proyecciones sectoriales estiman que Colombia podría requerir recursos adicionales equivalentes al 1,9% del PIB para 2030 si no se corrigen las ineficiencias estructurales. Frente a ese tipo de reformas, el

CUADRO 4. PRESIONES FISCALES DE LARGO PLAZO EN SALUD

Indicador	Valor reportado	Riesgo fiscal
Pasivos acumulados de EPS	\$32,98 billones	Presión financiera sobre el sistema de aseguramiento
Aumento de pasivos frente al año anterior	\$7,9 billones	Deterioro reciente de la posición financiera
EPS que cumplen indicadores mínimos	6 de 29	Debilidad financiera del aseguramiento
Afiliados cubiertos por EPS que cumplen indicadores	10,92 %	Alta exposición de la población a entidades financieramente débiles
Afiliados en EPS que no satisfacen estándares mínimos	89 %	Riesgo sistémico sobre la continuidad y la calidad del aseguramiento
Recursos adicionales estimados hacia 2030	1,9 % del PIB	Necesidad de mayor financiamiento o corrección de ineficiencias

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Contraloría General de la República.

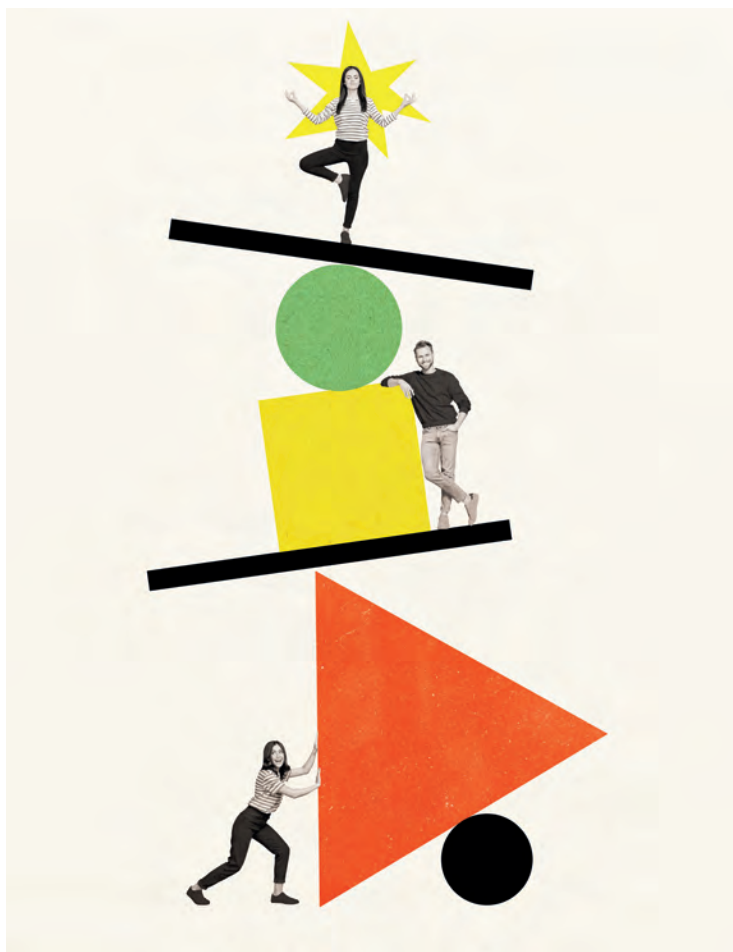
control fiscal económico cumple una función crítica: advertir cuando una transformación relevante del Estado amenaza con edificarse sobre bases financieras débiles o supuestos de sostenibilidad insuficientemente soportados. El cuadro 4 presenta las presiones fiscales de largo plazo en materia de salud.

Conclusiones: control fiscal y capacidad estatal

Los elementos anteriores permiten una conclusión más amplia. El control fiscal económico y financiero no debe entenderse solo como una verificación técnica del presupuesto, la deuda o el recaudo. En el fondo, es una forma de examinar la capacidad estatal. Un Estado con ingresos frágiles, inversión rezagada, deuda creciente y reformas estructurales insuficientemente financiadas ve reducida de manera progresiva su autonomía de acción, incluso si mantiene formalmente la legalidad de sus decisiones.

La evolución reciente permite sostener que la CGR contribuyó a desplazar el debate fiscal desde una visión restringida, centrada en la legalidad formal del gasto, hacia una lectura más amplia, sobre riesgos, consistencia financiera y sostenibilidad. Esa contribución es relevante no solo para la administración pública, sino también para la deliberación democrática: en un país donde las finanzas del Estado condicionan directamente la posibilidad de ejecutar políticas económicas, sociales y territoriales, advertir a tiempo sobre desequilibrios fiscales constituye una forma de proteger el interés general.

La sostenibilidad fiscal no equivale a cumplir una regla o contener transitoriamente el déficit. Supone preservar un equilibrio dinámico entre ingresos, endeudamiento, gasto e inversión que permita al Estado responder a sus fines sin hipotecar su propio futuro. Cuando esa relación se deteriora, el problema no es exclusivamente financiero: se afecta también la posibilidad de ejecutar políticas públicas eficaces, de sostener la inversión social y de mantener la confianza en la conducción económica. Ni la deuda pública, ni el realismo presupuestal, ni la fragilidad del recaudo, ni la calidad de la inversión ni la sostenibilidad de reformas estructurales son problemas aislados, sino dimensiones interdependientes de una misma pregunta por la capacidad del Estado para sostener su acción en el tiempo.



» La sostenibilidad fiscal no equivale a cumplir una regla o contener transitoriamente el déficit. Supone preservar un equilibrio dinámico entre ingresos, endeudamiento, gasto e inversión que permita al Estado responder a sus fines sin hipotecar su propio futuro.

En un escenario de transición demográfica, presiones sobre salud y pensiones, exigencias crecientes de infraestructura y persistente rigidez presupuestaria, el control fiscal tiene el reto de seguir perfeccionando sus capacidades analíticas: fortalecer el seguimiento a la calidad del gasto, profundizar el examen sobre riesgos de mediano plazo y consolidar una cultura institucional en la que la prevención del deterioro fiscal tenga un lugar tan importante como el de la revisión posterior del uso de los recursos. De cara al próximo ciclo institucional, un control fiscal verdaderamente útil para las finanzas públicas del país deberá ser riguroso, técnico y prudente, pero también cada vez más capaz de anticipar los efectos de decisiones presupuestales y macrofiscales complejas. En una economía marcada por restricciones fiscales persistentes y alta demanda de inversión social, fortalecer esa capacidad preventiva es una condición necesaria para preservar la sostenibilidad de las finanzas del Estado y la viabilidad de la acción pública de largo plazo. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia. (2023). *Ensayos sobre política económica* (106), 1-92. <https://repositorio.banrep.gov.co/items/5319ce1f-f2f3-470e-ac8e-5090d387b7bf>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1473 de 2011*. Bogotá D.C. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=43236
- Congreso de la República. (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019 Congreso de la República*. Bogotá D.C. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100251
- Contraloría General de la República. (3 de noviembre de 2023). *Comunicado de Prensa No. 183. Deuda pública colombiana se incrementó en \$158,59 billones en 2022*. Página Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/183-deuda-p%C3%BABlica-colombiana-se-increment%C3%B3-en-158-59-billones-en-2022>
- Contraloría General de la República. (2023). *Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro*. Bogotá D.C. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-constitucionales/historico-informes-constitucionales>
- Contraloría General de la República. (2023). *Estudio Intersectorial Reforma pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión*. Bogotá D.C. <https://www.asopen.com.co/wp-content/uploads/2024/02/Estudio-Intersectorial-Reforma-Pensional-Cgr-1.pdf>
- Contraloría General de la República. (marzo de 2024). *Comunicado 057. Por riesgo en ejecución de recursos públicos, Contraloría General emite función de advertencia al Ministerio de Hacienda sobre el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación del 2024*. Página Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/056.-por-riesgo-en-ejecuci%C3%B3n-de-recursos-p%C3%BABlicos-contralor%C3%ADa-general-emite-funci%C3%B3n-de-advertencia-al-ministerio-de-hacienda-sobre-el-decreto-de-liquidaci%C3%B3n-del-presupuesto-general-de-la-naci%C3%B3n>
- Contraloría General de la República. (2024). *Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro. Informe Constitucional*. Bogotá D.C. <https://www.contraloria.gov.co/es/web/guest/resultados/informes/informes-constitucionales>
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe Estado del aseguramiento en salud por parte de las EPS y los programas de salud de las Cajas de compensación familiar*. Bogotá D.C. <https://consultorsalud.com/wp-content/uploads/2025/07/Info-Estad-Asegura-Salud-29-EPS-y-CCF-2024-02.07.2025.pdf>
- Contraloría General de la República. (24 de marzo de 2026). *Contraloría General advierte inviabilidad en aplicación del decreto que propone el traslado de pensiones de fondos privados a Colpensiones*. Página Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/w/contralor%C3%ADa-general-advierte-inviabilidad-en-aplicaci%C3%B3n-del-decreto-que-propone-el-traslado-de-pensiones-de-fondos-privados-a-colpensiones?linktype=1>
- Contraloría General de la República. (14 de abril de 2026). *Contraloría General emite Función de Advertencia sobre la deuda pública y presenta hoja de ruta fiscal para Colombia*. Página Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/w/contralor%C3%ADa-general-emite-funci%C3%B3n-de-advertencia-sobre-la-deuda-p%C3%BABlica-y-presenta- hoja-de-ruta-fiscal-para-colombia?linktype=1>
- Contraloría General de la República. (22 de enero de 2026). *Las operaciones de deuda recientes encajan dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo*. Página Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.gov.co/w/las-operaciones-deuda-recientes-encajan-dentro-marco-fiscal-mediano-plazo?linktype=1>
- International Monetary Fund. (2025). *2025 Article IV Consultation - Press release; Staff report; and Statement by the Executive Director for Colombia*. Washington D.C. <https://doi.org/10.5089/9798229025713.002>
- Melo Becerra, L. A., & Ramos Forero, J. E. (2017). El gasto público en Colombia: algunos aspectos sobre su tamaño, evolución y estructura. *Borradores de Economía* (1003). <https://doi.org/10.32468/be.1003>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Cierre Fiscal Gobierno Nacional Central Cuarto Trimestre 2024*. Bogotá D.C. [https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/cierre-fiscal-gnc-2024#:~:text=%E2%97%8B%20Al%20cierre%20de%202024,2023%20\(%2D4%2C2%25\)](https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/cierre-fiscal-gnc-2024#:~:text=%E2%97%8B%20Al%20cierre%20de%202024,2023%20(%2D4%2C2%25))
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025*. Bogotá D.C. <https://www.minhacienda.gov.co/documents/d/portal/presentacion-rueda-de-prensa-mfmp-2025>
- OECD. (2016). *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government, OECD Multi-level Governance Studies*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264264265288-en>
- Pérez de la Rosa, S. E. (2016). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia Juris* [online], 12(1), 78-85. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i1.889>
- Presidencia de la República de Colombia. (2020). *Decreto 403 de 2020*. Bogotá D.C. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=110374



SALVAR UNA OBRA

—
no es rescatar una
infraestructura; es devolverle
a una **comunidad** la posibilidad
de **avanzar, crecer** y construir
un mejor futuro.

¡Protegiendo lo que es de todos!

REGALÍAS

Las regalías nacieron para transformar la riqueza del subsuelo en desarrollo para los territorios. Sin embargo, la dispersión de recursos, las debilidades en la formulación de proyectos y la caída prevista de los ingresos provenientes de hidrocarburos plantean una pregunta de fondo: ¿está el Sistema General de Regalías (SGR) construyendo capacidades duraderas o agotando una oportunidad histórica?

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR) fue concebido como un instrumento clave para transformar la renta derivada de la explotación de recursos naturales no renovables en el desarrollo territorial. Sin embargo, la evidencia reciente muestra una desconexión estructural entre su potencial y los resultados obtenidos, al configurar un escenario que podría anticipar el agotamiento funcional y financiero del sistema.

Desde el ámbito operativo, el SGR presenta fallas persistentes asociadas a la dispersión de recursos, deficiencias en la estructuración de proyectos y debilidad institucional en los territorios. El análisis de la información proveniente de sistemas oficiales como

el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas (SUIFP) y el Sistema de Presupuestos y Giro de Regalías (SPGR), así como de hallazgos derivados de auditorías y procesos de responsabilidad fiscal, evidencia que una proporción significativa de inversiones carece de rigor técnico, lo cual se traduce en retrasos, sobrecostos y baja sostenibilidad (CGR, 2025). Esta situación ha favorecido que se atomice la inversión pública y que proliferen proyectos de bajo impacto, y ello limita la capacidad para cerrar brechas territoriales (CGR, 2025).

El cuadro 1 presenta el rango por valor de los proyectos aprobados con recursos del SGR.

CUADRO 1.
RANGO POR VALOR DE PROYECTOS APROBADOS CON RECURSOS DEL SGR

Rango valor proyectos	N.º proyectos	Valor SGR
Menor a \$500 millones	11.943	\$ 3.051.965.332.468
Entre \$500 y \$1.000 millones	6.628	\$ 4.815.359.653.162
Entre \$1.000 y \$5.000 millones	12.128	\$ 27.724.756.155.393
Entre \$5.000 y \$10.000 millones	2.748	\$ 19.186.040.387.334
Entre \$10.000 y \$50.000 millones	2.385	\$ 46.309.732.098.972
Entre \$50.000 y \$100.000 millones	150	\$ 10.032.968.068.237
Mayor a \$100.000 millones	42	\$ 7.155.245.590.503

Fuente: Elaboración propia, con base en la información tomada de la base de datos de proyectos del SGR del DNP, con corte del 15 de marzo de 2026.

Nota: el 85 % de los proyectos aprobados con recursos del SGR no superan los \$1.000 millones.



CUADRO 2.
PROYECCIÓN POR VIGENCIA DEL PRECIO BRENT Y SU TASA DE CRECIMIENTO (2022-2025)

Año	2022	2023	2024	2025
Precio Brent USD/BBL	100,9	82,49	80,52	69,14
Variación	0,93	-17,51	-19,48	-30,86

Fuente: U.S. Energy Information Administration (EIA).

A estas debilidades internas se suma un riesgo estructural de carácter macroeconómico. El SGR depende en gran medida de los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos, los cuales están sujetos a una alta volatilidad. La evidencia muestra una caída significativa en el precio del Brent, al pasar de 100,93 USD/barril en 2022 a 69,14 USD/barril en 2025, con variaciones negativas consecutivas en los últimos años (ANH, 2026). Tal dinámica influye de manera directa sobre el recaudo de regalías y limita la capacidad de planificación fiscal del sistema.

El cuadro 2 muestra la proyección por vigencia del precio Brent y su tasa de crecimiento a lo largo del periodo 2022-2025.

Además de lo anterior, las proyecciones del Plan de Recursos del SGR evidencian una tendencia decreciente en los ingresos provenientes del gas y el petróleo hacia el mediano plazo, pasando de niveles cercanos a \$8,6 billones en 2028 a aproximadamente \$5,0 billones en 2034, lo que confirma un proceso de reducción progresiva de esta fuente de financiación (ANH, 2026). Tal comportamiento se agrava en el contexto de la transición energética, donde la baja en la producción y la menor dependencia de combustibles fósiles impactarán de modo directo las finanzas públicas.



Solo en la medida en que las regalías dejen de financiar intervenciones aisladas y se conviertan en capacidades permanentes para los territorios, el sistema podrá superar su actual vulnerabilidad y consolidarse como una verdadera plataforma de desarrollo regional.

El cuadro 3 muestra la proyección de ingresos fiscales por concepto de hidrocarburos calculada para el periodo 2025-2034.

En el escenario descrito, el problema radica no solo en la caída de los ingresos, sino en la incapacidad del sistema para transformar estos recursos en capacidades productivas sostenibles. La dependencia fiscal de las regalías, sumada a las incapacidades institucionales territoriales y a la fragmentación de la inversión, incrementa la vulnerabilidad de los territorios, especialmente en aquellos con menores capacidades de gestión, y limita, entonces, sus oportunidades para consolidar procesos sostenibles de desarrollo.

El fortalecimiento del control fiscal sobre los recursos del SGR permite observar de manera más precisa que las dificultades del sistema no obedecen únicamente a restricciones financieras futuras, sino también a fallas persistentes en la forma como los recursos son planeados, ejecutados, supervisados

y transformados en resultados territoriales. En este sentido, la gestión adelantada por la CGR, a través del Grupo Interno de Trabajo para la Vigilancia y Control Fiscal de los Recursos del SGR, constituye un insumo clave para comprender la magnitud de los riesgos que enfrenta el sistema y, al mismo tiempo, la necesidad de fortalecer los mecanismos institucionales que permitan corregirlos oportunamente.

Entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2026, en desarrollo del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, se auditaron 2.028 proyectos financiados con recursos del SGR, por una cuantía aproximada de \$38,4 billones. Esta cobertura evidencia un esfuerzo institucional orientado a verificar la adecuada inversión de recursos públicos en el territorio nacional y a identificar patrones recurrentes de riesgo asociados a la estructuración técnica, la ejecución contractual, la supervisión y la sostenibilidad de

CUADRO 3.
PROYECCIÓN DE INGRESOS FISCALES POR CONCEPTO DE HIDROCARBUROS (2025-2034)

Año	Gas \$COP	Petróleo \$COP	Total \$COP
2025	\$ 911.876.895.519	\$ 7.543.889.512.480	\$ 8.455.766.407.999
2026	\$ 922.392.271.824	\$ 7.865.933.105.960	\$ 8.788.325.377.784
2027	\$ 873.795.388.580	\$ 8.101.039.837.624	\$ 8.974.835.226.204
2028	\$ 758.884.390.704	\$ 7.876.155.143.397	\$ 8.635.039.534.100
2029	\$ 694.165.742.196	\$ 7.250.958.040.740	\$ 7.945.123.782.936
2030	\$ 656.159.462.915	\$ 6.447.186.615.660	\$ 7.103.346.078.576
2031	\$ 633.789.563.679	\$ 5.755.898.291.066	\$ 6.389.687.854.745
2032	\$ 584.516.546.680	\$ 4.236.343.733.410	\$ 4.820.860.280.090
2033	\$ 539.848.147.759	\$ 4.595.019.617.313	\$ 5.134.867.765.072
2034	\$ 504.560.569.355	\$ 4.501.533.938.878	\$ 5.006.094.508.233

Fuente: Respuesta a solicitud de información-precios del Brent y proyecciones del SGR (Radicado 20261300009931).

los proyectos. Particularmente, la vigilancia y el control hechos a los proyectos aprobados a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz adquiere relevancia estratégica, en la medida en que se trata de inversiones dirigidas a territorios afectados por el conflicto armado y orientadas al cierre de brechas sociales y regionales. En este componente, fueron auditados 489 proyectos por \$6,5 billones, equivalentes al 62 % del total de los recursos aprobados por esa instancia en el mismo periodo objeto de análisis.

Los resultados de estas actuaciones confirman que el SGR enfrenta una vulnerabilidad operativa que trasciende la sola disponibilidad presupuestal. Durante el periodo analizado se configuraron 1.820 hallazgos administrativos, de los cuales, 1.162 fueron fiscales por \$3,5 billones, además de 1.635 disciplinarios y 253 con presunta incidencia penal.

En el caso específico de los proyectos financiados mediante OCAD Paz, los hallazgos fiscales ascendieron a \$1,01 billones, reflejo de la persistencia de riesgos en inversiones que, por su naturaleza, deberían constituirse en instrumentos de consolidación territorial, reparación institucional y desarrollo regional. Esta evidencia refuerza la tesis de que el problema central del sistema no radica exclusivamente en la caída progresiva de sus fuentes de recursos, sino en la dificultad para convertir la renta extractiva en capacidades públicas sostenibles.

No obstante, la función fiscalizadora también ha permitido demostrar que la intervención oportuna puede contribuir a la recuperación de inversiones estratégicas. Las acciones adelantadas por la CGR han promovido la reactivación, la culminación y la puesta en funcionamiento de obras financiadas con recursos del SGR que presentaban riesgos de paralización, deficiencias de planeación, suspensiones prolongadas o incumplimientos contractuales. Casos como el Centro Turístico Temático Pueblito Córdoba, en Córdoba; la estabilización de vías Río Verde-Pijao y Córdoba-Carniceritos, en Quindío; el proyecto de sistemas solares fotovoltaicos en instituciones educativas oficiales del Valle del Cauca, y la adecuación y la puesta en funcionamiento del megacolegio de Paz de Ariporo, en Casanare, evidencian que el



» Las acciones adelantadas por la CGR han promovido la reactivación, la culminación y la puesta en funcionamiento de obras financiadas con recursos del SGR que presentaban riesgos de paralización, deficiencias de planeación, suspensiones prolongadas o incumplimientos contractuales.

control fiscal no se limita a la identificación de hallazgos, sino que puede generar efectos preventivos y correctivos sobre obras de alto impacto social y económico.

En el escenario descrito, la articulación interinstitucional se vuelve un componente necesario para enfrentar la dispersión de recursos, la fragmentación de responsabilidades y las falencias en los mecanismos de seguimiento. La implementación de mesas de colaboración armónica con la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y, desde el 2025, la Fiscalía General de la Nación ha permitido avanzar en el intercambio de información, la revisión de proyectos y ejecutores críticos y la identificación de situaciones recurrentes que afectan la adecuada ejecución del SGR.

Esta coordinación resulta decisiva en un contexto en el que la sostenibilidad del sistema dependerá no solo de la disponibilidad futura de ingresos provenientes de hidrocar-



El próximo Gobierno nacional deberá asumir el SGR no solo como una fuente de financiación territorial, sino como un instrumento estratégico para redefinir la relación entre renta extractiva, desarrollo regional y sostenibilidad fiscal.

buros, sino de la capacidad institucional para garantizar que cada inversión financiada con regalías produzca resultados verificables, sostenibles y alineados con las necesidades reales de los territorios.

Por tanto, el debate sobre el futuro del SGR no puede reducirse a discutir sobre la disminución de los ingresos derivados de una renta finita. La evidencia fiscal muestra que el agotamiento funcional del sistema también puede originarse en la baja calidad del gasto, la insuficiente planeación territorial, la débil supervisión de proyectos y la limitada medición de resultados. Desde esa perspectiva, el control fiscal debe entenderse como una herramienta estratégica para anticipar riesgos, proteger el patrimonio público y orientar la transformación del SGR hacia un modelo más eficiente, transparente y sostenible. Solo en la medida en que las regalías dejen de financiar intervenciones aisladas y se conviertan en capacidades permanentes para los territorios, el sistema podrá superar su actual vulnerabilidad y consolidarse como una verdadera plataforma de desarrollo regional.

En consecuencia, el SGR enfrenta una doble vulnerabilidad: por un lado, fallas estructurales en la gestión y uso de los recursos, y por otro, una progresiva incertidumbre en su fuente de financiación. Si no se adoptan medidas orientadas a mejorar la eficiencia del gasto, fortalecer el control interno y promover modelos de desarrollo territorial sostenibles, Colombia podría estar avanzando hacia el agotamiento de uno de los principales mecanismos de financiación para el desarrollo regional, y a comprometer, por eso mismo, la economía, el avance y el bienestar de las futuras generaciones.

**\$118,3
BILLONES,**
VALOR TOTAL DE LOS
36.024 PROYECTOS
APROBADOS CON
RECURSOS DEL SGR.

Es por todo lo anterior por lo que el próximo Gobierno nacional deberá asumir el SGR no solo como una fuente de financiación territorial, sino como un instrumento estratégico para redefinir la relación entre renta extractiva, desarrollo regional y sostenibilidad fiscal. Los resultados analizados muestran que la permanencia del SGR dependerá de las políticas que se establezcan en materia extractiva y de su capacidad para superar la dispersión de recursos, la baja articulación presupuestal, las debilidades institucionales territoriales y la medición limitada de resultados.

En consecuencia, la próxima agenda gubernamental deberá priorizar una reforma integral orientada a la planeación por programas, la estructuración de proyectos estratégicos de impacto regional, el fortalecimiento técnico permanente de las entidades territoriales, la consolidación de esquemas asociativos, la adopción de indicadores que permitan medir y evaluar las transformaciones de los territorios en bienestar, la reducción de brechas y la generación de desarrollo territorial sostenible que disponga de manera transicional el uso constante de estos recursos finitos, y así socavar la dependencia local.

Esta hoja de ruta deberá articularse, además, con una visión de transición energética y sostenibilidad fiscal, entendiendo que una renta finita no puede seguir financiando intervenciones aisladas, sino que debe convertirse en capacidades permanentes para los territorios. Solo desde esta premisa el SGR podrá dejar de ser interpretado como un sistema en agotamiento y consolidarse como una plataforma de transformación pública para las generaciones presentes y futuras. **EC**



AUTORES



**VICTORIA EUGENIA
BOLÍVAR OCHOA**
COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO
DE TRABAJO MACRO Y MICRO PARA
LA VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL DE
LOS RECURSOS DEL SGR



**MARÍA FERNANDA
AYALA ZAPATA**
ASESORA DE DESPACHO
GRADO 02



**RICARDO ALBERTO
UMAÑA LIZARAZO**
CONTRALOR DELEGADO DEL GRUPO
INTERNO DE TRABAJO PARA LA
VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL
DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA
GENERAL DE REGALÍAS MACRO

29

PROFESIONALES UNIVERSITARIOS GRADO 01



**LADY PATRICIA
ORDÓÑEZ PERÉZ**



**YENNY ALEXANDRA
SOLÓRZANO CALDERÓN**



**SERGIO ALEJANDRO
VIVAS CEPEDA**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República. (2024). *La paradoja de las regalías en Colombia. La escasez de resultados frente a la abundancia de recursos*. CGR.
- Contraloría General de la República. (2025). *La paradoja de las regalías en Colombia. La escasez de resultados frente a la abundancia de recursos. Segunda parte*. CGR.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). (2026). *Respuesta a solicitud de información - Precios del Brent y proyecciones del SGR* [Radicado 20261300009931]. ANH.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026). *Proyecciones del Plan de Recursos del Sistema General de Regalías 2028-2034*. MHCP.

SECTOR AGROPECUARIO

Tierras, crédito, riego, innovación y compras públicas comparten un mismo obstáculo: la incapacidad institucional para convertir políticas y presupuesto en transformaciones duraderas para el campo colombiano.

HISTÓRICAMENTE, el Sector Agropecuario ha sido uno de los más golpeados de la economía colombiana y menos atendido por los gobiernos. Se ha caracterizado por tener profundos problemas estructurales que, en la actualidad, están lejos de superarse. Aún persisten las dificultades de acceso a tierras, la desarticulación a lo largo de la cadena productiva que no conecta a los productores con las cadenas de comercialización, la escasez de bienes públicos básicos para la población rural, la violencia en los territorios, la ausencia estatal y la falta de coordinación institucional, entre las diferentes entidades del Estado y del Gobierno con los entes privados, para emprender proyectos de gran escala para el desarrollo agropecuario y la sostenibilidad tanto alimentaria como ambiental en Colombia.

La institucionalidad pública agropecuaria comprende 64 entidades, entre ellas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Agencia Nacional de Tierras (ANT), Agencia de Desarrollo Rural (ADR), Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Unidad de Restitución de Tierras (URT) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), responsables de la política rural, la sanidad agropecuaria, la formalización de tierras y el desarrollo rural integral. A estas entidades se añaden 16 Fondos de Fomento Parafiscal que



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR AGROPECUARIO



MARÍA ISABEL NATERA BARRIOS
INTERNACIONALISTA



NÉSTOR RAUL RUBIANO
ECONOMISTA

por su tamaño en términos de recursos son relevantes como sujetos de control de la Contraloría General de la República (CGR).

En los últimos diez años, el sector público nacional agropecuario ha sido transformado en su estructura institucional. El MADR transfirió progresivamente presupuestos de inversión a la ADR y a la ANT, para concentrarse en la dirección general, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (gráficos 1 y 2).

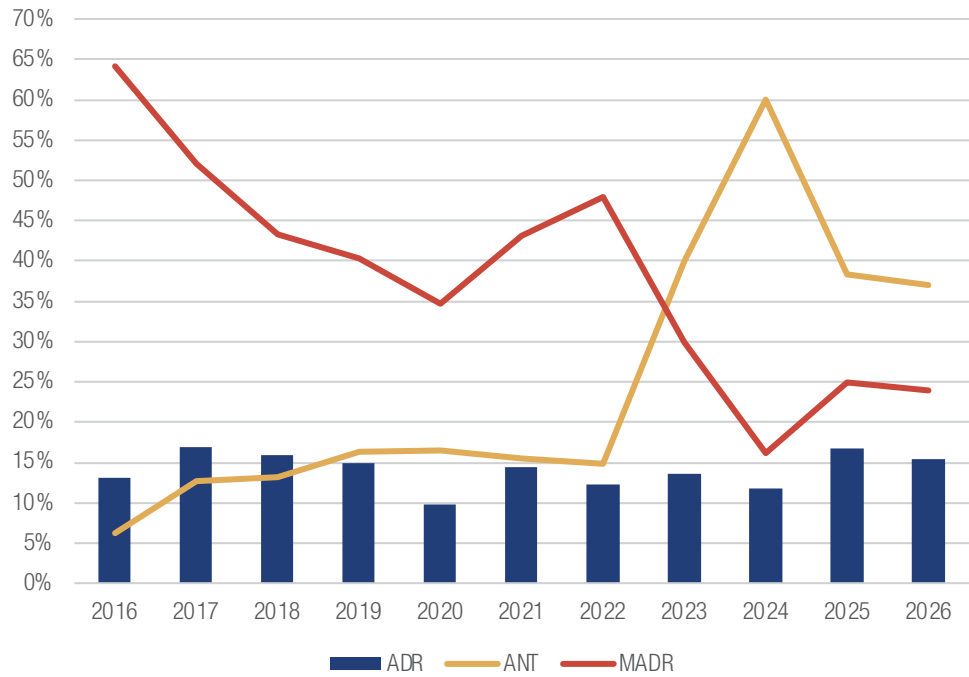
La ADR, que nació para garantizar un acompañamiento más integral a los productores, no ha logrado consolidarse como la articuladora de la oferta pública de bienes y servicios en el campo. Su incapacidad de nombrar plantas de personal estable y su dependencia de contratistas temporales se reflejan en su muy baja ejecución presupuestal y fallas en el seguimiento a los proyectos productivos¹.

En la ANT ocurre algo similar; ha avanzado en la formalización de tierras, pero a un ritmo muy lento; su desarticulación con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos ha dificultado el cumplimiento de sus metas en acceso y regularización de tierras², pese a haber recibido en los dos últimos años el presupuesto de inversión más cuantioso del sector.

1 Informe de Rendición de Cuentas 2018-2019 de la CGR; Planes de mejoramiento suscritos con la CGR 2021 y 2024.

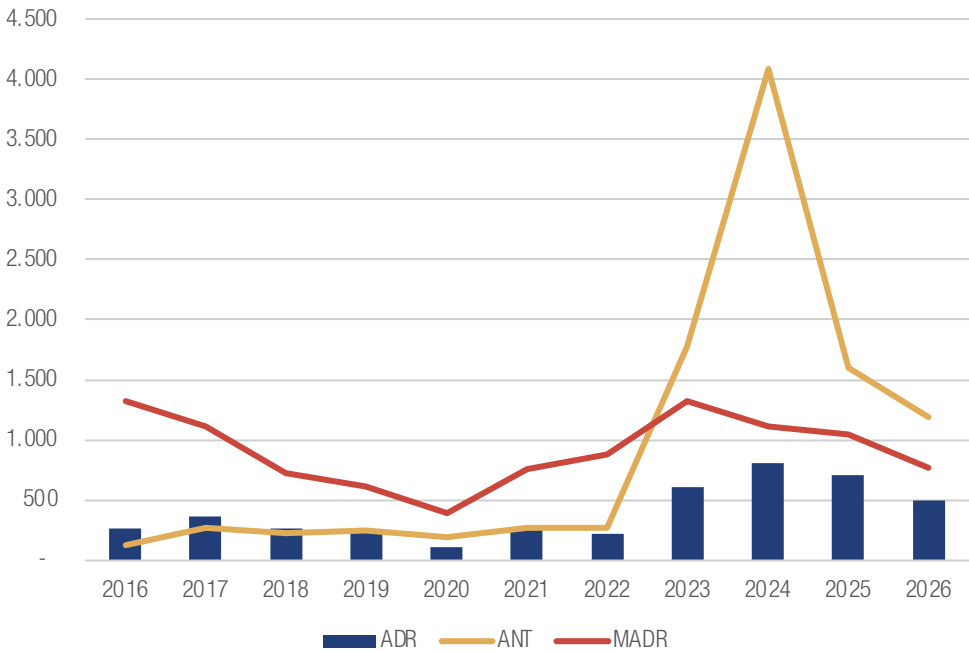
2 Evaluación de cuellos de botella en la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de Propiedad Rural (PNFMPPR).

GRÁFICO 1.
PARTICIPACIÓN EN PRESUPUESTO TOTAL DE INVERSIÓN



Fuente: Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales (DES), sector agropecuario CGR, sobre bases de datos SIIF MinHacienda.

GRÁFICO 2.
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (CIFRAS EN MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales (DES), sector agropecuario CGR, sobre bases de datos SIIF MinHacienda.



Entre 2016 y 2025, la ejecución del presupuesto en el sector muestra una tendencia preocupante: en cada año se comprometió (contrató) la mayor parte de los recursos, pero la proporción realmente pagada es mucho menor.

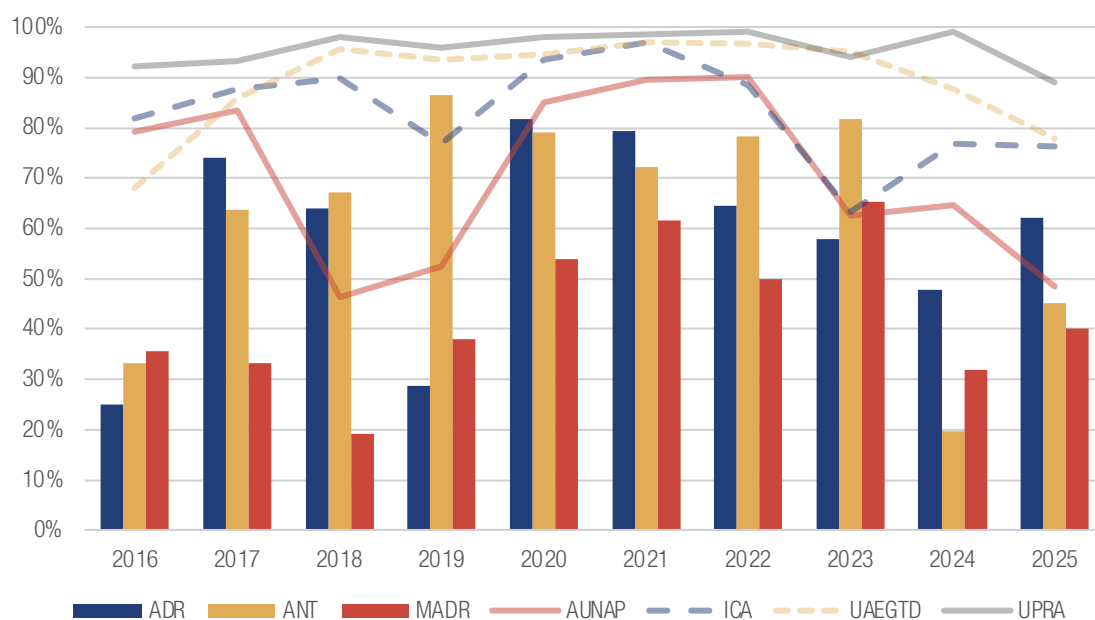
Actualmente, la planta de carrera administrativa de la ADR asciende a 114 personas³ de las cuales se habían nombrado apenas 40 en marzo de 2025⁴; la ANT en teoría tiene 216 funcionarios de planta⁵, pero a esta misma fecha no se había llevado a cabo ningún concurso de méritos para proveer los cargos⁶.

Este tipo de gestión de recursos humanos se ha reflejado en la baja capacidad de ejecu-

ción presupuestal y de gestión de sus proyectos de inversión, como se muestra en el gráfico 3. Las tres entidades que desde el 2021 han concentrado más del 70% del presupuesto de inversión del sector exhiben los peores desempeños a la hora de ejecutarlo; los resultados fueron críticos en los dos últimos años.

Aunado a lo anterior, la Contraloría Delegada del Sector Agropecuario (CDSA) ha

GRÁFICO 3.
PAGOS/PRESUPUESTO VIGENTE EN INVERSIÓN



Fuente: Elaboración propia CGR, a partir de datos obtenidos de SIIF MinHacienda.

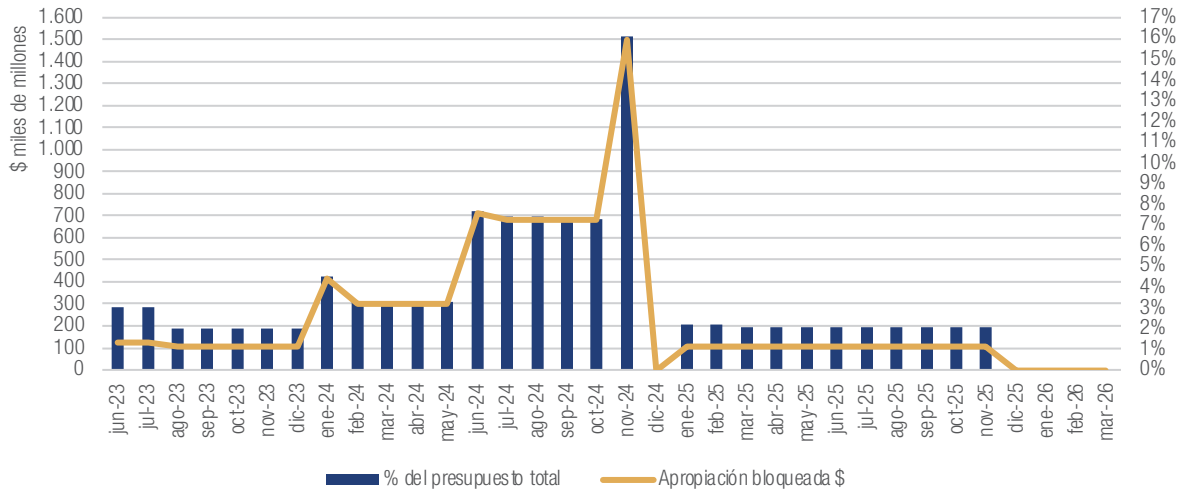
3 Decreto 418 de marzo de 2016.

4 Respuesta de la ADR 20256200022842 del 5 de marzo de 2025 a solicitud de la CGR 2025EE0032910.

5 Decretos 419 de 2016 y 694 de 2020.

6 Respuesta de la ANT 202560000180761 del 12 de marzo de 2025 a solicitud de la CGR 2025EE0032091.

GRÁFICO 4.
BLOQUEOS PRESUPUESTALES
TOTAL: 7 ENTIDADES AGROPECUARIAS



Fuente: Elaboración propia CGR a partir de datos obtenidos de SIIF MinHacienda.

evidenciado que el presupuesto nacional dedicado al sector se ha visto afectado por la baja ejecución real, producto de diversos bloqueos presupuestales o traslado de recursos desde el Ministerio de Hacienda a las entidades del sector en los últimos meses del año, lo cual impide una efectiva ejecución que garantice la prestación del servicio o entrega de bienes, quedando los recursos depositados en fiducias o en cuentas, como rezago presupuestal, que supera la misma ejecución.

Las tres entidades que desde el 2021 han concentrado más del 70% del presupuesto de inversión del sector (MADR, ADR y ANT) exhiben los peores desempeños a la hora de ejecutarlo; los resultados fueron críticos en los dos últimos años. Entre 2016 y 2025 la ejecución del presupuesto en el sector muestra una tendencia preocupante: en cada año se comprometió (contrató) la mayor parte de los recursos, pero la proporción realmente pagada es mucho menor.

Por otra parte, los bloqueos presupuestales del Ministerio de Hacienda han contribuido también a la deficiente gestión de las entidades, ya que les genera incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos y las inhibe de iniciar procesos de contratación y gestión (gráfico 4).



» La restitución de tierras requiere una cadena institucional que comienza con la asignación de recursos públicos y culmina con su ejecución efectiva. Cuando existen bloqueos presupuestales o baja capacidad de gestión, las inversiones tardan más en traducirse en beneficios para las comunidades rurales.

CUADRO 1. **PRESUPUESTO VIGENTE Y EJECUCIÓN DE LOS DIEZ PROYECTOS MÁS REPRESENTATIVOS DEL SECTOR** **(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS, DICIEMBRE DE 2025)**

ENTIDAD/PROYECTO	Presupuesto Vigente (\$ millones)	COMPROMISO/ VIGENTE	PAGO/ VIGENTE
1. Agencia Nacional de Tierras (ANT) – Fortalecimiento del Programa de Reforma Agraria y Reforma Rural Integral a nivel nacional.	856.565	99,6 %	47,3 %
2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) – Servicio financiero y gestión del riesgo para el sector agropecuario y rural sostenible, la agroindustrialización y la producción agroalimentaria nacional.	531.459	97,5 %	54,0 %
3. Agencia de Desarrollo Rural (ADR) – Apoyo para la estructuración y cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural a nivel nacional.	347.402	95,3 %	78,1 %
4. Agencia Nacional de Tierras (ANT) – Implementación del Programa de Formalización de Tierras y Fomento del Desarrollo Rural para Comunidades Indígenas a nivel nacional.	247.082	95,7 %	32,8 %
5. Agencia Nacional de Tierras (ANT) – Implementación del Programa de Formalización de Tierras y Fomento del Desarrollo Rural para Comunidades Negras a nivel nacional.	230.394	77,9 %	18,4 %
6. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) – Mejoramiento del cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras, de acuerdo con las competencias de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas a nivel nacional.	165.973	97,3 %	86,6 %
7. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura) – Fortalecimiento de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, y aumento de la productividad sostenible para la consolidación de la soberanía alimentaria y la materialización del potencial productivo del campo colombiano a nivel nacional.	130.000	94,1 %	21,0 %
8. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) – Implementación de la Ruta de Restitución Integral de los Derechos Territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel nacional.	128.707	96,1 %	56,1 %
9. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) – Mejoramiento del nivel de acceso y atención de las víctimas de despojo y abandono forzado, para la protección y restitución integral, individual o colectiva, campesina, de tierras y territorios a nivel nacional.	118.009	96,9 %	83,7 %
10. Agencia de Desarrollo Rural (ADR) – Implementación del Fondo Nacional de Adecuación de Tierras (FONAT) a nivel nacional.	116.129	99,3 %	55,6 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Salud (2025).

Entre junio y diciembre de 2023, los bloqueos se situaron en alrededor de \$100.000 millones y ascendieron sostenidamente hasta situarse en junio del 2024 en \$709.700 millones (7,7 % de la apropiación total vigente); el punto más alto se observa en noviembre de 2024 con \$1,5 billones bloqueados (16,1 % de la apropiación total), de los cuales \$1,05 bi-

llones correspondieron a la ANT⁷. Durante el 2025 el bloqueo se situó en alrededor de \$100.000 millones y a marzo del 2026 no se registra ninguno.

Para el 2025 (diciembre), en el cuadro 1, se muestran los diez proyectos de inversión de mayor presupuesto que concentraron el 70 % de la inversión aprobada total del sector; se

7 Este cuantioso bloqueo se ordenó mediante Decreto 0766 de junio 20 de 2024 ante la previsible caída del recaudo del Gobierno nacional.

puede observar que pese a la alta contratación (compromisos) los pagos no superan el 60 % en siete de esos proyectos.

El Sector Agropecuario desde el control fiscal micro y las auditorías

Entre el segundo semestre de 2022 y 2025, la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario registró resultados significativos en materia de control fiscal, recuperación de recursos y mejoramiento de la gestión, con beneficios de auditoría por un total de \$12.496 millones.

En este balance, uno de los resultados más relevantes fue la devolución de \$7.268 millones en el marco del Convenio 197 de 2016 entre la ADR y la UNODC, correspondiente a recursos no ejecutados y rendimientos financieros. A ello se sumó la recuperación de \$2.115 millones por un anticipo no amortizado en el Contrato 051 de 2021, suscrito con el Consorcio Amazonas VISR, así como el reconocimiento de \$1.003 millones por indemnización asociada a obras inconclusas de vivienda rural en Norte de Santander; la recuperación de \$1.502 millones relacionados con bienes en el exterior del Fondo Nacional del Café.

Por otra parte, en una actuación dirigida a proteger los recursos bajo administración de la entidad, se logró, en articulación con la Oficina de Cobro Coactivo, el pago de \$9.956 millones por parte del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), dentro de un caso que llevaba más de diez años sin una respuesta efectiva.

Se trata de un resultado especialmente importante no solo por su cuantía, sino también porque demuestra la capacidad institucional para destrabar asuntos de larga duración y convertir el seguimiento fiscal en una recuperación concreta de recursos.

En el marco del ejercicio de control fiscal, también merecen especial atención los resultados de auditoría que, por la magnitud de las cuantías observadas y por la sensibilidad de los temas examinados, muestran fallas con alto impacto institucional y social. En este punto sobresalen la Unidad de Restitución de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural no solo por los montos involucrados, sino también porque las situaciones identificadas inciden directamente en derechos de las víctimas, en la ejecución de proyectos rurales y en la atención a pequeños productores.



» El crédito otorgado está altamente concentrado, durante el periodo 2014-2023, el 15 % del valor total fue otorgado a pequeños productores y cerca del 68 % a grandes productores.

En la URT, los dos últimos ejercicios auditores dejaron en evidencia hallazgos fiscales por \$71.281 millones: \$57.586 millones en 2023 y \$13.694 millones en 2024. La auditoría de 2023 encontró las situaciones más críticas en pagos a terceros no reconocidos en decisiones judiciales, modificación de órdenes emitidas por jueces y magistrados, pagos sin respaldo judicial, gastos sin soportes suficientes y uso de recursos de inversión social para cubrir funcionamiento; solo en este último aspecto se identificó una destinación diferente de recursos por \$22.909 millones. En 2024 persistieron fallas de alta sensibilidad, ahora asociadas a la falta de soportes para acreditar pagos, debilidades en la articulación entre la Unidad y el Grupo Fondo, problemas en la trazabilidad del gasto y nuevas situaciones en las que recursos de inversión terminaron financiando funcionamiento.



La incapacidad de las nuevas agencias para ejecutar satisfactoriamente sus proyectos de inversión se explica en gran medida por la renuencia del sistema político colombiano a nombrar plantas de personal estable (carrera administrativa) y su preferencia por grandes números de inestables contratistas, funcionales a un modelo de gestión clientelista.

En la ADR, la auditoría a los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR) y al Servicio Público de Extensión Agropecuaria para las vigencias 2022 a 2024 estableció doce hallazgos con incidencia fiscal por \$12.872 millones. Las situaciones identificadas revelan fallas estructurales en la gestión de estos recursos: deficiencias desde la planeación, debilidades técnicas en la ejecución, ausencia de supervisión efectiva, un control interno insuficiente con planes de inversión sin respaldo técnico suficiente, entrega de bienes sin cumplir especificaciones, ausencia de validación de condiciones agronómicas y cierres de proyectos sin alcanzar metas productivas ni comerciales.

En el Servicio Público de Extensión Agropecuaria (SPEA) se identificaron interrupciones en la prestación del servicio, personal sin la idoneidad requerida y fallas de seguimiento institucional. Estos resultados muestran que una parte de los recursos destinados a apoyar proyectos rurales y fortalecer la asistencia técnica no se tradujo en los resultados esperados para la población beneficiaria.

Además del ejercicio de vigilancia y control fiscal, la Delegada ha participado en espacios de coordinación y acompañamiento con los sujetos de control, orientados a destrabar procesos, impulsar correctivos y prevenir afectaciones futuras al patrimonio público y parafiscal.

En Vivienda de Interés Social Rural (VISR), el seguimiento fue especialmente importante. Además de las recuperaciones ya señaladas, durante 2025 la Contraloría adelantó comités periódicos de seguimiento con el Banco Agrario sobre proyectos en veinte departamentos. Ese trabajo permitió verificar avances, hacer

seguimiento a compromisos y promover la actualización de proyectos rezagados. Como resultado de este ejercicio se reportó la entrega de 1.814 soluciones de vivienda rural durante el periodo comprendido entre 2023 y 2025, equivalentes a \$69.597 millones, correspondientes a subsidios indexados para culminar su ejecución. Los mayores avances en terminación de vivienda se concentraron durante la vigencia 2025 con 1.237 viviendas, ubicadas principalmente en los departamentos de Cauca, Valle del Cauca y Córdoba.

En el sector cafetero también se obtuvieron resultados concretos con impacto en la protección del patrimonio parafiscal. Se destaca la puesta en marcha del Plan de Acción Solidario por la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, en un proceso en el que la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario cumplió un papel de seguimiento e interlocución institucional.

Los informes de auditoría de cumplimiento de 2023 y 2024, junto con las mesas de trabajo adelantadas con la Federación, las cooperativas y la Superintendencia de la Economía Solidaria, permitieron advertir de manera oportuna el riesgo derivado del incumplimiento de fijaciones pendientes de compra de café a futuro y facilitar una respuesta con efectos concretos. Esto permitió asegurar el ingreso efectivo del café al Fondo Nacional del Café y, posteriormente, adoptar en 2025 el cierre total de las posiciones en Bolsa, decisión que evitó un detrimento patrimonial estimado en \$119 millones de dólares⁸, protegió la liquidez de la Garantía de Compra y contribuyó a preservar la estabilidad del sistema cooperativo cafetero.

8 Este cuantioso bloqueo se ordenó mediante Decreto 0766 de junio 20 de 2024 ante la previsible caída del recaudo del Gobierno nacional.

Estado de las políticas públicas agropecuarias y riesgos estructurales

De acuerdo con los resultados de los diferentes estudios elaborados por la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada del Sector Agropecuario, se han podido plantear las mayores problemáticas y conclusiones por temas relevantes del sector, así:

Inclusión productiva del campesinado: las intervenciones estatales se caracterizan por dirigir subsidios a proyectos productivos para asociaciones, no individuos; sin embargo, este deseable objetivo ha generado, en no pocos casos, una asociatividad coyuntural de pequeños productores que no perdura en el tiempo; cerca del 53% de las asociaciones beneficiarias del programa “Alianzas Productivas” y el 83% de las de “El Campo Emprende” fueron grupos de hecho cuya formalización ocurrió durante la intervención.

Formalización de tierras: se evidencian avances en la celeridad (trámites menores de un año) para la expedición de actos administrativos por la ANT que luego chocan con graves vacíos de información y lentitud en el IGAC y en las oficinas catastrales municipales; cerca del 81% de las solicitudes del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) (base de datos donde se inscriben campesinos que buscan ser beneficiarios de programas de tierras del Estado) quedan estancadas en las etapas iniciales del proceso.

Gestión de riesgos climáticos y proyectos públicos de riego y drenaje: de los 780 distritos de riego del país, 220 se encuentran fuera de servicio y 3 megadistritos no han pasado de la fase I de operación. Durante el periodo de Gobierno 2022-2026, los avances en materia de adecuación de tierras no han sido los esperados.

Crédito agropecuario: el crédito otorgado está altamente concentrado, durante el periodo 2014-2023, el 15% del valor total fue otorgado a pequeños productores y cerca del 68% a grandes productores. Los pequeños productores enfrentan diversos cuellos de botella: informalidad en la tenencia de tierras, insuficiente cobertura bancaria rural, altos costos de financiamiento, limitada educación financiera y poca o inexistente asistencia técnica agropecuaria.



» La entrega de un predio constituye solo una etapa del proceso de restitución. La sostenibilidad de la reparación depende del acceso efectivo a vivienda, asistencia técnica y proyectos productivos que permitan a las familias reconstruir sus medios de vida y permanecer en el territorio.

Ciencia, tecnología e innovación agrícola: el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Agropecuario (PECTIA) (2017-2027) no se ha actualizado ni evaluado; los fondos parafiscales (Fedearroz, Fedecacao, Fenalce, etc.) no están articulados con el sistema nacional de innovación, como tampoco en grandes proyectos de desarrollo agropecuario, coordinados por el Gobierno nacional.

Compras públicas locales de alimentos: este instrumento se expidió legalmente en el 2020 para crear un mercado a los pequeños productores agropecuarios, pero a la fecha el MADR y la ADR no han logrado siquiera que los grandes compradores públicos de alimentos (Ministerio de Defensa, INPEC, ICBF, Programa Alimentación Escolar) acaten plenamente la norma.

Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria (SNUIRA): este proyecto de inversión pública inició en el 2019 y a la fecha no existe en el sector nada que se asemeje a dicho sistema. La web de la entidad encargada (UPRA) informa que en el futuro el SNUIRA permitirá conocer y articular las distintas fuentes de información⁹.



Las evidencias anteriormente expuestas permiten concluir que ha sido inefectiva la reforma organizacional del 2015 que liquidó el INCODER para reemplazarlo por Agencias especializadas en tierras (ANT) y desarrollo rural (ADR).

Sacrificio de ganado: un reciente estudio de Fedegan concluyó que el sacrificio informal creció sostenidamente desde 12 % del sacrificio total en el 2009 hasta el 33 % en 2023. El gremio ganadero considera que una de las causas principales del fenómeno fue el Decreto 1500 de 2007 (implementado en agosto del 2016) que elevó las exigencias sanitarias a las plantas municipales de sacrificio y condujo al cierre de muchas de ellas. El incumplimiento de esta norma es de la mayor gravedad para la salud pública y las finanzas del fondo parafiscal de fomento.

Enfoques diferenciales: se evidenció que no existen presupuestos sensibles al género, por lo que se ve la necesidad de incluir tanto los enfoques diferenciales como presupuestos específicos al género en la política pública agropecuaria.

Gobierno y transparencia de los datos: se ha detectado un riesgo en la presentación de los datos y sobre todo de la información concentrada en la PIIP del DNP, que como fuente de información es muy desordenada, incompleta y débil, lo cual dificulta el seguimiento y el acceso público a la ejecución tanto física como financiera de los proyectos de inversión.

Conclusiones

Las evidencias anteriormente expuestas permiten concluir que ha sido inefectiva la reforma organizacional del 2015 que liquidó el Incoder para reemplazarlo por agencias especializadas en tierras (ANT) y desarrollo rural (ADR). La incapacidad de las nuevas agencias para ejecutar satisfactoriamente sus proyectos de inversión se explica en gran medida por la renuencia del sistema político colombiano a nombrar plantas de personal estable (carrera administrativa) y su preferencia por gran-

des números de inestables contratistas, funcionales a un modelo de gestión clientelista.

Este fenómeno se registró por igual en el anterior Gobierno (Iván Duque 2018-2022) y en el actual (Gustavo Petro 2022-2026), lo cual parece evidenciar que sin importar la ideología, la inercia institucional, aunada a la débil gestión y descoordinación de esfuerzos y presupuestos entre entidades y con los territorios no permiten que el sector agropecuario avance o corrija problemáticas estructurales.

Además, en el presente Gobierno que finaliza, los recurrentes bloqueos y aumento de las reservas presupuestales inducidas forzosamente a las entidades, por el Ministerio de Hacienda (ante los problemas de iliquidez del Gobierno nacional), causa que las gestiones institucionales no se desarrollen en la debida forma y la inversión no pueda organizarse de tal manera que los proyectos lleguen a feliz término.

Un ejemplo de esto es que, durante la actual administración (2022-2026), las metas en materia de tierras se cumplieron parcialmente tanto en formalización de la propiedad (35 %) como en adjudicación a través del Fondo de Tierras (32,3 %).

Así mismo, pudo evidenciarse la ineficiencia administrativa en un tema tan importante como las compras públicas locales de alimentos. Los resultados fueron desalentadores, ya que ni siquiera las grandes entidades compradoras de alimentos y bajo el control directo del poder ejecutivo, cumplen la norma después de cinco años de expedida (Ley 2046 de 2020); en esta materia, la ineficacia también trasciende la ideología dominante de los gobiernos nacionales.

Debe advertirse que las actividades agropecuarias son de naturaleza extremadamente

local, muy sensibles a factores geográficos y climáticos tan específicos y diversos como la naturaleza misma. Por este motivo, las oficinas gubernamentales que intervienen a este sector deben hacer presencia desde el más pequeño escenario municipal, pasando al regional y nacional¹⁰. El Estado puede regular exitosamente el mercado de las telecomunicaciones, para poner un ejemplo, actuando desde grandes o medianas ciudades; pero no es posible hacerlo con eficacia en el caso de las actividades agrícolas y pecuarias; su carácter local exige al Estado un elevado nivel de coordinación en su accionar.

En el caso colombiano, se hace necesario exigir un primer requisito, apenas elemental: los proyectos de inversión del Gobierno nacional deben articularse con los adelantados

por departamentos y municipios. En segundo lugar, el Gobierno nacional debe tomar muy en serio su presencia en las juntas directivas de los fondos parafiscales agropecuarios, a fin de alinear también estas inversiones con las realizadas por el sector público; estos fondos son un escenario muy propicio para la cooperación público-privada.

La descoordinación y no complementariedad de las inversiones públicas y privadas no son, por supuesto, la única causa del subdesarrollo; pero a nuestro juicio sí ayudan a explicar mucha de la ineficacia e ineficiencia del gasto público en el mundo rural colombiano, en el cual amplias zonas deben ser recuperadas por el Estado del dominio de grupos armados ilegales que agencian economías ilícitas a gran escala. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Desarrollo Rural (ADR). (2025). *Respuesta de la ADR 20256200022842 del 5 de marzo de 2025 a solicitud de la CGR 2025EE0032910*. ADR.
- Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2025). *Respuesta de la ANT 202560000180761 del 12 de marzo de 2025 a solicitud de la CGR 2025EE0032091*. ANT.
- Contraloría General de la República (CGR). (2023). *Evaluación de cuellos de botella en la implementación del Plan Nacional de Formalización Masiva de Propiedad Rural (PNFMPPR)*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2023). *Evaluación de la gestión gubernamental en la construcción e implementación del sistema nacional unificado de información rural y agropecuaria (SNUIRA) y otros sistemas para la articulación territorial en el periodo 2016 al 2021*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2023). *Evaluación de Resultados de las Intervenciones de Inclusión Productiva Rural del Sector Agropecuario, 2018-2022*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Ciencia, tecnología e innovación agrícola (CTIA) semillas 2018-2023*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Financiación y crédito para el Sector Agropecuario 2014-2023*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Gestión de riesgos agroclimáticos y adaptación al cambio climático en Colombia, periodo 2010-2024: un acercamiento desde el enfoque territorial*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2024). *Informe de Rendición de Cuentas 2018-2019 de la CGR; Planes de mejoramiento suscritos con la CGR 2021 y 2024*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2025). *Evaluación de gestión, resultados y problemas en la implementación de la Ley 2046 de agosto 2020, compras públicas locales de alimentos*. CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2025). *Reconocimientos, redistribuciones y representaciones de la justicia social como esferas de los cuidados rurales desarrollados por mujeres en Colombia (2016-2025): explicaciones desde la perspectiva relacional de género*. CGR.
- Currie L. (1993). Los Objetivos del Desarrollo. *Cuadernos de Economía*, 13(18-19), pp. 163-188.
- Federico, G. (2005). *Feeding the world: An economic history of agriculture 1800-2000*. Princeton University Press.
- Todaro, M., & Smith, S. (2012). *Economic development*. Addison Wesley.



COMERCIO, DESARROLLO REGIONAL, INDUSTRIA Y TURISMO



El comercio, la industria y el turismo muestran avances en exportaciones, inclusión financiera y reindustrialización, pero una realidad persiste: solo dos territorios del país tienen hoy alta capacidad para asumir una descentralización efectiva.



Esta asimetría revela que la implementación de política se concentró en programas de alta operabilidad, mientras los indicadores que exigen transformación estructural avanzaron por debajo de lo esperado.

EL SECTOR COMERCIO, la industria, el turismo, y el desarrollo regional son vectores de la economía colombiana que movilizan empleo, formalización empresarial y cadenas de valor con incidencia local y nacional. La diversidad territorial y socioeconómica del país plantea desafíos estructurales para la gestión eficiente de recursos públicos y la equidad en su distribución. Evaluar cuatro años de control fiscal al cierre de una administración tiene relevancia particular, ya que los patrones de ejecución presupuestal, los hallazgos fiscales acumulados y el estado de las capacidades territoriales son la línea base desde la que operará el próximo Gobierno.

La Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional (CDCDR), a través de sus Direcciones de Vigilancia Fiscal y de Estudios Sectoriales, ejerció sus funciones de acuerdo con la Ley 42 de 1993 y del Acto Legislativo 04 de 2019, instrumentos que introducen el control preventivo y concomitante con rango constitucional. Este artículo presenta el balance del sector desde tres ángulos: el cumplimiento de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas públicas, el comportamiento presupuestal y los resultados del control fiscal de la CDCDR, así como los hallazgos del Índice de Potencialidades para la Descentralización Diferencial (IPDD), herramienta sintética desarrollada por la Dirección de Estudios Sectoriales de esta Delegada Sectorial para evaluar la capacidad de los territorios de asumir competencias descentralizadas. Cierra con los retos y perspectivas para la próxima administración.



**ALEJANDRA MARÍA
SÁNCHEZ LOZADA**
CONTRALORA DELEGADA
PARA EL SECTOR COMERCIO Y
DESARROLLO REGIONAL (E)



**MARÍA CRISTINA
QUINTERO
QUINTERO**
DIRECTORA DE VIGILANCIA
FISCAL



**HELMER FERNANDO
CABRERA RAMOS**
DIRECTOR DE ESTUDIOS
SECTORIALES

Indicadores del Plan Nacional de Desarrollo

El PND 2022-2026 establece nueve indicadores para el sector, distribuidos en tres transformaciones: seguridad humana y justicia social, transformación productiva, internacionalización y acción climática, y convergencia regional. Los resultados al cierre del periodo presentan una asimetría que merece atención analítica (Cuadro 1).

Los indicadores 71 (centros ZASCA, 250 %) y 72 (inclusión financiera, 870,9 %) superaron ampliamente sus metas porque sus mecanismos de entrega dependen directamente de la capacidad administrativa del Gobierno central. El indicador 168 (IDI, 67,35 %) opera sobre condiciones sistémicas como confianza inversora, infraestructura logística y capacidad exportadora territorial, variables sobre las que ningún Ministerio actúa de forma unilateral en el corto plazo. Esta asimetría revela que la implementación de política se concentró en programas de alta operabilidad, mientras los indicadores que exigen transformación estructural avanzaron por debajo de lo esperado.

Políticas públicas y presupuesto del sector CIT

Según el seguimiento en Sisconpes con corte a 30 de junio de 2025, el sector CIT alcanzó un 81,4 % de cumplimiento en sus metas anuales, sobre 166 acciones habilitadas para reporte. Con el 45 % de acciones al día y el 28 % en alerta, el sector ocupa el puesto 11 de 30. Pro-Colombia (95 %) y Bancoldex (94 %) lideran el avance; MinCIT (78 %) y FNG (73 %) reportan

CUADRO 1.
INDICADORES DEL PND 2022-2026, SECTOR CIT

ID	Indicador	Transformación	Meta PND 2022-2026	Avance	Justificación	Entidad responsable
6	Variación anual de ingresos de micronegocios	Seguridad humana y justicia social	12 %	341,67 %	Los micronegocios vinculados a Innpulsa y Colombia Productiva aumentaron significativamente sus ingresos, beneficiando población víctima y no víctima	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
23	Participación de exportaciones de bienes NME* y servicios	Transformación productiva, internacionalización y acción climática	55,8 %	118,07 %	Se fortaleció la internacionalización, aumentando la presencia de bienes y servicios colombianos en mercados globales	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
71	Centros de reindustrialización ZASCA**	Seguridad humana y justicia social	32 centros	250 %	Se pusieron en funcionamiento 85 centros ZASCA en 28 departamentos, beneficiando a 13.685 unidades productivas	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
72	Unidades productivas beneficiarias de inclusión financiera	Seguridad humana y justicia social	100.000 unidades	870,9 %	84.001 beneficiarios accedieron a crédito y educación financiera; el 40,93 % son mujeres	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
166	Exportaciones de bienes NME	Transformación productiva, internacionalización y acción climática	27.188 millones USD	97,06 %	756 empresas de 25 departamentos concretaron negocios con 1.325 compradores internacionales	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
167	Exportaciones de servicios	Transformación productiva, internacionalización y acción climática	17.594 millones USD	111,33 %	789 empresas de 28 departamentos participaron en ferias y ruedas de negocios internacionales	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
168	Índice departamental de internacionalización (IDI)	Transformación productiva, internacionalización y acción climática	3,4	67,35 %	40 inversionistas iniciaron 45 proyectos en 13 departamentos; 9.280 personas participaron en programas de formación exportadora	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
179	Personas ocupadas en actividades de turismo	Convergencia regional	300.000 personas	71,87 %	Programa “Transformando Destinos” benefició a 75 prestadores turísticos en municipios priorizados	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
180	Visitantes no residentes	Convergencia regional	7.500.000 personas	86,62 %	Campaña “Descubre la Diversidad de Colombia, El País de la Belleza” ganó premio India Catalina, impulsando el turismo internacional	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Fuente: Elaboró equipo Dirección de Estudios Sectoriales (DES) con información extraída de Sinergia, DNP. Fecha de consulta de Sinergia: 15/05//2026 Datos con corte a 30/04/2026.

*Exportaciones de bienes no minero-energéticos (NME).

**Centros de Reindustrialización ZASCA (Zonas de Articulación para el Fortalecimiento de la Economía Popular y la Reindustrialización).

CUADRO 2.

COMPORTAMIENTO EN LA ASIGNACIÓN DEL PGN, DE 2025 A 2026 PARA EL SECTOR COMERCIO Y DESARROLLO REGIONAL

Sector Comercio 2025-2026	2025 def. (\$)	2026 def. (\$)	Var. 2025-2026 (%)
Deuda	-	-	0
Funcionamiento	1.138.582.060.014	1.513.449.308.172	32,9
Inversión	463.786.189.987	404.407.808.695	-13
Total	1.602.368.250.001	1.917.857.116.867	19,7

Fuente: Cálculos propios con base en información suministrada por la Delegada de Economía y Finanzas de la Contraloría General de la República.

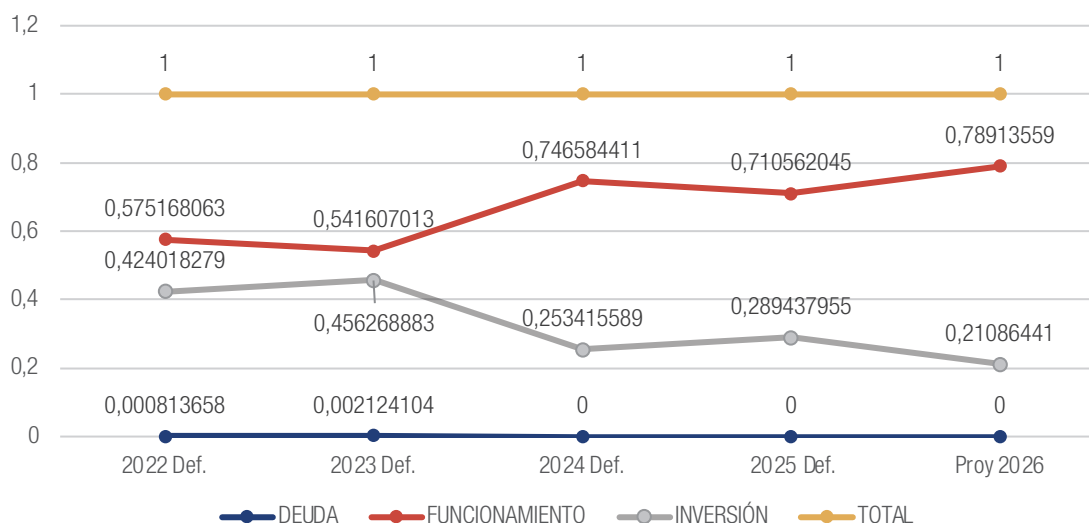
cifras más bajas. Las 17 acciones atrasadas (10%) y las 4 no iniciadas representan compromisos CONPES que la siguiente administración recibe como herencia condicionante: los rezagos en la recta final de un Gobierno se vuelven más costosos de recuperar y generan obligaciones de continuidad que no pueden ignorarse (Cuadro 2).

El PGN 2026 asigna al sector \$1,917 billones (0,34 % del presupuesto nacional), con un incremento del 19,7 % frente a 2025 concentrado en funcionamiento (+32,9 %), mientras la inversión cae 13 %, de \$463.786 millones a \$404.407 millones. La tendencia de fondo es más preocupante, ya que entre 2022 y 2026

la participación de la inversión en el presupuesto del sector pasó de 42,4 % a 21,1 %, y el funcionamiento creció de 57,5 % a 78,9 %, explicado en gran medida por el aumento de las transferencias corrientes destinadas a los patrimonios autónomos encargados de ejecutar las políticas públicas sectoriales lideradas por el MinCIT. Esta recomposición presupuestal refleja una mayor utilización de esquemas de gestión y ejecución orientados a fortalecer la capacidad institucional del sector para impulsar programas de competitividad, reindustrialización, internacionalización y desarrollo turístico en el territorio nacional (Gráfico 1).

GRÁFICO 1.

RELACIÓN DEL COMPORTAMIENTO DE 2022 A 2026 EN FUNCIÓN DE FUNCIONAMIENTO, INVERSIÓN, DEUDA Y TOTAL DEL SECTOR COMERCIO Y DESARROLLO REGIONAL



Fuente: Información suministrada por el área de Economía y Finanzas y procesada por la Dirección de Estudios Sectoriales (DES) de Comercio y Desarrollo Regional.

En términos generales, la información evidencia una recomposición presupuestal del sector, con mayor participación del gasto operativo asociada al fortalecimiento de las transferencias corrientes dirigidas a los patrimonios autónomos encargados de ejecutar las políticas públicas sectoriales.

Logros del control fiscal: CDCDR 2022-2025

El análisis del periodo 2022-2025 evidencia una gestión articulada de la CDCDR orientada a fortalecer el control fiscal en los niveles micro y macro. Las direcciones de Vigilancia Fiscal y Estudios Sectoriales actuaron de manera complementaria, la primera en la supervisión de recursos y la detección de irregularidades; la segunda en la generación de estudios sectoriales, análisis normativos y boletines que ampliaron el perímetro del control fiscal hacia el análisis de política pública.

En el control preventivo y concomitante, el Contralor General emitió dos advertencias sobre proyectos de infraestructura en Girón (Santander) y San Antero (Córdoba), y se obtuvieron beneficios fiscales por \$85.730 millones en Mompox y municipios de La Guajira. Estos resultados ilustran la eficacia del Acto Legislativo 04 de 2019, esto es, intervenir antes de que los recursos sean comprometidos en condiciones irregulares produce mayor rendimiento fiscal que la detección posterior.

El control posterior y selectivo identificó hallazgos fiscales por \$196.143 millones, equivalentes al 42,3% de la inversión sectorial aprobada en 2025. Estos hallazgos se asocian a deficiencias en infraestructura turística, pagos antieconómicos, inconsistencias en servicios logísticos y recursos no amortizados. La auditoría intersectorial al impuesto al turismo registró un impacto fiscal superior a \$28.310 millones; los problemas en proyectos de embarcaderos fluviales evidenciaron riesgos recurrentes de planeación y gestión contractual. En total, el control posterior detectó 373 hallazgos disciplinarios y 1.029 administrativos, involucrando entidades como MinCIT, FONTUR, Colombia Productiva, Innpulsa, Pro-Colombia y Findeter.

En este escenario, uno de los principales avances de la CDCDR ha sido la imple-

**870,9 %
DE AVANCE
DE LA META**

**DE INCLUSIÓN
FINANCIERA
PARA UNIDADES
PRODUCTIVAS,
EL MAYOR
CUMPLIMIENTO
DE TODOS LOS
INDICADORES DEL
SECTOR.**

mentación de la estrategia de evaluación de objetos de control, la cual permitió superar el enfoque tradicional centrado en entidades y avanzar hacia un análisis integral de la gestión pública, articulando la ejecución de los recursos con el cumplimiento de políticas, programas y estrategias sectoriales.

Este enfoque ha facilitado evaluar de manera sistémica la gestión de actores como el MinCIT, FONTUR, iNNpulsa Colombia, Pro-Colombia, ENTerritorio, Findeter y las Cámaras de Comercio, considerando no solo la legalidad del gasto, sino también su contribución al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas sectoriales.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el marco de políticas y estrategias como la Política de Reindustrialización, la Política de Turismo Sostenible, las estrategias de promoción y competitividad turística lideradas por FONTUR y los programas de fortalecimiento empresarial y desarrollo territorial. La evaluación de estos instrumentos, en relación con la ejecución de los recursos, permitió identificar brechas entre la planeación y los resultados, así como riesgos asociados a la estructuración de proyectos, la supervisión contractual y la trazabilidad de los recursos.

En el marco de la Política de Reindustrialización, los resultados del control fiscal evidencian el papel estratégico de las Cámaras de Comercio que participan activamente en la implementación de instrumentos orientados al fortalecimiento empresarial, la formalización y el desarrollo productivo.

De esta manera, la gestión adelantada por la CDCDR no solo permitió identificar y cuantificar hallazgos fiscales de alta relevancia, sino también consolidar un modelo de control fiscal analítico y orientado a resultados. Este enfoque fortalece la gobernanza del sector al generar insumos para la toma de decisiones, mejorar la calidad del gasto público y contribuir al cumplimiento de las políticas de desarrollo económico, competitividad y turismo, consolidando el control fiscal como un instrumento relevante para el fortalecimiento institucional y el desarrollo del país.

En lo relacionado con el control fiscal macro, los estudios sectoriales, análisis

normativos y espacios de divulgación permitieron ampliar la visión del control fiscal, incorporando elementos técnicos para comprender mejor las brechas y desafíos del sector. Este enfoque fortaleció el papel de la delegada sectorial como generadora de información útil para la gestión pública.

En este contexto, se consolidó el rol estratégico de la CDCDR mediante la realización de estudios sobre reactivación económica (CONPES 4023), la relación comercial Colombia-Estados Unidos 2012-2022, comercio electrónico, descentralización diferencial y el Índice de Potencialidades para la Descentralización Diferencial (IPDD). Asimismo, elaboró boletines sobre micronegocios y gestión de RAP, y desarrolló foros y ponencias sobre formalización empresarial, descentralización y control fiscal, contribuyendo a la generación de información técnica para la toma de decisiones en el sector.

Índice de Potencialidades para la Descentralización Diferencial (IPDD)

El IPDD es un indicador sintético desarrollado por la Dirección de Estudios Sectoriales de la CDCDR para evaluar las condiciones reales con que cuentan los territorios colombianos para asumir competencias descentralizadas. Se construye a partir de dos subíndices: potencialidad interna (PDI), que mide desempeño fiscal, administrativo y político, y potencialidad externa (PDE), que captura condiciones socioeconómicas y ambientales. El indicador final se calcula como $PD = 2\sqrt{(PDI \times PDE)}$. El uso de la media geométrica penaliza los desequilibrios extremos entre dimensiones: un territorio con capacidades internas altas, pero condiciones externas deficitarias obtendrá un puntaje menor que en una media aritmética, lo que refleja que ambas dimensiones deben desarrollarse en paralelo para que la descentralización sea viable (Cuadros 3 y 4).

CUADRO 3. ESTRUCTURA DEL ÍNDICE

Subíndice	Variables que lo componen	Escala
Potencialidad Interna (PDI). Retos propios del proceso descentralizador	Elecciones departamentales (variable política). Índice de Desempeño Fiscal (IDF) (variable fiscal). Medición de Desempeño Departamental (MDD) (variable administrativa).	1 a 100
Potencialidad Externa (PDE). Condicionantes del contexto socioeconómico	IDH, IPM, Coeficiente Gini, Prevalencia étnica, Ruralidad, Gestión ambiental, Valor Agregado (VA), Índice Anticorrupción (INAC).	1 a 100
Indicador Sintético Final $PD = 2\sqrt{(PDI \times PDE)}$	Combinación ponderada de ambos subíndices mediante media geométrica.	0 a 100

Fuente: Dirección de Estudios Sectoriales (DES), Delegada de Comercio y Desarrollo Regional (CGR).

CUADRO 4. RESULTADOS NACIONALES

Nivel de potencialidad	Rango	N.º departamentos	% del total	Territorios
Alto	70 %-100 %	2	6	Bogotá D. C. (75,44) y Antioquia (70,49)
Medio	55 %-69,9 %	8	24	Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Meta, Caldas, Risaralda, Huila
Bajo	0 %-54,9 %	23	70	Restantes 23 departamentos, incluye Vichada (29,45) y Vaupés (31,07), en el extremo inferior.

Fuente: DES, Delegada de Comercio y Desarrollo Regional (CGR). Datos con corte a 2022.

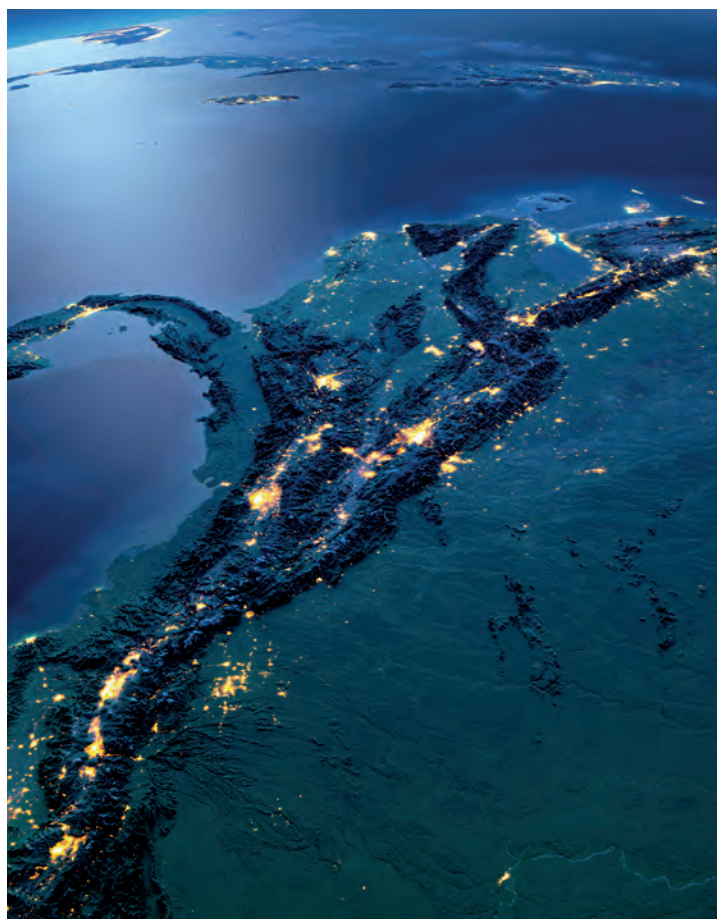
CUADRO 5.
PRINCIPALES RETOS ESTRUCTURALES IDENTIFICADOS

Dimensión	Hallazgo principal	Alcance
Desempeño fiscal	Bajo en 19 departamentos (58 %), medio en 11 (33 %) y alto solo en 3 (9 %). Alta dependencia de transferencias intergubernamentales y limitada generación de recursos propios.	58 % del territorio
Desarrollo rural	El 54 % de los departamentos tienen alta prevalencia rural, lo que exige políticas diferenciales que atiendan necesidades básicas insatisfechas y tipologías territoriales diversas.	54 % del territorio
Gestión ambiental	El 81,8 % de los departamentos (27) registran prevalencia ambiental significativa, demandando políticas de descentralización con enfoque de sostenibilidad y gestión diferencial del riesgo.	81,8 % del territorio
Valor agregado y autonomía económica	Solo tres regiones (Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca) aportan el 51,5 % del VA nacional. Las regiones de mediana industrialización suman apenas el 26,6 %, evidenciando baja autonomía productiva territorial.	Concentración extrema
Desigualdad de ingresos (Gini)	En 24 departamentos (76 % del territorio) el Gini se aproxima a 1, indicando desigualdad estructural grave que demanda políticas de inversión en educación, empleo y protección social.	76 % del territorio

Fuente: DES, Delegada de Comercio y Desarrollo Regional de la Contraloría General de la República.

En detalle, los retos más incidentes para el desarrollo potencial de la autonomía y la descentralización en los departamentos se encuentran en los Cuadros 5 y 6.

Que solo 2 de las 33 entidades territoriales analizadas alcancen el nivel alto de potencialidad, refleja el diagnóstico central de la agenda de descentralización colombiana. El patrón no es aleatorio. Bogotá y Antioquia, los dos únicos territorios en nivel alto, concentran el 35 % del Valor Agregado (VA) nacional. Los departamentos de mayor urgencia para intervención diferenciada son los de Orinoquía (gestión ambiental 42,13 %, la más baja del país; IDF de Vichada: 29,45), Amazonía (IDF promedio 47,86 %, con Vaupés en 31,07) y Costa Atlántica (88 % de sus departamentos en nivel bajo). La literatura especializada documenta que la descentralización fiscal colombiana ha sido estructuralmente insuficiente y que el fortalecimiento de capacidades territoriales tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico regional (Iregui et al., 2001; Bonet-Morón & Ayala-García, 2016; Lozano & Julio, 2016). El IPDD ofrece una herramienta de medición diferencial para avanzar en ese diagnóstico a escala departamental.



» Colombia,
concentración
de la población.

CUADRO 6.
RESULTADOS POR REGIÓN NATURAL

Región	N.º entidades*	Distribución del IPDD	Factores críticos	Puntaje referencial
Amazonía	6	100 % nivel Bajo	Desempeño fiscal deficitario (promedio 47,86 %). Gestión ambiental limitada (53,06 %). Aporta solo el 0,85 % del VA nacional.	Rezago estructural crítico
Bogotá D. C.	1	Nivel Alto, mayor del país	Concentra el 26,45 % del VA nacional. Fortalezas en IDF, IDH y anticorrupción. Debilidad en gestión ambiental (47,40 %).	75,44, referente nacional
Centro Oriente	6	50 % Medio / 50 % Alto	Aporta el 19,47 % del VA nacional. Desafíos en sostenibilidad ambiental (53,54 % promedio).	Favorable, potencial alto
Costa Atlántica	8	12 % Medio / 88 % Bajo	Gestión ambiental deficiente (50,39 %). Autonomía económica insuficiente (14,88 % del VA). Debilidades institucionales estructurales.	Predominantemente bajo
Occidente	8	12 % Alto / 38 % Medio / 50 % Bajo	Desempeño fiscal promedio 53,08 %. Gestión ambiental 53,66 %. Alta heterogeneidad interna entre departamentos.	Heterogéneo, disparidades internas
Orinoquía	4	14 % Medio / 86 % Bajo	Aporta solo el 5,47 % del VA nacional. Déficit fiscal (54,42 % promedio). Gestión ambiental 42,13 %, la más baja del país.	Rezago estructural grave

*Número de departamentos o entidades territoriales por región, según clasificación empleada en el IPDD. Amazonía: Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés. Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Santander, Tolima. Costa Atlántica: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia, Sucre. Occidente: Antioquia, Caldas, Cauca, Chocó, Nariño, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca. Orinoquía: Arauca, Casanare, Meta, Vichada. Verificar con la DES.

Fuente: DES, Delegada de Comercio y Desarrollo Regional (CGR).

Retos y perspectivas para la próxima administración

Los datos del periodo analizado permiten trazar siete líneas de acción prioritarias para el siguiente Gobierno:

Descentralización y capacidades territoriales: el 70 % de los departamentos tiene bajo potencial de descentralización diferencial, con déficit fiscal en el 58 % del territorio y alta prevalencia ambiental en el 81,8 %. Transferir competencias sin fortalecer las condiciones habilitantes no incrementa la eficiencia del gasto. La agenda prioritaria es un programa de fortalecimiento institucional diferenciado, orientado por los subíndices del IPDD, con atención especial a Orinoquía, Amazonía y Costa Atlántica.

Inclusión financiera y micronegocios: el avance del 870,9 % en inclusión financiera demuestra la efectividad del instrumento cuando cuenta con estructura operativa adecuada. La agenda pendiente es extenderlo a territorios con baja institucionalidad financiera formal y a economías rurales y de frontera, donde las barreras de acceso al crédito son más altas.

Equidad territorial: tres regiones concentran el 51,5 % del Valor Agregado (VA) nacional y en 24 departamentos el Gini se aproxima a 1. Las políticas de inversión en educación, empleo y protección social en los territorios de menor VA son también políticas de preparación para la descentralización. Deben diseñarse con metas medibles en reducción del Gini y en mejora del subíndice de potencialidad externa del IPDD.



Que solo 2 de las 33 entidades territoriales analizadas alcancen el nivel alto de potencialidad, refleja el diagnóstico central de la agenda de descentralización colombiana.

Infraestructura turística y control fiscal: los \$28.310 millones en hallazgos del impuesto al turismo y los problemas en proyectos de embarcaderos fluviales muestran riesgos recurrentes de planeación y gestión contractual. La siguiente administración debería ampliar el perímetro del control preventivo en proyectos de infraestructura turística de alto riesgo, interviniendo desde la fase de diseño y contratación.

Sostenibilidad ambiental: el 81,8% de los departamentos tiene retos ambientales significativos. Las políticas de descentralización en regiones con alta prevalencia ambiental deben incorporar criterios de sostenibilidad como componente estructural, dado que la gestión de los ecosistemas es una condición de largo plazo para la viabilidad económica de esos territorios.

Internacionalización en territorios rezagados: los avances en exportaciones de bienes NME (97,06 %) y servicios (111,33 %) son resultados positivos. El IDI (67,35 %) indica que la brecha entre presencia institucional e internacionalización efectiva sigue siendo amplia en los departamentos de menor desarrollo productivo. Las metas del próximo Gobierno deberían diferenciar por nivel de capacidad exportadora territorial.

Fortalecimiento del control fiscal y transparencia: los \$196.143 millones en hallazgos fiscales, equivalentes al 42,3% de la inversión sectorial de 2025, confirman que los riesgos de detrimento son sistémicos. La articulación interinstitucional para el control preventivo en proyectos estratégicos de alto riesgo debe operar de manera sistemática. El marco del Acto Legislativo 04 de 2019 lo habilita; la próxima administración debe aprovecharlo. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonet-Morón, J., & Ayala-García, J. (2016). La brecha fiscal territorial en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*, 235. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/6237>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 42 de 1993, por la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Diario Oficial, 40.732.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019, por el cual se reforma el régimen de control fiscal*. Diario Oficial, 51.080.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2021). *Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia* (Documento CONPES 4023). Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202022-2026.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES*. Sisconpes [Base de datos en línea].
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *Sinergia - Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados* [Base de datos en línea]. <https://sinergia.dnp.gov.co>
- Iregui, A. M., Ramos, J. E., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Revista del Banco de la República*, 74(890), 33-64. <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/banrep/article/view/10771>
- Lozano, I., & Julio, J. M. (2016). Descentralización fiscal y crecimiento económico en Colombia: evidencia de datos de panel a nivel regional. *Revista CEPAL*, 119, 69-87. <https://doi.org/10.18356/d873c672-es>

TRABAJO

Menos desempleo, pero la misma fragilidad estructural. Mientras Colombia avanza en reformas laborales y pensionales, persisten desafíos que condicionan el futuro del trabajo: informalidad superior al 55 %, sostenibilidad fiscal en debate y un mercado laboral que aún no logra transformar crecimiento económico en empleo formal, productivo y protegido.

CON DOS REFORMAS ESTRUCTURALES APROBADAS

—la Pensional (2023), aún en estudio de la Corte Constitucional, y la Laboral (2025)—, la administración del presidente Gustavo Petro ha tenido en el Sector Trabajo uno de sus frentes más activos. De hecho, para este 2026 se han expedido decretos, tales como el incremento del salario mínimo muy por encima del Índice de Precios al Consumidor del año causado (2025) y del aumento de la productividad, argumentando que el salario debe ser vital y móvil y usando como soportes estudios de la Organización Internacional del Trabajo y datos del Departamento Nacional de Planeación. Otras medidas han estado orientadas a la repatriación de inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y al traslado de recursos de estas a Colpensiones, decisiones que han generado profundos debates.

En este contexto, resulta pertinente examinar los principales cambios, controversias y desafíos que marcaron el sector durante el cuatrienio, así como las perspectivas que enfrentará en los próximos años. Más que un balance de medidas y resultados, la reflexión busca aportar elementos para una discusión informada sobre el futuro del trabajo, la formalización laboral, la sostenibilidad del sistema pensional y la construcción de relaciones laborales acordes con las necesidades del país.



**DAVID FERNÁNDEZ
 JARAMILLO**
 CONTRALOR DELEGADO
 PARA EL SECTOR TRABAJO



**DIEGO ALEJANDRO
 CHAVES MARTÍNEZ**
 PROFESIONAL ESPECIALIZADO,
 DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
 SECTORIALES

Empleo e informalidad: los contrastes del mercado laboral colombiano

La disminución del desempleo es el componente laboral que muestra el mejor desempeño sectorial del Gobierno. Así, se pasó de un desempleo del 10,3 % en diciembre del 2022 a un 8,0 % en el mismo mes de 2025, con un repunte en febrero de 2026 (9,2 %). El desempleo rural también registra resultados favorables: pasó de 7,2 % en diciembre de 2022 a 5,6 % en el mismo mes de 2025 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2026a).

A pesar de estos resultados, varias capitales no lograron la meta de disminuir a un dígito la cifra de desempleo. Es el caso de Cartagena, Riohacha y Sincelejo, en el Caribe; Quibdó, en el Pacífico, y Cúcuta e Ibagué, en el Centro-Oriente (gráfico 1). De la misma manera, aunque la brecha de género cayó, de 4,6 puntos porcentuales (p.p.) en 2022 a 3,7 p.p. en 2025, la inserción de las mujeres en el mercado laboral sigue siendo un reto pendiente para el país (DANE, 2026).

Las estadísticas muestran que detrás de estas sobresalientes cifras de ocupación sigue ocultándose una debilidad estructural de la economía nacional: la generación del empleo de calidad, lo que se refleja en las altas tasas de informalidad laboral. Aunque hay una leve caída de ese indicador a partir de



2023, la informalidad se mantiene en niveles alrededor del 55%. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), solo México supera a Colombia en nivel de informalidad laboral entre sus miembros (OCDE, 2025).

Así, las aceptables tasas de crecimiento económico, principalmente en los sectores de comercio, actividades artísticas y la agricultura, son precisamente las ramas de

» La formalización de los trabajadores de plataformas digitales constituye uno de los principales avances de la reforma laboral.

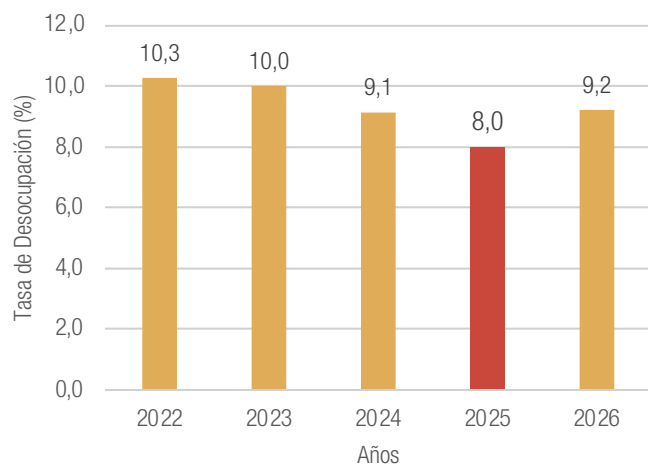
la economía con las más altas cifras de informalidad laboral, con corte a diciembre de 2025: 57%, 73% y 85%, respectivamente (DANE, 2026a). Esto, en un entorno empresarial como el colombiano, donde priman los micronegocios que absorben la mayor parte del empleo del país y, donde 8 de cada 10 trabajadores allí son informales (DANE, 2026a).

A escala territorial, si bien existen mejoras sobresalientes en su disminución, principalmente en ciudades del corredor Caribe como Santa Marta, Cartagena y Barranquilla, otras ciudades como Pasto, Bogotá y Armenia muestran retrocesos importantes, lo que evidencia que los avances no son homogéneos a lo largo del país (DANE, 2026a) (gráfico 2).

Las cifras de la informalidad reflejan la vulnerabilidad laboral en el campo: aunque se registra una leve disminución entre 2022 (85%) y 2025 (83%), la realidad del empleo rural opaca cualquier pequeña mejora nacional en la formalización laboral (DANE, 2025a).

Como lo demostró un estudio sectorial de la Contraloría General de la República, la alta tasa de informalidad tiene efectos negativos tangibles tanto desde la óptica de la estructura empresarial del país, como desde la dimensión de la protección social integral al trabajador colombiano.

GRÁFICO 1.
TASAS DE DESEMPLEO EN COLOMBIA 2022-2025
(DICIEMBRE) Y 2026 (FEBRERO)



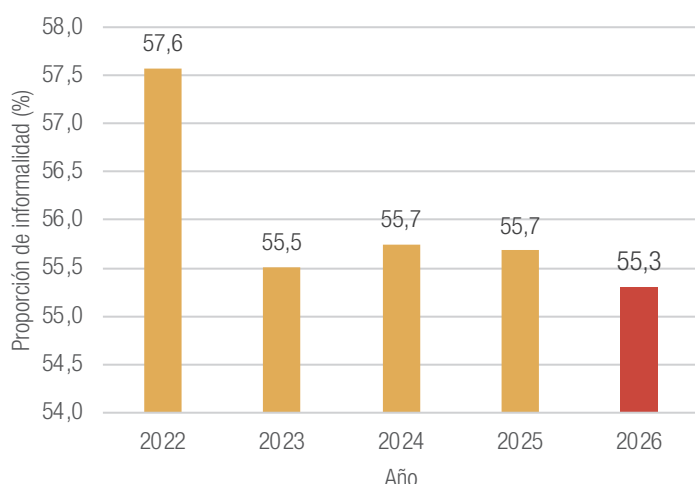
Fuente: DANE (2026).



Las estadísticas muestran que detrás de estas sobresalientes cifras de ocupación sigue ocultándose una debilidad estructural de la economía nacional: la generación del empleo de calidad.

GRÁFICO 2.

TASA DE INFORMALIDAD LABORAL 2022-2025 (TRIMESTRE MÓVIL OCTUBRE DICIEMBRE) Y FEBRERO (TRIMESTRE MÓVIL DICIEMBRE 2025-FEBRERO 2026)



Fuente: DANE (2026a).

Así se perpetúa la desprotección social, pues la mayoría de los trabajadores informales no cotizan a pensión ni al componente contributivo de salud, de modo que a la ausencia de protección se suma un problema de sostenibilidad del sistema. Además, ello impacta en el débil recaudo fiscal, puesto que con una tasa de informalidad empresarial del 90,1 %, el Estado deja de percibir importantes recursos que podrían invertirse en educación, salud e infraestructura.

El efecto más importante es la persistencia de la pobreza, pues la falta de acceso a empleos formales mantiene a millones de colombianos en condiciones precarias, sin posibilidad de mejorar su calidad de vida (Contraloría General de la República [CGR], 2024a).

Logros de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo: seguimiento a temas estratégicos

Esta Contraloría Delegada hizo un seguimiento constante a las diferentes actuaciones de las entidades del sector, entre las que se destacan los pronunciamientos frente a las diferentes reformas sectoriales tramitadas, el análisis a las medidas cautelares adelantadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, tema de amplia relevancia dado el papel de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) en la sociedad colombiana y los documentos técnicos realizados frente a los decretos tramitados durante 2026, que modifican el funcionamiento del Sistema General de Pensiones y el modelo salarial del país.

Reformas sectoriales: tensión entre la justicia social versus las realidades económicas actuales y su sostenibilidad financiera

Reforma Laboral (Ley 2466 de 2025)

Para atender las problemáticas estructurales del mercado laboral y mejorar la calidad de vida de muchos ciudadanos, el Gobierno adelantó un conjunto de reformas: fue aprobada la Reforma Laboral, mediante la Ley 2466 de 2025, la cual entre sus aspectos positivos, posicionó la necesidad de contar con trabajos dignos en el país y avanzó en temas importantes después de muchos años, tales como la formalización de los trabajadores de plataformas digitales en el país.

No obstante, muchas de estas mejoras han implicado mayores costos laborales para todo tipo de empresas, por lo cual está por verse si esto contribuirá a mediano plazo a un incremento de la informalidad en el sec-

tor, pues, tal como quedó planteada, no se reconocen políticas específicas generadoras de empleo formal, ya que su objetivo es el fortalecimiento de los derechos laborales, hecho que reseñó la CGR, en un seguimiento realizado al trámite y aprobación de la reforma.

Esta ley tampoco tomó en cuenta las exigencias de flexibilidad de los mercados laborales actuales y de la realidad de la economía del país que está cimentada sobre un empresariado cuya gran mayoría son MiPymes, con alta demanda de servicios estacionales en sus componentes productivos de agricultura, turismo, gastronomía, cultura, recreación y comercio, entre otros, que exigen formas novedosas de contratación y de vinculación al sistema de seguridad social integral, lo que no va a permitir avanzar con el dinamismo que se requiere en una mayor adaptación al contexto de servicios, tecnologías en desarrollo y motivaciones laborales individualizadas que exige un mundo altamente competitivo (CGR, 2023a).

Frente a sus impactos fiscales, la CGR ha manifestado que la reforma tendrá un efecto fiscal negativo, debido a la posibilidad de reducir los ingresos del Estado de llegar a disminuirse los empleos formales lo que incidiría, entre otros, en el recaudo de aportes a la seguridad social. Un impacto fiscal identificado es la formalización de las madres comunitarias (artículo 68), que son competencia del sector público y específicamente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y, aunque la ley dice se realizaría sin costo, necesariamente conlleva un mayor gasto fiscal para el cubrimiento de todos los derechos asociados al empleo formal.

55,7 %

NIVEL DE
INFORMALIDAD
LABORAL
REGISTRADO EN
2025, UNA DE
LAS PRINCIPALES
DEBILIDADES
ESTRUCTURALES DEL
MERCADO LABORAL
COLOMBIANO.

Reforma Pensional
(Ley 2381 de 2024)

A partir del primero de julio entró en vigencia la Ley 2381 de 2024, la cual se encuentra en revisión de la Corte Constitucional. La reforma, a juicio de la CGR, no mejora significativamente la cobertura del componente contributivo, esto según el análisis a las proyecciones del Ministerio de Hacienda. Si bien amplía la cobertura a través del pilar solidario, este se aleja del esquema pensional tradicional. Además, se advierte sobre posibles inequidades e incentivos perversos entre los pilares solidario y semi-contributivo (CGR, 2023b).

Si la reforma es declarada exequible, todos los empleados que reciban hasta 2,3 salarios mínimos cotizarán en Colpensiones. Esto implica que el Estado administrará una cantidad importante de recursos. Sin embargo, esta situación generará una importante tensión fiscal, pues aumentarán sus obligaciones pensionales a futuro, en un escenario de envejecimiento poblacional.

Lo anterior se refleja en el costo proyectado de la reforma, el cual muestra un acelerado crecimiento al pasar de un Valor Presente Neto (VPN) en 2070 del 73,57 % del PIB a un VPN en 2100 del 126 %. Aquí las cifras de gasto a futuro son importantes, pues de acuerdo con proyecciones hechas en su momento por el Ministerio de Hacienda, el Gasto Público por la implementación de la Ley 2381, actualizado a precios de 2025, pasaría de \$54 billones en 2030 a \$142,3 billones en 2050, lo que refleja la magnitud del efecto fiscal de la reforma (cuadro 1).

CUADRO 1.
GASTO DE LA NACIÓN CON LA LEY 2381 DE 2024 (MILLONES DE \$). PRECIOS 2025

Año	Colpensiones	Pensión anticipada	Semicontributivo	Solidario	Total
2030	45,140,015	-1,624,216	2,151,109	8,397,429	54,064,337
2035	49,988,243	1,303,183	2,234,900	10,095,596	63,621,922
2040	64,084,843	3,187,879	2,458,272	12,360,330	82,091,324
2045	87,447,585	5,807,712	2,648,566	14,897,848	110,801,711
2050	110,748,560	13,042,884	862,678	17,735,632	142,389,754
2052	134,481,011	16,108,498	47,838	18,961,455	169,598,802

Nota 1: los valores de 2025 se obtienen multiplicando los de 2023 por el factor acumulado IPC 2024–2025 (1.103): Precio 2023*1,052*1,051=Precio 2025.
Fuente: CGR (2023c).



El efecto más importante de la informalidad laboral es la persistencia de la pobreza, pues la falta de acceso a empleos formales mantiene a millones de colombianos en condiciones precarias, sin posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Medidas cautelares de la Superintendencia del Subsidio Familiar a partir de la Sentencia C-298 del 3 de julio de 2025

Las medidas cautelares que adopta la Superintendencia del Subsidio Familiar para las Cajas de Compensación Familiar surgen cuando se presentan riesgos de afectación a su patrimonio y en aras de proteger los derechos de los trabajadores y sus familias.

Al respecto, la CGR a través de un Estudio Sectorial evidenció diferentes niveles de eficacia y eficiencia de las medidas cautelares adoptadas por la Superintendencia del Subsidio Familiar (Supersubsidio) para las Cajas de Compensación Familiar en el país. Durante la presente vigencia, 13¹ de las 42 Cajas de Compensación Familiar presentan alguna medida cautelar de la Supersubsidio²: dos en vigilancia especial, dos en intervención administrativa parcial y nueve en intervención administrativa total (CGR, 2026a). La CGR concluyó que los vacíos normativos y debilidades operativas de la Superintendencia han sido factores determinantes en los diferentes niveles de eficacia y eficiencia de dichas medidas (CGR, 2024b).

El estudio también señaló que la falta de tipificación de causales, criterios, procedimientos y temporalidad de las medidas cautelares en la norma puede dar lugar a prácticas inequitativas y desbordamiento de la discrecionalidad de la Supersubsidio (CGR, 2024b). Esta situación evidencia la urgencia de actualizar el marco regulatorio del Sistema del Subsidio Familiar para garantizar mayor transparencia, eficacia y equidad.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-298 del 3 de julio de 2025, y contando con el estudio sectorial realizado como insumo, declaró la inconstitucionalidad diferida de varias disposiciones del régimen sancionatorio y cautelar del Sistema del Subsidio Familiar, otorgando plazo al Legislativo hasta el 21 de junio de 2027 para expedir la ley que contenga el régimen integral de intervención administrativa a cargo de la Supersubsidio (CGR, 2026a).

Iniciativas normativas en 2026: nuevo salario mínimo y decretos pensionales

Incremento del salario mínimo en 2026

El Decreto 0159 del 19 de febrero de 2026 fijó de forma transitoria el salario mínimo en Colombia para 2026 en \$1.750.905, tras una suspensión provisional del Decreto 1469 de 2025 por parte del Consejo de Estado. Con un incremento del 23 % y un auxilio de transporte de \$249.095, el ingreso total alcanza los \$2.000.000, todo esto con base en el concepto de “salario vital” de la OIT.

La medida beneficia directamente a los 2,4 millones de trabajadores formales que devengan el mínimo, pero deja por fuera a los 13,6 millones de informales, que representan el 55,7 % de los 24,2 millones de ocupados (a diciembre de 2025) (DANE, 2025a), quienes no solo no se benefician del aumento, sino que enfrentan barreras de acceso al empleo formal. A nivel fiscal, el impacto más significativo recae sobre Colpensiones, cuyo costo aumentará en más de \$4,3 billones por los 1.024.250 pensionados que reciben una me-

1 Comfacundi, Comcaja, Comfamiliar Cartagena y Bolívar, Comfacor, Comfaguajira, Comfacesar, Cafaba, Comfanorte, Comfenalco Antioquia, Comfamiliar Huila, Comfamiliar Nariño, Comfamiliar Risaralda y Comfiar.
 2 Dos medidas fueron levantadas recientemente por sentencia judicial.

sada equivalente al salario mínimo (Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF], 2026).

El incremento también podría generar efectos en cadena sobre múltiples sectores: puede encarecer los costos operativos de las MiPymes, las cuales representan el 90 % del empresariado y ya enfrentan la reducción de jornada laboral de 44 a 42 horas en 2026 y presiona las finanzas de los entes territoriales que no proyectaron un ajuste de esta magnitud en sus presupuestos de 2026. En un mercado laboral tan segmentado como el colombiano, un aumento salarial de esta envergadura, sin políticas complementarias de formalización, puede agravar la precariedad de quienes más lo necesitan.

Iniciativas legislativas en el ámbito pensional

Frente a la repatriación de inversiones de las AFP, el Decreto 369 de 2026 reduce el límite de inversiones en el exterior de los fondos de pensiones obligatorias administrados por las AFP del 49 % actual al 30 %. Según las proyecciones, los fondos crecerían de \$526,6 billones en 2025 a \$1.021,1 billones en 2030, lo que implicaría una repatriación de activos estimada en \$100,8 billones en 2028 y \$177,8 billones en 2030 hacia el mercado local, cifras que se pueden apreciar en el cuadro 2.

El principal riesgo de la medida es la pérdida de rentabilidad para los afiliados: históricamente, el fondo moderado —con diversificación internacional— ha rendido 8,5 % anual promedio, frente a solo 3,8 % en un portafolio exclusivamente local, una brecha que podría traducirse en pensiones hasta 29,5 % menores al momento del retiro. Sobre los \$529,1 billones reportados por la Superintendencia Financiera a diciembre de 2025, la repatriación proyectada podría generar una



» Los pensionados representan el principal propósito del sistema pensional, cuya sostenibilidad depende de un equilibrio entre cobertura, suficiencia financiera y responsabilidad fiscal.

pérdida de rentabilidad del 4,7 %, equivalente a unos \$3,2 billones menos en las cuentas individuales (CGR, 2026b).

En cuanto al traslado de recursos de las AFP a Colpensiones, el Gobierno nacional expidió el Decreto 415 del 20 de abril de 2026, enmarcado en el artículo 76 de la Ley 2381 de 2024. Al corte del 30 de abril de 2026, un total de 129.356 personas se habían trasladado del RAIS al RPM, acumulando recursos por aproximadamente \$34,3 billones. De ellas, 32.786 ya consolidaron su derecho pensional, con recursos estimados en \$8,7 billones y 96.573 aún no lo han adquirido (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

CUADRO 2.
PROYECCIÓN VALOR TOTAL DE LOS FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS (BILLONES DE PESOS)

Valores	2025	2028	2030
Crecimiento histórico del 14,6 %	526,6	783,4	1021,1
Inversión del 48,4 % actual + Rendimiento	255	375	484
Inversión por nuevo decreto 35 % (2028) y 30 % (2030)		274,2	306,3
Diferencia para reasignación de inversión en activos locales		100,8	177,8

Fuente: CGR (2026b) con base en información de Asofondos (2026).

[DAPRE], 2026 y Superintendencia Financiera de Colombia [SFC], 2026) generando un recaudo anual proyectado de \$686.642 millones (CGR, 2026b).

El decreto establece los plazos para hacer los traslados de recursos a Colpensiones de manera diferenciada, tanto para quienes no han consolidado su derecho a pensión (50 % de los recursos en los primeros 20 días y el restante 50 % dentro de los diez días siguientes) y para los que cuentan con su derecho pensional, 10 días. Estos tiempos inmediatos para la liquidación de algunos de los activos del portafolio de las AFP, que incorporan instrumentos de mediano y largo plazo y a precios desfavorables, pueden considerarse muy cortos y posiblemente generará en algunos casos penalidades y pérdidas en el deber fiduciario de las AFP, lo que perjudica a sus afiliados.

Perspectivas del sector: algunas recomendaciones para el nuevo Gobierno

El periodo 2022-2026 en el Sector Trabajo se ha caracterizado por una ambiciosa agenda reformista que ha avanzado más en el reconocimiento formal de derechos que en garantizar su sostenibilidad y efectividad. El próximo Gobierno tendrá que promover de manera más activa la formalización laboral, lo que se traduce en la necesidad de evaluar la reforma laboral implementada; también deberá impulsar medidas asociadas a la creación de empresas formales que generen empleos de calidad, potenciando estrategias como la Red Nacional de Formalización Laboral, la cual fue examinada recientemente (CGR, 2025).

Se requiere un programa sólido de empleo diferencial alineado con los objetivos de



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía. (2026, 18 de marzo). *Asofondos. Respuesta a solicitud de información CGR. C-168-2026*.
- Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). (2026). *El CARF estima que el aumento de salario mínimo de 2026 que fue decretado por el Gobierno tiene un alto impacto fiscal* [Comunicado de prensa No. 22]. <https://www.carf.gov.co/documents/d/guest/comunicado-22-estimacion-preliminar-efecto-fiscal-de-aumento-de-salario-minimo-2026>
- Contraloría General de la República. (2023a). *Flexibilización de la Vinculación Laboral (Empleo Atípico) en Colombia: Una Revisión sobre algunos de los modelos actuales*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view_file/4943410?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview
- Contraloría General de la República. (2023b). *Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view_file/5511332?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview
- Contraloría General de la República. (2024a). *Contexto de la informalidad laboral en Colombia 2014-2023*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view_file/7431800?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview
- Contraloría General de la República. (2024b). *Medidas cautelares en el Sistema del Subsidio Familiar Colombiano: Evaluación de la gestión de la Superintendencia del Subsidio Familiar 2019-2023*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view_file/7431911?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview

la Agenda 2030, así como el fortalecimiento del Ministerio del Trabajo en funciones de inspección, vigilancia y control para garantizar los derechos laborales y buscar disminución y eliminación a largo plazo de los contratos de prestación de servicios en la administración pública a través de la formalización del empleo estatal, tarea en la que el actual Gobierno muestra magros resultados.

En cuanto al tema pensional, la anulación de la reforma pensional afectaría procesos en curso, como traslados entre regímenes y reorganizaciones administrativas. Si finalmente es aprobada, el verdadero reto para el país no es solo ampliar la cobertura y calidad del sistema pensional, sino también hacerlo con responsabilidad fiscal. Esta tensión fiscal seguirá siendo una constante para una entidad como Colpensiones, pues seguirá enfrentando un alto número de las

8 %
TASA DE
DESEMPLEO
NACIONAL EN
DICIEMBRE DE 2025,
FRENTE A 10,3 % EN
DICIEMBRE DE 2022.

demandas interpuestas, caracterizadas por una histórica baja tasa de éxito y además, su deber de cumplir las sentencias de las Altas Cortes, que buscan proteger los derechos de afiliados y pensionados.

Desde la CGR se considera que la sostenibilidad fiscal no es un derecho en sí mismo, sino un principio. Es un medio para garantizar que el Estado pueda seguir honrando sus obligaciones con los ciudadanos en el tiempo. En ello radica el dilema: sacrificar la sostenibilidad fiscal en el corto plazo puede comprometer la vigencia de los propios derechos que se busca proteger. El equilibrio sano exige que las decisiones fiscales que afecten derechos sean transparentes, técnicamente fundamentadas, sometidas a escrutinio institucional, como el que ejerce la CGR, y orientadas por el largo plazo, no por las urgencias del ciclo político. **EC**

57

- Contraloría General de la República. (2025). *Empleabilidad y articulación sectorial: Red Nacional de Formalización Laboral (RNFL) 2014-2024*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view_file/10258474?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview
- Contraloría General de la República. (2026a). CGR. *Estudio sectorial de la Contraloría evidenció vacíos normativos que afectan la eficacia y eficiencia de las medidas cautelares adoptadas por Supersubsidio a las Cajas de Compensación Familiar* [Comunicado de prensa]. <https://www.contraloria.gov.co/w/estudio-sectorial-de-la-contralor%C3%ADa-evidenci%C3%B3-vac%C3%ADos-normativos-que-afectan-la-eficacia-y-eficiencia-de-las-medidas-cautelares-adoptadas-por-supersubsidio-a-las-cajas-de-compensaci%C3%B3n-familiar?linktype=1>
- Contraloría General de la República. (2026b). *Análisis de la Contraloría concluye que la repatriación de inversiones de fondos de pensiones representaría esfuerzos fiscales adicionales para la sostenibilidad del sistema pensional*. <https://www.contraloria.gov.co/w/analisis-contraloria-concluye-repatriacion-de-inversiones-fondos-de-pensiones-representaria-esfuerzos-fiscales-adicionales-sostenibilidad-del-sistema-pensional?linktype=1>
- Contraloría General de la República. (2026c). *Contraloría General advierte inviabilidad en aplicación del decreto que propone el traslado de pensiones de fondos privados a Colpensiones*. <https://www.contraloria.gov.co/w/contralor%C3%ADa-general-advierte-inviabilidad-en-aplicaci%C3%B3n-del-decreto-que-propone-el-traslado-de-pensiones-de-fondos-privados-a-colpensiones?linktype=1>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026a). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Empleo informal y Seguridad Social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2026b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares. Empleo y desempleo*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2025). OCDE. *Ampliar la protección social y combatir la informalidad en América Latina*. https://www.oecd.org/es/publications/ampliar-la-proteccion-social-y-combatir-la-informalidad-en-america-latina_b03f2e18-es/full-report/filling-in-the-gaps-expanding-social-protection-in-colombia_0730c52a.html
- Presidencia de la República. (2026, mayo, 01). DAPRE. Consejo de Ministros. *Intervención de Jaime Dussan Calderón, Presidente de Colpensiones*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=2nrwZMyvjdg>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2026). *Superfinanciera abre investigaciones por traslado de recursos de fondos privados a Colpensiones que no se han realizado*. <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/10116127/superfinanciera-abre-investigaciones-por-traslado-de-recursos-de-fondos-privados-a-colpensiones-que-no-se-han-realizado/>

MINAS, Y ENERGÍA

La transición energética plantea oportunidades, pero también riesgos para las finanzas públicas y la seguridad del suministro. El desafío consiste en avanzar hacia nuevas fuentes de energía sin comprometer el abastecimiento ni la estabilidad fiscal.

ENTRE 2022 Y 2026, el sector de Minas y Energía continuó desempeñando un papel determinante en la estabilidad macroeconómica, fiscal y social del país. La evolución de los precios de los combustibles, la sostenibilidad de los subsidios, la disponibilidad de gas y petróleo, el recaudo de regalías y el avance de la transición energética incidieron de manera directa en las finanzas públicas, la competitividad de la economía y el bienestar de los hogares colombianos.

Durante este periodo el sector enfrentó desafíos simultáneos, relacionados con la sostenibilidad fiscal, la seguridad y confiabilidad del suministro energético, la reposición de reservas, el fortalecimiento de la infraestructura de abastecimiento y almacenamiento, la gobernanza institucional y la necesidad de avanzar hacia fuentes de energía más limpias. A estos retos se sumaron factores como las presiones sobre el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), las debilidades estructurales de los esquemas de subsidios, las elevadas cargas tributarias, las discusiones sobre el futuro de la producción carbonífera y la falta de articulación de una política integral de seguridad energética.

En este contexto, la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía (CDSME) desarrolló una agenda orientada tanto al control fiscal posterior como al fortalecimiento del control preventivo y concomitante, con el



**GERMÁN CASTRO
FERREIRA**
DELEGADO PARA EL SECTOR
MINAS Y ENERGÍA



**MARISOL MILLÁN
HERNÁNDEZ**
DIRECTORA DE ESTUDIOS
SECTORIALES

propósito de anticipar riesgos estructurales, identificar amenazas para la sostenibilidad del sector y aportar insumos para la toma de decisiones de política pública. Este balance recoge los principales hallazgos, estudios, auditorías, advertencias y análisis realizados durante el periodo, así como las perspectivas y los desafíos que enfrenta uno de los sectores más estratégicos para el futuro económico del país.

Principales acciones macro impulsadas por la delegada

En el plano macro, la CDSME concentró sus esfuerzos en la producción de estudios sectoriales, orientados a identificar distorsiones de diseño de política pública y riesgos de sostenibilidad. Destacan los análisis sobre FEPC, que revelaron distorsiones estructurales en su funcionamiento y un costo fiscal significativo (véase la sección “Principales riesgos identificados”) (Espinosa & Ramírez Olaya, 2023a). De igual forma, los estudios sobre subsidios a los servicios públicos y a los combustibles identificaron deficiencias en el diseño y la operación de estos instrumentos, con presiones crecientes sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN) (Delgado Prada et al., 2023; Suárez Gómez et al., 2024).

Otro eje macro relevante fue el análisis de la seguridad y la confiabilidad energéticas. Los estudios y pronunciamientos de la



CDSME pusieron de relieve la ausencia de una política unificada que articule electricidad, gas, petróleo y minería, así como los riesgos de pérdida de soberanía energética asociados a la situación de las reservas y la posible necesidad de importaciones (Ospina Castillo et al., 2022; Suárez Gómez et al., 2021). En este marco, la función de advertencia ejercida en 2024 y 2025 se consolidó como herramienta clave para alertar al Ministerio de Minas y Energía sobre riesgos estructurales con potenciales impactos fiscales en el mediano y largo plazo (véase el detalle en “Principales riesgos identificados”).

Asimismo, la CDSME ejerció un rol activo en el análisis normativo y legislativo, evaluando proyectos de ley, decretos y reformas con potencial impacto fiscal en el sector. Estos análisis aportaron insumos técnicos al debate público y al Congreso de la República, tales como:

» El petróleo sigue siendo una fuente decisiva de ingresos fiscales y estabilidad energética para el país; por eso, la transición energética exige decisiones graduales que no comprometan la autosuficiencia ni las finanzas públicas.

- Análisis de los proyectos de presupuesto para las vigencias 2023, 2024, 2025 y 2026, realizando las observaciones en cuanto a suficiencia de recursos para atender las necesidades del sector, especialmente en lo relacionado con subsidios.
- Análisis de las leyes de financiamiento presentadas en 2023, 2024 y 2025, advirtiendo sobre los impactos y los riesgos para el sector minero energético.
- Evaluación de la propuesta de agregación de tramos regulados de gas natural.

Principales riesgos identificados en los estudios (2022-2025)

Los estudios elaborados entre 2022 y 2025 permitieron precisar riesgos fiscales y de sostenibilidad sectorial. En combustibles líquidos, el análisis del FEPC concluyó que el mecanismo no logró atenuar de forma eficiente la volatilidad de los precios internos y operó,



El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) no logró atenuar de forma eficiente la volatilidad de los precios internos y operó, en la práctica, como un subsidio implícito y regresivo.

en la práctica, como un subsidio implícito y regresivo, con déficits estructurales y recurrentes y un costo fiscal acumulado cercano a 63,2 billones de pesos a 2022, financiado mediante el PGN, el endeudamiento y los dividendos de Ecopetrol. En consecuencia, se recomendó un rediseño estructural con reglas claras, sostenibles y coherentes con la eliminación gradual de subsidios a combustibles fósiles (Espinosa & Ramírez, 2023a).

En materia tributaria, el estudio sobre exenciones y beneficios del sector petrolero (2010-2022) advirtió que su costo fiscal ha sido elevado y que no muestran una relación clara con mayores niveles de inversión o incorporación de reservas, y donde el precio internacional del crudo es el determinante principal. Además, ubicó el *Government Take* en niveles cercanos al promedio internacional (60%-70%) y alertó sobre riesgos de elevación hacia rangos cercanos al 80% tras la reforma de 2022, lo cual refuerza la necesidad de un régimen fiscal más estable y más neutral (Espinosa & Ramírez, 2023b).

En gas natural, el análisis de proyectos de exploración y explotación para incrementar reservas identificó una limitada reposición —explicada en buena parte por revaluaciones técnicas y hallazgos menores— y el traslado del aseguramiento del abastecimiento hacia horizontes de largo plazo (p. ej., costa afuera), incrementando el riesgo de pérdida de autosuficiencia y mayor dependencia de importaciones. Con fundamento en el potencial de producción de gas de los campos aportantes a la declaración del 2023, reportado en 1.165 GBTUD y con descenso hasta 322 GBTUD en 2031, se advierte que en 2025 no alcanza a cubrir la demanda interna, estimada en 1.100 GBTUD, según el balance de demanda de la UPME. La conclusión es

que puede perderse autosuficiencia en ese año, cuando la disponibilidad de gas para la venta se estima en 951 GBTUD (Ospina Castillo et al., 2022).

De manera complementaria, la evaluación del régimen tarifario de servicios públicos domiciliarios evidenció presiones sobre tarifas y subsidios asociadas a la dependencia de precios internacionales, la concentración de la oferta y debilidades de focalización y financiación, con impactos sensibles en hogares vulnerables. Aquí se advierten déficits recurrentes en el fondo de subsidios, atrasos en los giros y debilidades de información, que ponen en riesgo la continuidad del esquema de solidaridad, al tiempo que persisten brechas de acceso en zonas rurales donde el gas licuado de petróleo (GLP) es la principal alternativa energética. En este contexto, se recomendó fortalecer la planeación del abastecimiento, mejorar la eficiencia y focalización de los subsidios, y reforzar la supervisión y la calidad de la información sectorial, para garantizar tarifas justas, sostenibles y consistentes con los principios de equidad y de suficiencia financiera (Ospina Castillo et al., 2022; Suárez Gómez et al., 2024).

En transición energética y diversificación, el estudio sobre Ecopetrol y la integración de nuevas energías renovables concluyó que la estrategia se ha concentrado principalmente en la autogeneración para suplir su propia demanda, con un impacto agregado limitado (menos del 5% de sus necesidades en el mediano plazo) y sin convertir a la empresa en un actor líder del mercado de generación renovable nacional. Asimismo, si bien la adquisición de Interconexión Eléctrica (ISA) diversificó ingresos y aportó estabilidad, introdujo restricciones



regulatorias que limitarían la participación como generador comercial, y generó un costo de oportunidad (Espinosa & Ramírez, 2022a).

En cuanto a Fuentes no Convencionales de Energía Renovable (FNCER), el seguimiento al avance de proyectos resaltó la necesidad de completar oportunamente el marco regulatorio, para asegurar su penetración y su sostenibilidad, y advirtió riesgos de retrasos en la entrada en operación de iniciativas, con efectos potenciales sobre la confiabilidad del sistema en escenarios de mayor estrés hidrológico (Suárez Gómez et al., 2021).

De igual forma, se adelantaron estudios y seguimientos específicos sobre sectores y programas particulares, como las soluciones solares fotovoltaicas individuales (López Rodríguez & Delgado Prada, 2022), la legalización y la formalización minera (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2025), y los proyectos de generación a partir de FNCER (Suárez Gómez et al., 2021). En estos casos, la CDSME resaltó los avances logrados en acceso y reducción de impactos ambientales, pero también advirtió sobre rezagos en cobertura, sostenibilidad de los esquemas y riesgos derivados de atrasos en la entrada en operación de proyectos estratégicos.

» La expansión de fuentes no convencionales de energía renovable, como los parques solares en zonas no interconectadas, exige seguimiento a los incentivos, la calidad del servicio y la sostenibilidad de las inversiones públicas.

También se emitió una Advertencia Ordinaria al Ministerio de Minas y Energía, del 11 de julio de 2024, sobre los riesgos para la seguridad y la confiabilidad energética del país, basada en el estudio respectivo (Espinosa Velásquez et al., 2021).

Acciones micro y de incidencia específica

Durante el periodo 2022-2026, la CDSME consolidó un enfoque de control fiscal basado en evidencia, mediante la producción sostenida de estudios sectoriales e intersectoriales orientados a la generación de alertas tempranas, recomendaciones y priorización de la vigilancia fiscal en los sectores de energía, hidrocarburos y minería (López Rodríguez et al., 2023; Espinosa Velásquez et al., 2024). Este enfoque permitió fortalecer la capacidad institucional para anticipar y cuantificar riesgos estratégicos elevando la calidad del control preventivo y facilitando la toma de decisiones informadas en materia de política pública y sostenibilidad fiscal. En este marco, se identificaron problemáticas estructurales relevantes, como las distorsiones del FEPC ya descritas (Espinosa & Ramírez Olaya, 2023a), así como las deficiencias en los esquemas de



El país requiere acelerar decisiones de abastecimiento con calidad y almacenamiento energético; los planes e inversiones públicas han sido insuficientes para garantizar el suministro de electricidad con buena calidad en el mediano plazo.

subsídios energéticos señaladas en la sección de riesgos (Suárez Gómez et al., 2024).

En términos de resultados del control fiscal, la CDSME consolidó su vigilancia sobre las entidades del sector mediante la identificación de hallazgos con incidencia fiscal y la emisión de alertas sectoriales de alto impacto. En particular, se alertó sobre déficits crecientes en subsidios energéticos que generan presiones sobre las finanzas públicas y la sostenibilidad del servicio. Estas actuaciones se complementaron con auditorías financieras y de cumplimiento a entidades como el Ministerio de Minas y Energía y Ecopetrol, en las que se identificaron inconsistencias contables, riesgos en cuentas relacionadas con el FEPC y debilidades en la ejecución de recursos públicos.

En el componente de control posterior y selectivo, así como en la ejecución del Plan Nacional de Vigilancia, se identificaron hallazgos fiscales de gran relevancia en 2025, incluyendo casos asociados a contratos de Ecopetrol (por más de \$36.462 millones), deficiencias en proyectos de energías renovables (Ecoparque Solar Providencia por \$49.592 millones) e irregularidades en la gestión de recursos del Ministerio de Minas y Energía (por \$17.169 millones), además de la vigilancia sobre decisiones estratégicas como la compra de activos en el caso Termo Morichal (USD 42 millones).

Resultados destacados (2022-2025)

En el frente institucional y territorial, los estudios sectoriales permitieron documentar brechas de eficacia y cobertura en la gestión pública. En minería, la evaluación de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en la promoción del potencial minero (2011-2021) mostró que la concesión de nuevos títulos depende

no solo de las estrategias institucionales, sino también de factores externos como precios, seguridad jurídica, órdenes judiciales, limitantes ambientales, conflictividad social y condiciones de seguridad en municipios mineros (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2022). En paralelo, el estudio sobre fiscalización de Proyectos de Interés Nacional (PIN) (2017-2022) evidenció que, aunque la ANM adelanta evaluación documental y visitas de campo, no se realiza anualmente a la totalidad de títulos y no se proyectó a fiscalizar el 100% de los títulos vigentes. Ello es especialmente relevante considerando la obligación de efectuar, mínimo, dos visitas anuales a los PIN, lo que incide en la capacidad para validar la producción reportada y los riesgos asociados al recaudo de regalías (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2023a). Por su parte, la evaluación del avance en el conocimiento del potencial minero y la cuantificación de recursos (2012-2022) señaló rezagos en la actualización de cartografía —con mapas desactualizados por más de una década— y resaltó, a la vez, avances metodológicos en reporte y cuantificación por parte de titulares. Adicionalmente, se destacó la actualización del listado de minerales estratégicos mediante la Resolución 1006 de 2023 (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2023b).

Asimismo, en diciembre de 2025 se liberó el estudio sectorial *Eliminación de la extracción de carbón en Colombia, su impacto fiscal y la situación actual de otros minerales*, donde se evidenció que un retiro prematuro de este mineral afectaría la sostenibilidad y la estabilidad financiera del país, lo que comprometería la viabilidad de una transición energética ordenada y responsable, y donde las regalías solo pueden ser reemplazadas por regalías, ya que la explotación de minerales estratégicos,



como el cobre, tardarían 16 años en entrar en operación (Abril Tabaco et al., 2025).

En electrificación y acceso, el estudio sobre soluciones solares fotovoltaicas individuales encontró que la estrategia de vinculación de nuevos usuarios, implementada desde 2015, ha tenido efectos positivos en acceso. Sin embargo, persisten rezagos sustanciales frente a metas de cobertura y desafíos para garantizar la sostenibilidad del esquema en el mediano y largo plazo (López Rodríguez & Delgado Prada, 2022). En minería, el estudio sobre legalización y formalización (2017-2024) resaltó su importancia para reducir impactos ambientales —incluido el uso de mercurio— y el papel de los titulares mineros para aumentar la formalización mediante subcontratos o contratos de operación (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2025). Estos hallazgos sustentan la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional, la calidad de la información y la focalización de inter-

» El carbón conserva un peso fiscal estratégico: entre 2010 y 2024 concentró más del 80 % de las regalías mineras, lo que hace indispensable una transición ordenada, con sustitutos creíbles y medidas de mitigación para los territorios productores.

venciones en territorios con mayores riesgos operativos, sociales y fiscales.

Impacto en la protección de recursos públicos y el bienestar

Las acciones desarrolladas durante el periodo contribuyeron a fortalecer la capacidad institucional de la CGR para anticipar y cuantificar riesgos fiscales en un sector estratégico para el país. Al visibilizar debilidades de diseño en políticas y fondos, la gestión de la CDSME aportó a la protección de los recursos públicos y a la promoción de ajustes orientados a una asignación más eficiente y equitativa del gasto. Al mismo tiempo, las recomendaciones formuladas buscaron asegurar la continuidad, la calidad y la asequibilidad de los servicios energéticos, especialmente para los hogares más vulnerables, reconociendo la estrecha relación entre política energética, estabilidad fiscal y bienestar ciudadano.



Se debe impulsar al sector minero colombiano volviendo a incluir dentro de los minerales estratégicos al carbón térmico y minerales de niobio y tantalio (conocidos como Coltan), reducir el *Government Take* y promocionar las Áreas Estratégicas Mineras (AEM).

Perspectivas del sector hacia el futuro

De cara al futuro, el sector de Minas y Energía enfrenta el desafío de avanzar hacia una transición energética ordenada que no comprometa la seguridad del suministro ni la sostenibilidad fiscal (López Rodríguez et al., 2023; Espinosa Velásquez et al., 2024). Esto implica, en primer lugar, avanzar en la articulación de la política de seguridad energética, con metas claras, indicadores verificables y responsabilidades definidas. En segundo lugar, resulta indispensable atender la situación de las reservas de gas y petróleo, en línea con los riesgos de autosuficiencia ya documentados (Ospina Castillo et al., 2022).

Asimismo, será clave avanzar en los ajustes al FEPC y a los esquemas de subsidios, conforme a las recomendaciones formuladas en los estudios de la CDSME (Espinosa & Ramírez Olaya, 2023a; Suárez Gómez et al., 2024). En el ámbito minero, la continuidad y la profundización de los procesos de formalización, junto con una transición ordenada en sectores como el carbón, requerirán sustitutos creíbles de largo plazo y una gestión cuidadosa de los ingresos fiscales asociados (Abril Tabaco et al., 2025; Abril Tabaco, & Ordóñez Torres, 2025).

Adicionalmente, los análisis más recientes refuerzan tres frentes de atención para la agenda futura. Primero, el país requiere acelerar decisiones de abastecimiento con calidad y almacenamiento energético, dado que, aun con avances, los planes e inversiones públicas entre 2020 y 2024 se han considerado insuficientes para garantizar el abastecimiento de electricidad con buena calidad en el mediano plazo, mientras el almacenamiento como complemento de las FNCER apenas comienza a consolidarse (Espinosa

Velásquez et al., 2025). Segundo, el desarrollo del hidrógeno demanda seguimiento específico a la efectividad de incentivos tributarios ya definidos y a su coherencia con objetivos de política, a fin de evitar la creación de nuevos pasivos fiscales y asegurar que los beneficios logren su propósito de formación de mercado. Tercero, en una transición ordenada resulta crítico dimensionar el peso fiscal de minerales como el carbón: los análisis sectoriales han mostrado que entre 2010 y 2024 este concentró más del 80% de las regalías mineras y aportó una porción mayoritaria de los impuestos del sector recaudados (Abril Tabaco et al., 2025), lo que refuerza la necesidad de las medidas de sustitución y mitigación ya señaladas.

Por otro lado, se debe impulsar al sector minero colombiano volviendo a incluir dentro de los minerales estratégicos al carbón térmico y minerales de niobio y tantalio (conocidos como Coltan), reducir el *Government Take* y promocionar las Áreas Estratégicas Mineras (AEM), con el fin de obtener mayor inversión en exploración y explotación y así obtener mayores ingresos en regalías e impuestos para el Estado (Abril Tabaco & Ordóñez Torres, 2023).

Finalmente, la expansión de las FNCER y de nuevos energéticos demandará un seguimiento riguroso a los incentivos tributarios y regulatorios, para asegurar su efectividad y evitar la generación de nuevos riesgos fiscales (Suárez Gómez et al., 2021). En este escenario, la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía continuará desempeñando un papel fundamental como referente técnico, orientando el control fiscal hacia la anticipación de riesgos y el fortalecimiento de la gobernanza sectorial. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abril Tabaco, A. M., & Ordóñez Torres, J. (2022). *Evaluación sobre la eficacia de la gestión de la Agencia Nacional de Minería (ANM) en la promoción del potencial minero (2011–2021)*. Contraloría General de la República.
- Abril Tabaco, A. M., & Ordóñez Torres, J. (2023a). *La Agencia Nacional de Minería (ANM) en la fiscalización de los Proyectos de Interés Nacional (PIN), 2017–2022*. Contraloría General de la República.
- Abril Tabaco, A. M., & Ordóñez Torres, J. (2023b). *Evaluación del avance en el conocimiento del potencial minero colombiano y la cuantificación de sus recursos mineros (2012–2022)*. Contraloría General de la República.
- Abril Tabaco, A. M., & Ordóñez Torres, J. (2025). *Legalización y formalización minera (2017–2024)*. Contraloría General de la República.
- Abril Tabaco, A. M., Velandia Gómez, D. A., Ordóñez Torres, J., Martínez Rodríguez, J. F., & Cotes Ruiz, H. D. (2025). *Eliminación de la extracción de carbón en Colombia, su impacto fiscal y la situación actual de otros minerales*. Contraloría General de la República.
- Delgado Prada, C., Ospina Castillo, J. T., De la Rosa Julio, R. E., Sossa Barreto, M. A., Penagos Ramírez, H. C., Durán Erazo, K. V., Velandia Gómez, D. A., Cárdenas Londoño, J. S., López, O. L., Vargas Aguilar, M. I., & Ojeda Acosta, A. (2023). *Análisis y evaluación del régimen tarifario que aplica para los servicios públicos domiciliarios en el territorio nacional*. Contraloría General de la República.
- Espinosa V., C. E., & Ramírez Olaya, Y. S. (2022a). *La integración de energías renovables en los negocios de Ecopetrol*. Contraloría General de la República.
- Espinosa V., C. E., & Ramírez Olaya, Y. S. (2022b). *Tarifas y costos en el transporte del petróleo por oleoductos en Colombia, periodo 2014–2021*. Contraloría General de la República.
- Espinosa V., C. E., & Ramírez Olaya, Y. S. (2023a). *Actualidad del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) en Colombia*. Contraloría General de la República.
- Espinosa V., C. E., & Ramírez Olaya, Y. S. (2023b). *Análisis sobre las exenciones y beneficios tributarios del sector petrolero en Colombia (2010–2022) y su costo fiscal*. Contraloría General de la República.
- Espinosa Velásquez, C. E., Suárez Gómez, H. Y., López Rodríguez, O. L., Delgado Prada, D. C., De la Rosa Julio, R. E., Durán Erazo, K. V., Ramírez Olaya, Y. S., Abril Tabaco, A. M., Ordóñez Torres, J., & Paladines Cuéllar, E. (2024). *Seguridad y confiabilidad energética en Colombia (2010–2026)*. Contraloría General de la República.
- Espinosa Velásquez, C. E., Suárez Gómez, H. Y., Delgado Prada, D. C., Gines Vergara Niño, B., De la Rosa Julio, R. E., Durán Erazo, K. V., Lizcano Castro, M. C., & Ramírez Olaya, Y. S. (2025). *Abastecimiento con calidad y almacenamiento energético en Colombia (2020–2030): Informe consolidado*. Contraloría General de la República.
- López Rodríguez, O. L., & Delgado Prada, D. C. (2022). *Soluciones solares fotovoltaicas individuales en las ZNI*. Contraloría General de la República.
- López Rodríguez, O. L., Delgado Prada, D. C., De la Rosa Julio, R. E., Durán Erazo, K. V., Ospina Castillo, J. T., Espinosa V., C. E., Ramírez Olaya, Y. S., Abril Tabaco, A. M., & Ordóñez Torres, J. (2023). *Evaluación a la política pública de transición energética (2012–2022)*. Contraloría General de la República.
- Ospina Castillo, J. T., De la Rosa Julio, R. E., & Durán Erazo, K. V. (2022). *Análisis sobre los resultados y avances sobre los proyectos de inversión en exploración y explotación de gas natural para incrementar reservas en Colombia*. Contraloría General de la República.
- Suárez Gómez, H. Y., Delgado Prada, D. C., Gines Vergara Niño, B., Ramírez Olaya, Y. S., Espinosa Velásquez, C. E., De la Rosa Julio, R. E., Durán Erazo, K. V., & Martínez Rodríguez, J. F. (2024). *Subsidios en electricidad, gas combustible, GLP y combustibles líquidos (2014–2024)*. Contraloría General de la República.
- Suárez Gómez, H. Y., López Rodríguez, O. L., & Delgado Prada, D. C. (2021). *Avance en los proyectos de generación a partir de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER)*. Contraloría General de la República.
- Suárez Gómez, H. Y., López Rodríguez, O. L., & Delgado Prada, D. C. (2022). *Avances de la estrategia para la prestación del servicio de energía eléctrica en la región Caribe*. Contraloría General de la República.

CONECTIVIDAD DIGITAL

La brecha digital en Colombia ya no se explica solo por la falta de cobertura. Mientras aumentan la inversión y los programas de conectividad, persisten desigualdades en calidad, velocidad, asequibilidad y habilidades digitales. El desafío es garantizar que la conectividad se traduzca en oportunidades reales de educación, productividad e inclusión social.

LA CONECTIVIDAD DIGITAL se ha vuelto una condición indispensable para el acceso a la educación, el empleo, los servicios públicos, la información y las oportunidades de desarrollo económico. Sin embargo, las enormes diferencias entre territorios demuestran que cerrar la brecha digital requiere mucho más que ampliar la cobertura de las redes o incrementar los recursos destinados al sector.

Durante los últimos años, Colombia ha fortalecido sus programas de conectividad y ha aumentado la inversión pública en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). No obstante, los resultados muestran una realidad muy compleja: los avances en cobertura y acceso no siempre se han traducido en una conectividad efectiva para las poblaciones con mayores rezagos. Las brechas persisten en aspectos fundamentales, como la calidad del servicio, la asequibilidad, el desarrollo de habilidades digitales y la capacidad institucional para sostener en el tiempo los proyectos.

El análisis de la información presupuestal, territorial y sectorial permite observar que una parte importante de dichos desafíos está asociada no solo a limitaciones de infraestructura, sino también a problemas de asignación, ejecución y focalización de los recursos públicos. En el contexto descrito, discutir sobre la transformación digital del país trasciende la expansión de redes y



**HÉCTOR HERNÁN
GONZÁLEZ
NARANJO**

CONTRALOR DELEGADO
PARA EL SECTOR DE
TECNOLOGÍAS DE LA
INFORMACIÓN Y LAS
COMUNICACIONES (TIC)



**JUAN CARLOS COBO
GÓMEZ**

DIRECTOR DE ESTUDIOS
SECTORIALES
DEL SECTOR TIC¹

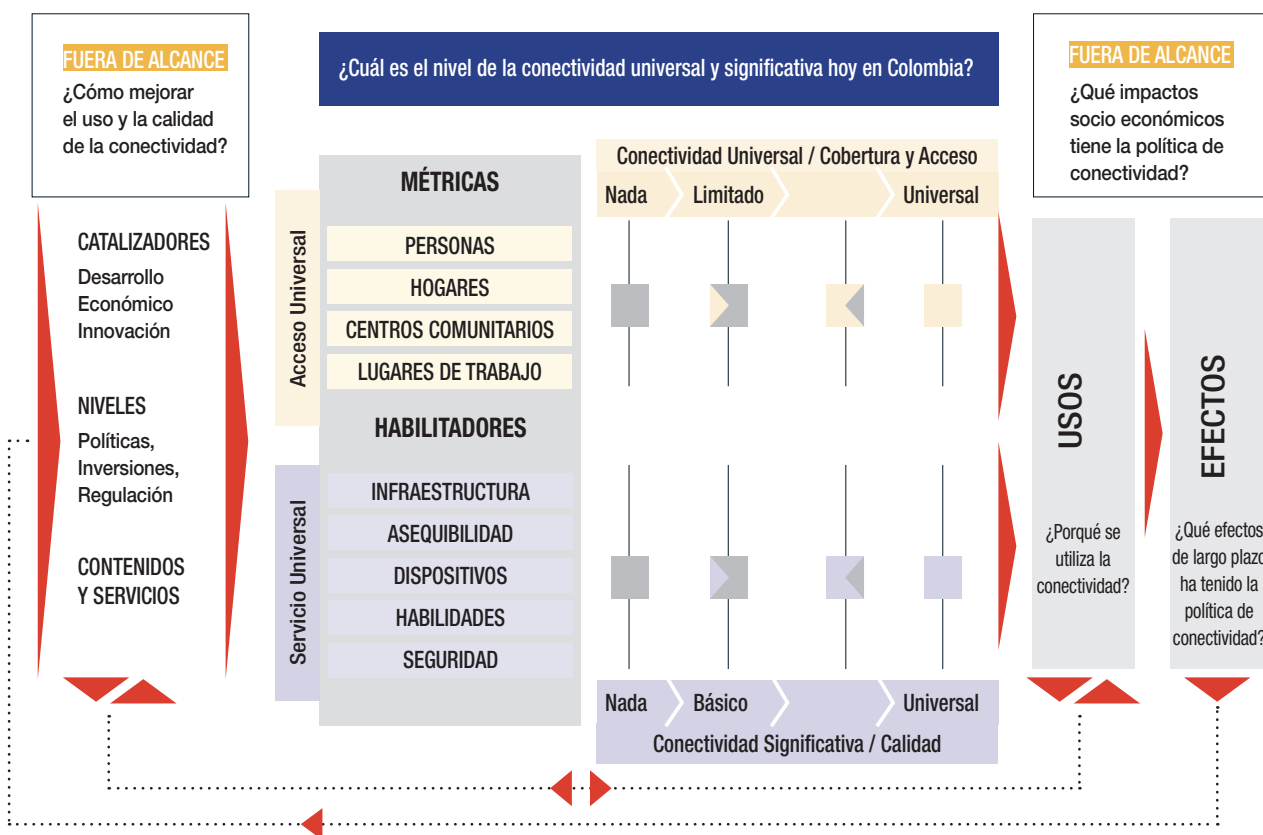
plantea una pregunta de fondo sobre la capacidad de las políticas públicas para garantizar una conectividad significativa que aporte efectivamente al cierre de brechas sociales y territoriales.

La conectividad como habilitador de derechos y el cambio de paradigma hacia la justicia digital

El sector de las TIC en Colombia ha experimentado una transformación normativa notoria, anclada en la Ley 1341 de 2009 y fortalecida mediante la Ley 1978 de 2019 (Congreso de la República de Colombia, 2009; 2019). Sin embargo, desde la perspectiva del control y la vigilancia fiscal, el tránsito de una “cobertura de papel” hacia una conectividad significativa sigue siendo una deuda pública que compromete la inclusión digital efectiva. En la nueva realidad económica y social, la conectividad, la inteligencia artificial (IA), los servicios en la nube y la automatización productiva se han vuelto habilitadores clave de la productividad, la educación, el acceso a servicios estatales y la participación social (International Telecommunication Union [ITU], 2021; Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021). Su ausencia no solo restringe el consumo de servicios digitales, sino que profundiza desigualdades territoriales preexistentes, las cuales hoy se expresan no solo en el ac-

1 Este artículo contó con el apoyo de los colaboradores del Grupo de Estudios Sectoriales TIC.

GRÁFICA 1.
MARCO DE CONECTIVIDAD UNIVERSAL Y SIGNIFICATIVA
COMO ESTÁNDAR DE EVALUACIÓN DE LA BRECHA DIGITAL



Fuente: Adaptado del Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD) (figura 15), por Contraloría General de la República (2025).

ceso a internet, sino también en la capacidad para integrar talento, innovación y capacidades digitales en el ecosistema productivo. La gráfica 1 representa las condiciones idóneas de una conectividad no solo universal, sino, además, significativa, como estándar para evaluar la brecha digital en el país.

En el contexto descrito, la inclusión digital efectiva no puede entenderse tan solo como un indicador de acceso formal, sino como la capacidad real para ejercer derechos, participar en la economía digital y acceder a oportunidades mediante una conectividad funcional. La Comisión de Regulación de Comunicaciones estableció, mediante la Resolución CRC 5050 de 2016 —actualizada por la Resolución CRC 7151 de 2023—, el estándar mínimo de banda ancha en 25 Mbps de descarga y 5 Mbps de carga (Comisión de Regulación de Comunicaciones [CRC], 2023).

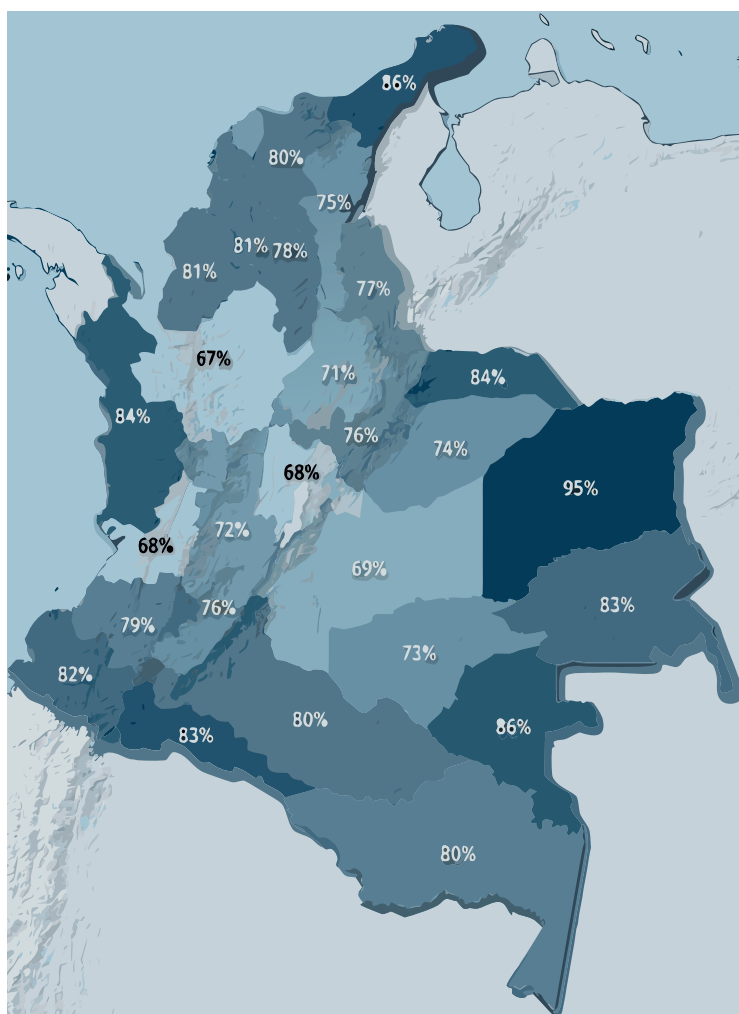
12,58
BILLONES
ASIGNACIÓN
APROXIMADA DE
RECURSOS PARA
EL SECTOR TIC
DURANTE
EL PERIODO
2022-2026.

Aunque el país ha avanzado en cobertura, el diagnóstico sectorial hecho por la Contraloría General de la República (CGR) evidencia una brecha técnica persistente: mientras Bogotá y los principales centros urbanos consolidan condiciones de conectividad relativamente competitivas, departamentos como Vichada y territorios periféricos continúan registrando velocidades efectivas muy inferiores a los estándares de banda ancha, lo que limita los usos educativos, productivos y sociales de dicha conectividad (Contraloría General de la República [CGR], 2025). Esta asimetría trasciende una falla aislada de mercado y refleja limitaciones estructurales en el diseño y la implementación de la política pública. En la gráfica 2 se observa cómo en las áreas señaladas con tonos más oscuros es donde más brecha digital existe en el país, y que, normalmente, tal situación ocurre en la periferia colombiana.



La conectividad, la inteligencia artificial, los servicios en la nube y la automatización productiva se han convertido en habilitadores fundamentales de la productividad, la educación, el acceso a servicios estatales y la participación social.

GRÁFICA 2.
BRECHA DIGITAL POR DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA,
SEGÚN EL ÍNDICE DE BRECHA DIGITAL DE LA CGR
(IBD-CGR) (2024)



Fuente: Adaptado del Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD) (figura 64), por Contraloría General de la República (2025).

Análisis presupuestal y riesgos de concentración: la ineficiencia distributiva del gasto

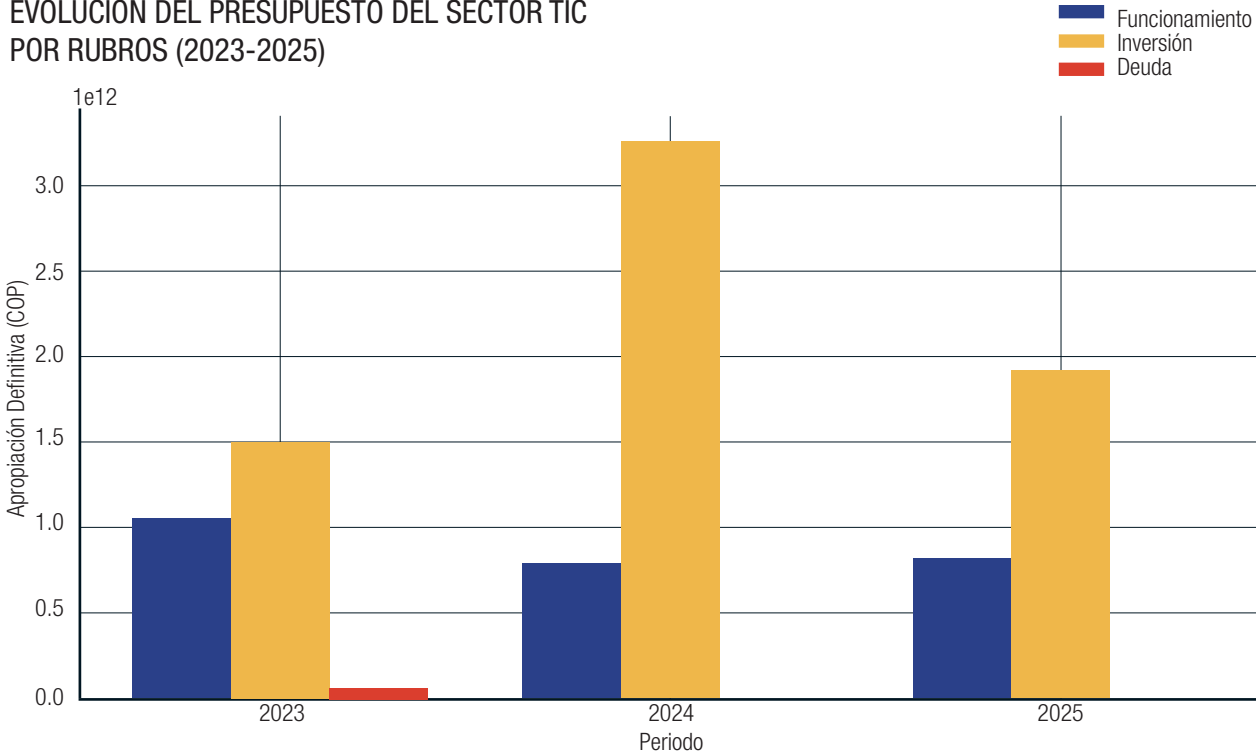
La gestión financiera del sector TIC evidencia una paradoja entre disponibilidad de recursos y capacidad de ejecución. Con una asignación cercana a los \$12,58 billones para el periodo 2022-2026, el sector dispone de una capacidad financiera significativa para impulsar la transformación digital (Contraloría General de la República [CGR], 2025). El presupuesto pasó de \$2,55 billones en 2023 a \$4,05 billones en 2024 (+59%), para luego reducirse aproximadamente al 32 % en 2025 (CGR, 2025). La gráfica 3 ilustra esa evolución en el presupuesto durante el periodo mencionado.

No obstante lo planteado para el sector, la expansión presupuestal no se tradujo proporcionalmente en ejecución. Para 2025, la ejecución reportada fue del 85 %, frente al 91,44 % en 2023 y el 71,18 % en 2024, lo cual genera riesgos sobre la oportunidad y la efectividad de las intervenciones destinadas al cierre de brechas digitales (CGR, 2025).

La estructura financiera del sector también presenta altos niveles de concentración: aproximadamente, el 98,3 % de los recursos se hallan centralizados en el Fondo Único TIC (FUTIC), mientras recursos superiores a \$1 billón permanecen inmovilizados en mecanismos fiduciarios, reflejo ello de tensiones entre disponibilidad financiera y capacidad efectiva de implementación (CGR, 2025). Desde la evaluación de política pública, lo anterior sugiere limitaciones en planeación, estructuración y capacidad de absorción presupuestal.

El cuadro 1 ilustra la ejecución presupuestal del sector TIC a lo largo del periodo en comentario.

GRÁFICA 3.
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR TIC
POR RUBROS (2023-2025)



Fuente: Adaptado de Diagnóstico Sectorial TIC 2025 (figura 11), por Contraloría General de la República (2025).

CUADRO 1.
TABLA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL SECTOR TIC
(2023-2025)

Año	Apropiación total (COP; cifras en billones)	% Ejecución
2023	\$2,55	91,44 %
2024	\$4,05	71,18 %
2025	\$2,74	85,00 %

Fuente: Adaptado de Diagnóstico Sectorial TIC 2025 (tabla 16), por Contraloría General de la República (2025).

La composición de la inversión destinada al sector TIC muestra prioridades diferenciadas: el 44,3% de dicha inversión se orienta a conectividad; el 23,1%, a economía digital; el 16,4%, a talento digital, y el 16,2%, a fortalecimiento institucional (CGR, 2025). Este patrón evidencia un énfasis predominante en infraestructura, si bien la evidencia internacional resalta que las capacidades humanas constituyen habilitadores críticos para convertir infraestructura en productividad y bienestar (ITU, 2021; OECD, 2024).

Adicionalmente, cerca del 30% del presupuesto destinado a conectividad se ve comprometido en vigencias futuras asociadas a proyectos con retrasos significativos, y ello genera riesgos sobre la capacidad de respuesta territorial de la política pública (CGR, 2025).

Diagnóstico técnico de los cinco habilitadores de la Unión Internacional de Telecomunicaciones: el mapa de la desigualdad territorial

El análisis de la brecha digital en Colombia puede organizarse en torno a los cinco habilitadores de conectividad significativa adoptados en la Evaluación de la Política Pública de Conectividad Digital en 2025 —infraestructura, asequibilidad, dispositivos, habilidades y seguridad— (CGR, 2025), siguiendo el marco analítico propuesto por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (ITU, 2021). La evidencia muestra que estas brechas presentan fuertes asimetrías territoriales y no se distribuyen homogéneamente.

En infraestructura, la distribución departamental de velocidades evidencia una realidad que los promedios nacionales tienden



La evidencia muestra que la brecha digital en Colombia trasciende el acceso y constituye un fenómeno multidimensional asociado a diferencias persistentes en calidad, costo, capacidades y uso efectivo.

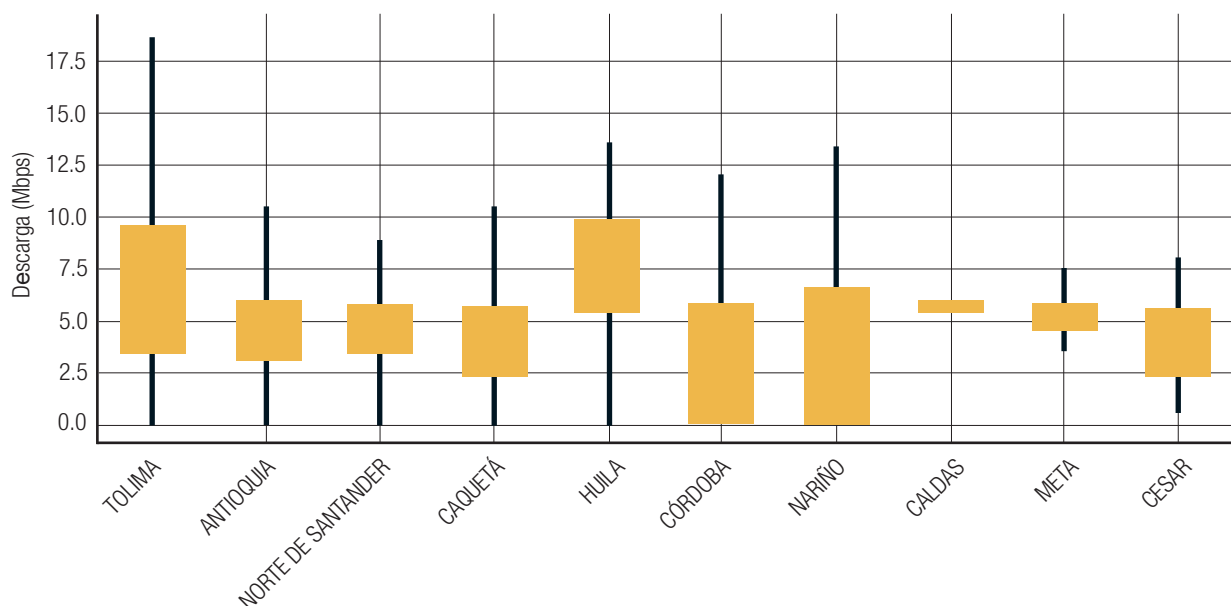
a ocultar. Mientras Bogotá presenta mayor estabilidad, propia de mercados más maduros, departamentos como Tolima, Córdoba y Nariño muestran mayor dispersión, reflejo de las desigualdades intradepartamentales (CGR, 2025). En particular, las mediciones realizadas sobre Centros Digitales registran velocidades promedio cercanas a 2,99 Mbps, muy inferiores al estándar regulatorio colombiano, de 25 Mbps, y equivalentes a una brecha aproximada del 88 %, lo que pone de relieve graves diferencias entre cobertura formal y calidad efectiva del servicio (CGR, 2025).

La gráfica 4 escenifica las velocidades de descarga de Centros Digitales en el país por departamento.

La asequibilidad constituye otro habilitador crítico. El costo promedio por Mbps en zonas rurales alcanza aproximadamente \$6.068, frente a \$2.996 en zonas urbanas, una diferencia cercana al 102,5 % (CGR, 2025). Eso implica que poblaciones con menores ingresos enfrentan mayores costos relativos por servicios técnicamente inferiores, asociados a baja competencia y limitaciones estructurales de oferta.

Las restricciones también se extienden a capacidades digitales. Solo el 4,6 % de la población tiene habilidades digitales avanzadas,

GRÁFICA 4.
VELOCIDADES DE DESCARGA DE CENTROS DIGITALES POR DEPARTAMENTO



Fuente: Adaptado de Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD) (figura 54), por Contraloría General de la República (2025).

mientras persiste una alta concentración en competencias básicas, asociadas principalmente al consumo de contenidos digitales (CGR, 2025). Esta situación limita la capacidad para transformar infraestructura en productividad, innovación o generación de valor agregado.

Por último, persisten brechas considerables en uso efectivo y seguridad digital. La penetración de internet fijo rural sigue siendo cercana al 6%, frente a aproximadamente el 68% en cabeceras municipales, mientras persisten desafíos institucionales asociados a ciberseguridad y confianza digital (CGR, 2025).

En conjunto, la evidencia muestra que la brecha digital en Colombia trasciende el acceso y constituye un fenómeno multidimensional asociado a diferencias persistentes en calidad, costo, capacidades y uso efectivo, elementos fundamentales para alcanzar conectividad significativa.

Gobernanza y casos críticos: planeación, trazabilidad y sostenibilidad de los proyectos TIC

La gobernanza de la conectividad digital puede evaluarse a partir de la capacidad institucional para transformar recursos financieros, infraestructura y proyectos en servicios sostenibles y funcionales en el territorio. Desde esa perspectiva, los casos críticos identificados por la CGR constituyen señales relevantes sobre limitaciones persistentes en planeación, ejecución, articulación territorial y sostenibilidad operativa de la política TIC (CGR, 2025).

Más allá de la ejecución financiera, el análisis busca determinar si la inversión pública logra traducirse en conectividad efectiva para hogares, comunidades e instituciones educativas. Particularmente en territorios PDET, la ausencia de esquemas de riesgo, operación y mantenimiento puede limitar la capacidad de la infraestructura para generar impactos sostenibles sobre el cierre de brechas digitales.

La evidencia recopilada por la CGR ilustra estas tensiones. Los análisis de riesgo identificados en el diagnóstico sectorial encuentran exposiciones financieras relevantes asociadas a proyectos estratégicos: aproximadamente \$85.000 millones en el Catatumbo, \$45.000 millones en proyectos de conectividad financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR), \$12.500 millones asociados a riesgos operativos en Centros Digitales y

CUADRO 2.
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LOS RECURSOS DE CONMOCIÓN INTERIOR PARA EL CATATUMBO

Sector	Total, Adición Decreto 0359/25	Participación %
Agricultura y Desarrollo Rural	219	7,9 %
Defensa y Policía	881	31,8 %
Educación	254	9,2 %
Igualdad y Equidad	100	3,6 %
Inclusión Social y Reconciliación	294	10,6 %
Interior	164	5,9 %
Presidencia de la República	391	14,1 %
Salud y Protección Social	59	2,1 %
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	44	1,6 %
Transporte	260	9,4 %
Vivienda, Ciudad y Territorio	103	3,7 %
Total, general	2.769	100,0 %

Fuente: Adaptado de Diagnóstico Sectorial TIC 2025 (tabla 14), por Contraloría General de la República (2025).

98,3 %
PROPORCIÓN DE
LOS RECURSOS
SECTORIALES
CONCENTRADOS
EN EL FUTIC.

cerca de \$18.000 millones vinculados a sostenibilidad tecnológica en Computadores para Educar (CGR, 2025).

Estos resultados dejan ver que la evaluación sectorial no puede limitarse a la infraestructura instalada. En Centros Digitales, variables como velocidad efectiva, disponibilidad y continuidad del servicio permiten diferenciar cobertura formal de servicio funcional, mientras que en Computadores para Educar la sostenibilidad depende también de mantenimiento, reacondicionamiento, retoma y gestión del ciclo de vida tecnológico.

Como ejemplo de lo anterior, el cuadro 2 muestra la distribución sectorial de los recursos de conmoción interior para la región del Catatumbo.

Un segundo eje estratégico corresponde a la trazabilidad de ingresos derivados de activos digitales, particularmente los asociados al dominio “.CO”. Según el Diagnóstico Sectorial TIC 2025, dichos ingresos superan los \$612.000 millones, y representan, por eso mismo, una fuente potencial para fortalecer programas orientados al cierre de brechas digitales (CGR, 2025).



La sostenibilidad de la política de conectividad también depende de la estabilidad regulatoria, la competencia sectorial y la capacidad institucional para administrar riesgos jurídicos y financieros.

En este contexto, fortalecer mecanismos de seguimiento, transparencia y evaluación permitiría vincular estos recursos con objetivos sectoriales verificables. En síntesis, los desafíos identificados muestran que la reducción de brechas digitales requiere fortalecer simultáneamente planeación, ejecución, monitoreo y sostenibilidad, con una gobernanza orientada a resultados más que a infraestructura instalada.

Sostenibilidad ambiental y economía circular: el costo oculto de la transformación digital

Un análisis integral de política pública no puede limitarse a cobertura, ejecución presupuestal o velocidades de conexión: también debe incorporar las externalidades ambientales derivadas de la digitalización. La expansión de redes, centros de datos, infraestructura de telecomunicaciones y dispositivos electrónicos genera beneficios sociales significativos, pero también incrementa la demanda de energía, materiales críticos y mecanismos adecuados de disposición final (CGR, 2025).

En Colombia, esta dimensión adquiere singular relevancia en programas como Computadores para Educar, cuyo aporte al cierre de brechas digitales no depende exclusivamente del número de equipos entregados, sino también de variables relacionadas con vida útil, mantenimiento, actualización tecnológica, retoma y disposición final. La Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital reconoce de forma explícita dichos impactos ambientales, incluyendo residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), uso intensivo de recursos naturales, consumo energético, huella de carbono y efectos asociados a infraestructura tecnológica (CGR, 2025).

Desde una perspectiva de economía circular, la política TIC enfrenta el desafío de abandonar modelos lineales de adquisición, uso y descarte, avanzando hacia esquemas integrales de gestión del ciclo de vida tecnológico. En el contexto descrito, iniciativas como el Centro Nacional de Aprovechamiento de Residuos Electrónicos (CENARE) representan avances clave para incorporar sostenibilidad en la política sectorial. Sin embargo, el principal reto consiste en extender estos principios al conjunto del ecosistema digital, incluyendo operadores, contratistas, entidades territoriales e infraestructura pública. La sostenibilidad ambiental debe incorporarse desde la estructuración de proyectos, y no solo como un componente posterior de mitigación.

Riesgos jurídicos y de mercado: efectos sobre inversión, competencia y sostenibilidad de la conectividad

La sostenibilidad de la política de conectividad también depende de la estabilidad regulatoria, la competencia sectorial y la capacidad institucional para administrar riesgos jurídicos y financieros. Casos recientes —como el laudo CIADI, relacionado con Telefónica, la reorganización empresarial de WOM, o las incertidumbres asociadas a infraestructura estratégica de fibra óptica— evidencian presiones adicionales sobre la sostenibilidad financiera del ecosistema digital (CGR, 2025).

La matriz sectorial de riesgos muestra magnitudes considerables: aproximadamente USD 379,8 millones asociados al laudo CIADI-Telefónica, cerca de \$320.000 millones relacionados con la situación financiera de WOM, alrededor de \$450.000 millones en obligaciones postales y aproximadamente \$70.000 millones vinculados a litigios asocia-

CUADRO 3.
CRONOGRAMA DE INSTALACIÓN DE COBERTURA 4G
EN LOCALIDADES PRIORIZADAS (SUBASTA 2019)

Participante y tipo	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total general
Colombia Móvil Tigo		551	540	273	272	1636
1		308	169	80	112	669
2		243	371	193	160	967
Comunicación Celular Comcel	280	280	280	280	228	1348
1	159	239	89	25	196	708
2	102	24	160	232	16	534
3	19	17	31	23	16	106
Partners	674					674
1	451					451
2	223					223
Total general	954	831	820	553	500	3658

Fuente: Adaptado del Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD) (figura 25), por Contraloría General de la República (2025).

dos a Centros Digitales (CGR, 2025). Más allá de su impacto individual, estos factores generan presiones acumuladas sobre el FUTIC, reducen espacio fiscal y afectan la sostenibilidad de la inversión sectorial.

En respuesta a tales restricciones, diversos actores del mercado han planteado mecanismos alternativos de inversión, incluyendo esquemas basados en obligaciones. Aunque estas alternativas pueden facilitar inversiones en territorios con baja rentabilidad económica, requieren mecanismos robustos de seguimiento, verificación y evaluación de resultados.

La evidencia recopilada por la CGR muestra que hay una diferencia importante entre cobertura formal y calidad efectiva. La instalación de infraestructura, por sí sola, no garantiza conectividad significativa. Una cobertura sin capacidad efectiva de uso puede producir mejoras estadísticas sin necesariamente traducirse en mayores oportunidades económicas o sociales.

El cuadro 3 representa el cronograma de instalación de cobertura en las localidades

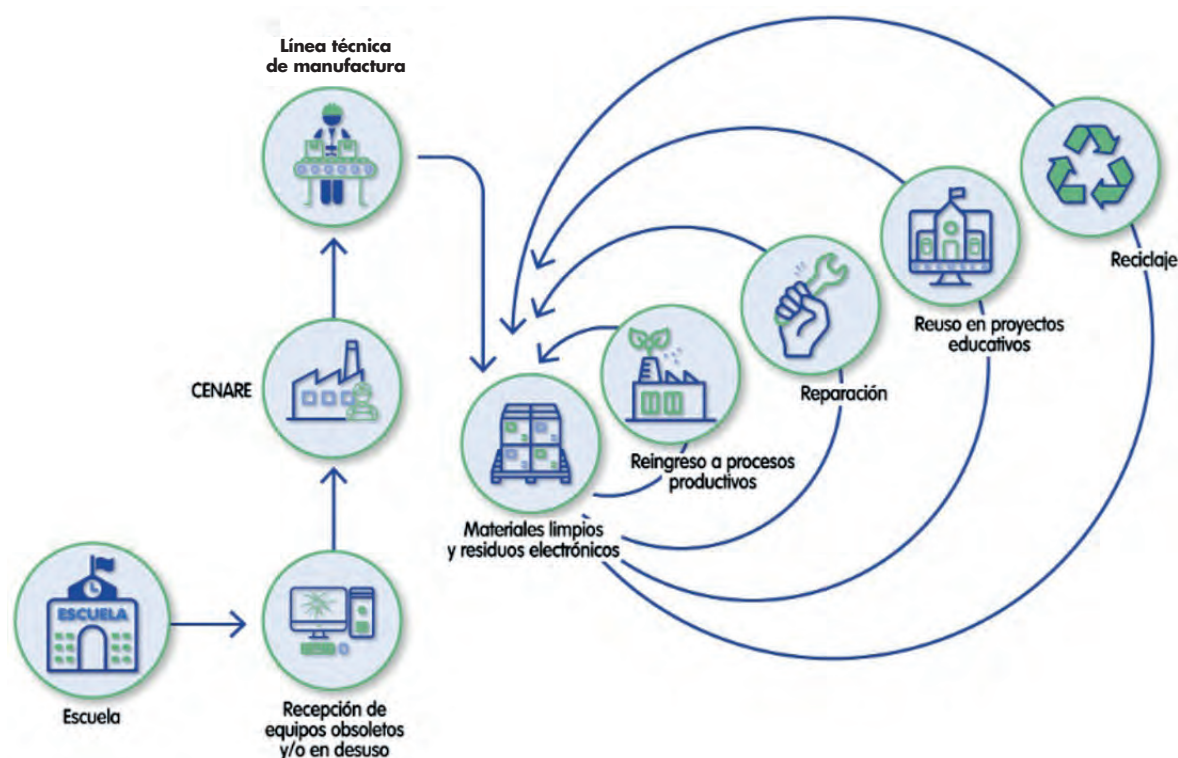
**MÁS DE
\$1
BILLÓN
INMOVILIZADO
EN MECANISMOS
FIDUCIARIOS.**

priorizadas para ello en la subasta correspondiente a 2019.

Para fortalecer el seguimiento sectorial, la sostenibilidad de la conectividad debería evaluarse mediante indicadores verificables asociados a resultados ambientales, operativos y financieros. Variables como las tasas de retoma tecnológica, el porcentaje de equipos reacondicionados, la vida útil efectiva, el consumo energético, los costos de mantenimiento, la gestión certificada de residuos o la proporción de contratos con cláusulas de economía circular permitirían distinguir proyectos con generación sostenible de valor público frente a intervenciones de impacto temporal.

Como resultado, la política de conectividad digital enfrenta un desafío más: evolucionar desde una lógica centrada exclusivamente en cobertura hacia una visión de conectividad sostenible, donde infraestructura, dispositivos, competencia, capacidades institucionales y sostenibilidad ambiental se conviertan en simultáneo en criterios de evaluación.

GRÁFICA 5.
MODELO DE ECONOMÍA CIRCULAR PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS ELECTRÓNICOS EN CENARE



Fuente: Adaptado de Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD) (figura 106), por Contraloría General de la República (2025).

Hacia un control fiscal preventivo y concomitante

El diagnóstico del sector TIC en Colombia para 2025 sugiere la necesidad de replantear la forma como se evalúa el desempeño de la política pública digital, que sirva de oportunidad de reflexión para el próximo gobierno. La expansión de cobertura, el número de dispositivos entregados y el crecimiento de usuarios conectados constituyen indicadores relevantes, pero insuficientes, para valorar el impacto real de la inversión pública. Es necesario pensar en indicadores de impacto en las políticas públicas del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Colombia (MinTIC).

En ese contexto, la inclusión digital efectiva requiere avanzar hacia métricas centradas en resultados: capacidad para generar oportunidades productivas, acceso a servicios, reducción de desigualdades territoriales y fortale-

» La gráfica 5 escenifica el modelo de economía circular para la gestión de residuos electrónicos en CENARE.

cimiento de capacidades digitales. En otras palabras, el desafío consiste en evaluar no solo cuántas personas están conectadas, sino qué tan útil les resulta esa conectividad para transformar sus condiciones de vida (ITU, 2021).

La evidencia presentada a lo largo de este análisis muestra tensiones relevantes entre inversión, ejecución e impacto. La baja ejecución presupuestal observada durante 2025 —cerca al 85% al momento del corte analizado— constituye una señal de alerta sobre la capacidad institucional para transformar recursos financieros en resultados sociales efectivos (CGR, 2025). Más allá de la disponibilidad presupuestal, persisten limitaciones asociadas a planeación, estructuración de proyectos, coordinación territorial y sostenibilidad operativa.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento del control fiscal en el sector TIC requiere evolucionar hacia enfoques que privilegien la identificación temprana de riesgos, la gene-



El diagnóstico del sector TIC en Colombia para 2025 sugiere la necesidad de replantear la forma como se evalúa el desempeño de la política pública digital, que sirva de oportunidad de reflexión para el próximo gobierno.

ración de alertas oportunas y el seguimiento continuo a proyectos estratégicos. El carácter preventivo y concomitante del control fiscal adquiere especial relevancia en un sector caracterizado por su alta velocidad tecnológica, sus elevados montos de inversión y sus riesgos significativos de obsolescencia.

En este sentido, el seguimiento sobre recursos inmovilizados —incluyendo montos superiores a \$1 billón en mecanismos fiduciarios—, así como sobre proyectos estratégicos del sector, debe orientarse a criterios de eficiencia, sostenibilidad, trazabilidad y generación de valor público (CGR, 2025).

El reto de fondo consiste en cerrar la distancia entre inversión e impacto. Una política pública digital efectiva no se mide únicamente por infraestructura instalada, sino también por su capacidad para generar productividad, inclusión, capacidades y oportunidades sostenibles en el territorio. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Comisión de Regulación de Comunicaciones. (2023). *Resolución CRC 7151 de 2023: Por la cual se actualizan disposiciones regulatorias relacionadas con servicios de comunicaciones y condiciones técnicas del servicio de acceso a Internet*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1341 de 2009: Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 47.426 del 30 de julio de 2009.
- Congreso de la República de Colombia. (2019). *Ley 1978 de 2019: Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.025 del 25 de julio de 2019.
- Contraloría General de la República. (2025). *Diagnóstico Sectorial TIC 2024–2025*. Dirección de Estudios Sectoriales TIC. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe Final de Evaluación de Política Pública de Conectividad Digital (EPPCD)*. Dirección de Estudios Sectoriales TIC. Bogotá, Colombia.
- International Telecommunication Union. (2021). *Universal and meaningful connectivity: Setting a baseline and targets for 2030*. ITU. Geneva, Switzerland.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *OECD Digital Economy Outlook 2024: Embracing the technology frontier*. OECD Publishing. Paris.
- United Nations. (2021). *Achieving universal and meaningful digital connectivity: Setting a baseline and targets for 2030*. Office of the Secretary-General's Envoy on Technology & International Telecommunication Union. New York.

INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE

La efectividad de la inversión pública se refleja en su capacidad para convertirse en Obligaciones adquiridas y en Bienes y Servicios efectivamente prestados y recibidos a satisfacción. No obstante, en los últimos años, el incremento de los recursos destinados a infraestructura no estuvo acompañado por una ejecución equivalente, lo que evidencia desafíos persistentes en la gestión contractual, la ejecución presupuestal y la entrega oportuna de proyectos estratégicos para el país.

ENTRE FINALES DE 2022 y marzo de 2026, el sector de Infraestructura concentró algunos de los proyectos más ambiciosos y estratégicos para el desarrollo del país. En este contexto, la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura realizó un seguimiento a la ejecución presupuestal del rubro de Inversión, medida en términos de las Obligaciones adquiridas, es decir, de los Bienes y Servicios efectivamente prestados y recibidos a satisfacción, con base en la información consolidada por la Contraloría Delegada de Economía y Finanzas. Este enfoque permite evaluar no solo el comportamiento de la inversión pública, sino también la capacidad real de las entidades responsables para transformar los recursos asignados en resultados concretos.

El análisis incorpora, además, los principales resultados de la Vigilancia y el Control Fiscal realizados a los distintos sujetos de control del sector, con el propósito de identificar su relación con la evolución de la ejecución presupuestal y reconocer



**LUIS FERNANDO
MEJÍA GÓMEZ**
CONTRALOR DELEGADO
PARA EL SECTOR DE
INFRAESTRUCTURA

factores que han incidido en el desarrollo de los proyectos. A partir de esta revisión, se plantean recomendaciones orientadas a fortalecer la política pública sectorial, mejorar la gestión contractual, incrementar la efectividad de la inversión pública, reducir la litigiosidad y consolidar mecanismos más eficaces de supervisión y control integral de los contratos.

Como parte de este balance se examinan proyectos y contratos de especial relevancia para el país, entre ellos las concesiones viales de Cuarta y Quinta Generación (4G y 5G) a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el Túnel Guillermo Gaviria Echeverri (Túnel del Toyo) y sus vías de acceso, la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB) y el Proyecto Hidroeléctrico Ituango (Hidroituango). El seguimiento a estas iniciativas permite identificar avances, riesgos y lecciones relevantes para el fortalecimiento de la gestión pública y la adecuada ejecución de los recursos destinados a la infraestructura estratégica del país.

1. Seguimiento a la ejecución presupuestal del sector Infraestructura de Transporte (rubro de Inversión)

La inversión en infraestructura de transporte constituye un determinante clave de la productividad, la integración territorial y el acceso a bienes y servicios públicos y privados. Sin embargo, la disponibilidad de recursos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) no garantiza por sí misma resultados adecuados. Este desempeño depende de la capacidad institucional para transformar las apropiaciones asignadas en obligaciones exigibles y, en última instancia, en obligaciones de pago de bienes, obras y servicios efectivamente prestados y recibidos a satisfacción, para beneficio de las comunidades. En el marco conceptual planteado, la ejecución presupuestal del rubro de Inversión, medida en términos de las obligaciones de pago adquiridas, y su comparación con los recursos apropiados o asignados, permite seguir y medir la calidad y la efectividad de la gestión de las entidades públicas e identificar tempranamente los rezagos de ejecución presupuestal, de forma que puedan definirse de forma oportuna las acciones de mejora correspondientes.

Para el sector de Infraestructura de Transporte, el valor apropiado o asignado para

80

**ACTUACIONES
DE VIGILANCIA Y
CONTROL FISCAL
REALIZADAS ENTRE
2022 Y 2025.**

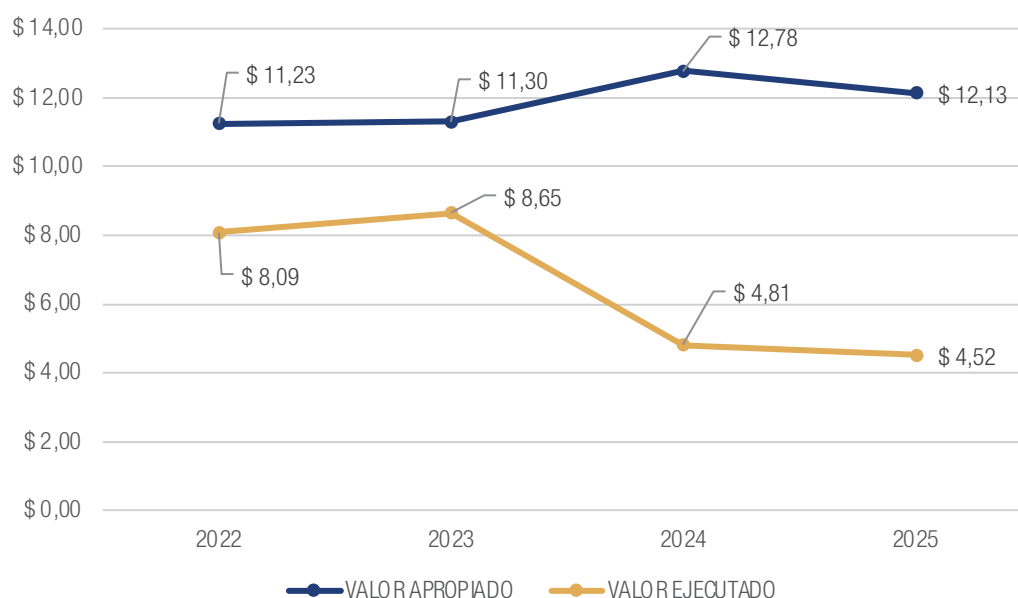
inversión pasó de \$11,23 billones en 2022 a \$15,56 billones en 2026: es decir, un crecimiento del 38,56 %. Sin embargo, el porcentaje de ejecución presupuestal de este sector, medido en términos de las obligaciones de pago adquiridas, pasó del 72,03 % al final de 2022 al 76,52 % en 2023; al 37,68 %, en 2024, y al 37,28 %, al final de 2025, y ello refleja a las claras que hubo una drástica disminución en la ejecución de la inversión en infraestructura de transporte en los últimos tres años, y que, por tanto, se han incumplido los compromisos adquiridos con las comunidades beneficiarias de los proyectos y obras programados para estos años.

Pero lo que se avizora para 2026 no es mejor: todo indica que no se logrará revertir esta tendencia decreciente, habida cuenta de que a 31 de marzo de este año el porcentaje de ejecución presupuestal del rubro de inversión tan solo llegó al 8,35 %, lo cual es un valor muy similar al obtenido en los últimos tres años, pues durante el primer trimestre de cada año de 2023 a 2025, el sector Infraestructura de Transporte reportó una ejecución presupuestal del 9,63 %, el 20,35 %, el 9,53 % y el 8,35 %, respectivamente, y eso permite vaticinar que al final de 2026 la ejecución presupuestal del rubro Inversión estará muy cerca de los precarios resultados en comento de estos los tres años anteriores.

77



GRÁFICO 1.
RECURSOS APROPIADOS Y EJECUTADOS DEL RUBRO DE INVERSIÓN EN EL SECTOR
DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (VALORES EN BILLONES DE PESOS)



Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

En el gráfico 1 se muestra la variación de la ejecución presupuestal de inversión del sector Infraestructura de Transporte.

El gráfico 2 representa la ejecución del sector Transporte, junto con el porcentaje del rubro Inversión respecto a las obligaciones para el periodo 2023-2026.

En conclusión, aunque el sector de Infraestructura de Transporte tuvo un incremento significativo en la apropiación presupuestal para el rubro de Inversión en el PGN durante el periodo 2022-2026, ello no se tradujo en una adecuada ni oportuna inversión de los recursos públicos asignados. Considera la Contraloría General de la República (CGR) que los resultados de la ejecución presupuestal de inversión en estos últimos tres años son deficientes, y que en el sector de la Infraestructura de Transporte se ha privilegiado la asunción de compromisos contractuales, a sabiendas de que no se tiene la capacidad suficiente para ejecutar los recursos asignados, y de que, en muchos casos, por las dificultades de caja del Gobierno nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha “con-

gelado” recursos, o bien, no ha asignado de manera oportuna las partidas del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) que permitan el debido cumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas.

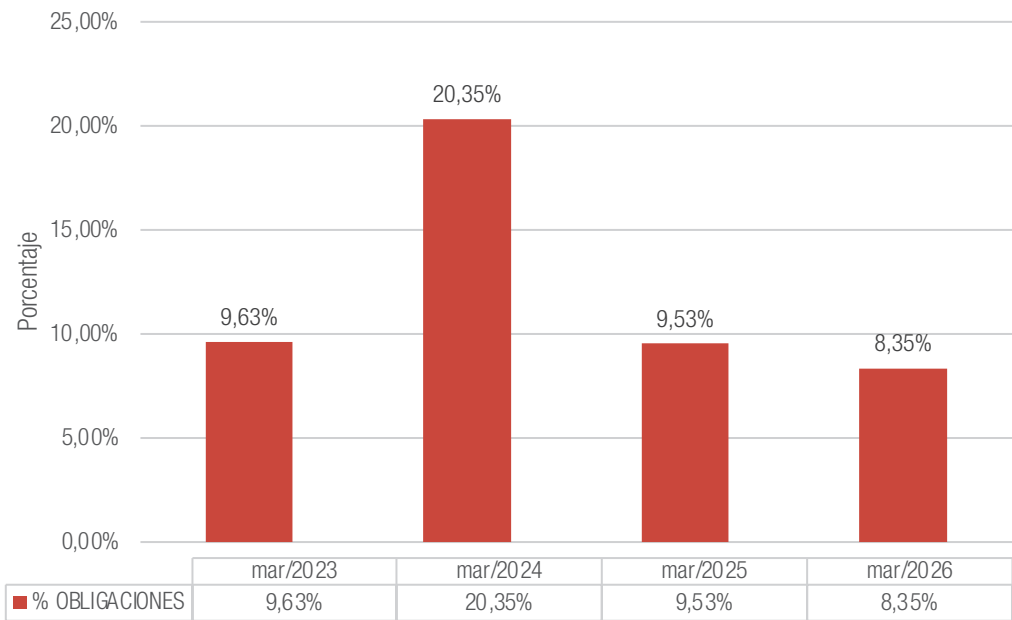
2. Principales resultados de la Vigilancia y el Control Fiscal realizados al sector Infraestructura de Transporte entre septiembre de 2022 y diciembre de 2025

2.1. Actuaciones de control fiscal

En desarrollo de los Planes Nacionales de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) de los años citados, se realizaron 80 actuaciones, entre auditorías financieras (AF), auditorías de cumplimiento (AC), actuaciones especiales de fiscalización (AEF) y seguimientos permanentes (SP), conforme se detalla en la tabla 1.

Producto de las actuaciones ya mencionadas y durante el mismo periodo, se constituyeron 219 hallazgos fiscales por \$384.040 millones, 768 hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, que fueron trasladados a la Procuraduría General de la Nación y nueve

GRÁFICO 2.
EJECUCIÓN DEL SECTOR TRANSPORTE Y PORCENTAJE DE INVERSIÓN RESPECTO DE LAS OBLIGACIONES
(MARZO DE 2023-MARZO DE 2026)



Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

TABLA 1.
ACTUACIONES DE VIGILANCIA Y CONTROL FISCAL REALIZADAS AL SECTOR
DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

PNVCF	AF	AC	AEF	SP	Total
2025	7	9	0	0	16
2024	6	16	0	6	28
2023	7	5	9	4	25
2022	2	8	1	0	11
TOTAL	22	37	10	10	80

Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

TABLA 2.
RELACIÓN DE HALLAZGOS CONFIGURADOS AL SECTOR
DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (2022-2025)

Año	A	F	Cuantía F	D	OI	IP	P
2025	259	67	\$105.431'000.164	203	4	13	8
2024	355	73	\$67.214'034.995	285	4	31	0
2023	280	55	\$78.685'019.007	205	6	23	0
2022	103	24	\$132.710'198.417	74	0	6	1
Total	997	219	\$384.040'252.583	768	14	73	9

Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.
Convenciones: A: Administrativos; F: Fiscal, D: Presunta Incidencia Disciplinaria, OI: Otras Incidencias, IP: Indagaciones Preliminares, P: Presunta Incidencia Penal.

hallazgos con presunta incidencia penal, que fueron trasladados a la Fiscalía General de Nación (FGN), conforme se puede observar en la tabla 2.

Por otra parte, muy importante, se atendieron 196 denuncias ciudadanas sobre diversos temas del sector de Infraestructura de Transporte, producto de las cuales se configuraron 14 hallazgos fiscales por un valor de \$30.955 millones, lo cual denota la confianza de la ciudadanía en la CGR, por la debida atención y la debida gestión de los requerimientos que le presentan.

TABLA 3.
ADVERTENCIAS EMITIDAS POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA A ENTIDADES DEL SECTOR DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (2022-2026)

Número	Fecha	Entidad	Tema
1	31 de enero de 2023	ANI	Proyecto concesionado Bucaramanga-Barrancabermeja-Yondó. Riesgos de afectación al patrimonio público por eventuales atrasos en la construcción de las obras de la Unidad Funcional 8.
2	27 de julio de 2023	INVIAS	Por la no demolición del antiguo puente Pumarejo (Laureano Gómez) sobre el río Magdalena, en Barranquilla.
3	22 de noviembre de 2023	UNGRD	Por el uso ineficiente de los recursos asignados para atender las afectaciones causadas por el Fenómeno de La Niña de 2021 y 2022 (Subcuenta Colombia Vital).
4	7 de noviembre de 2024	ANI* y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda)	Por la eventual terminación anticipada del Contrato de Concesión APP 4G # 001 de 2015 proyecto vial Mulaló-Loboguerrero (Valle del Cauca).
5	7 de noviembre de 2024	ANI y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Por la eventual terminación anticipada del Contrato de Concesión APP 5G # 005 de 2022. Proyecto de Restauración de los Ecosistemas Degradados del Canal del Dique.
6	28 de febrero de 2025	Instituto Nacional de Vías (Invías) y al MHCP	Por la demora en los pagos pendientes de los contratos de Invías con empresas de consultoría, interventoría y construcción.
7	4 de junio de 2025	MHCP y a la ANI	Por la eventual utilización, para otros fines, de los recursos públicos de vigencias futuras de las concesiones viales de 4G y 5G.
8	3 de marzo de 2026	ANI	Por los riesgos de los Contratos de Concesión asociados al Muelle 13, Lote de 50 m, Lotes A1-A2 y Lote El Vacío, en la zona Portuaria de Buenaventura (Valle del Cauca).

Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

* Agencia Nacional de Infraestructura

2.2. Actuaciones de control concomitante y preventivo

2.2.1. Advertencias

Entre 2022 y 2026, y a partir de recomendaciones y seguimientos hechos por la Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura, el contralor general de la República emitió ocho advertencias a entidades del sector de Infraestructura de Transporte, en las cuales se identificaron posibles riesgos de afectación al patrimonio público, los cuales se detallan en la tabla 3.



El Decreto Ley 403 de 2020, ha fortalecido la capacidad institucional de la Contraloría General de la República (CGR) para la Vigilancia y Control Fiscal de los proyectos de Infraestructura, al posibilitar el seguimiento en tiempo real de los programas, los proyectos, los convenios y los contratos.

Es innegable que la incorporación del control fiscal concomitante y preventivo, mediante la entrada en vigencia del Decreto Ley 403 de 2020, ha fortalecido la capacidad institucional de la CGR para la Vigilancia y Control Fiscal de los proyectos de Infraestructura, al posibilitar el seguimiento en tiempo real de los programas, los proyectos, los convenios y los contratos, así como identificar riesgos de posible afectación al patrimonio público.

2.2.2. Seguimientos permanentes

En ejercicio del control fiscal concomitante y preventivo, esta contraloría delegada ha hecho seguimientos permanentes a proyectos clave de Infraestructura, como el proyecto hidroeléctrico Ituango (Hidroituango), la Primera Línea del Metro de Bogotá (PLMB), la restauración de ecosistemas degradados del Canal del Dique, el corredor férreo La Dorada-Chiriguaná, la Línea 3 del Cable Aéreo de

Manizales, el Aeropuerto del Café, las obras de protección costera de Cartagena y el Sistema Integrado de Transporte público Masivo de Cali, entre otros.

Por otra parte, y a manera de ejemplo, a continuación, se describen de manera breve las principales gestiones de seguimiento y vigilancia fiscal realizadas a tres de los proyectos de infraestructura más importantes de la historia del país: la PLMB, Hidroituango y el Túnel del Toyo y sus vías de acceso.

Primera Línea del Metro de Bogotá

- Mediante Resolución Ordinaria del 3 de febrero de 2023, el contralor general de la República decidió ejercer competencia prevalente sobre la vigilancia y el control fiscal de todos los recursos públicos involucrados en el diseño definitivo, la financiación, la construcción, la puesta en operación, la



Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.



Los incrementos en la apropiación presupuestal del sector de Infraestructura de Transporte no se han traducido en una mejor y mayor inversión de los recursos que, con tanto esfuerzo fiscal, le han sido asignados.

operación y el mantenimiento de la PLMB, cuya inversión total asciende a \$42,54 billones de pesos (a marzo de 2026).

- Al inicio del seguimiento permanente de la CGR, la PLMB tenía un avance ejecutado del 8,54 %, y con corte al 31 de marzo de 2026 se ha logrado un avance ejecutado del 75,50 %, todo ello gracias a la gestión de la Empresa Metro de Bogotá (EMB) y sus contratistas, y a la vigilancia en tiempo real por parte de la CGR.
- A 31 de marzo de 2026, se tenía una inversión ejecutada acumulada y efectivamente pagada de \$7,73 billones de pesos (a marzo de 2026).
- El cronograma vigente a mayo de 2026, indica que en septiembre de 2027 se debe iniciar la etapa de pruebas de todo el sistema (Marcha blanca), y que en marzo de 2028 debe iniciar la operación comercial de la PLMB.

Proyecto Hidroeléctrico Ituango en Antioquia (PHI)

- Estando en construcción la presa, el vertedero y la casa de máquinas, el 28 de abril de 2018 se produjo el inicio de varios hechos críticos en el Proyecto Hidroeléctrico Ituango (PHI), debido al derrumbamiento y el taponamiento de una galería auxiliar de desviación (GAD), la cual no estaba prevista en el proyecto inicial: se decidió construirla para recuperar atrasos de la entrada en operación de las cuatro primeras turbinas del proyecto.
- En febrero de 2022, por decisión del con-

tralor general de la República, y tras el fallo con responsabilidad fiscal proferido en septiembre de 2021, por \$4,33 billones (equivalentes hoy a \$6,18 billones), esta contraloría delegada inició un seguimiento permanente a este decisivo proyecto hidroeléctrico, el cual estaba en una condición crítica que exigía prontas y complejas intervenciones, y la apropiación, no prevista inicialmente, de cuantiosos recursos públicos para avanzar en su recuperación y su terminación.

- Cabe destacar que el valor estimado inicial del PHI era de \$11 billones, y que, a abril de 2026, Empresas Públicas de Medellín (EPM) ha estimado que su valor final podría llegar a \$23,2 billones: es decir, un incremento del 111 %. En lo que se refiere al plazo de ejecución, este PHI debió terminarse y ponerse en operación en diciembre de 2018, y a esta fecha se estima que no podrá hacerse plenamente antes de junio de 2028.
- Gracias a la gestión del equipo de EPM asignado al PHI y a la vigilancia fiscal concomitante y preventiva de esta contraloría delegada, entre noviembre de 2022 y octubre de 2023 se pusieron en operación las primeras cuatro turbinas del PHI (1.200 MWH), para suplir así los apremiantes compromisos adquiridos con la Comisión Regulatoria de Energía y Gas (CREG). Además, se tiene previsto poner en marcha las siguientes dos turbinas en diciembre de 2027, y las restantes dos turbinas, en junio de 2028, y completar así los 2.400 MWH de generación eléctrica previstos para este importante proyecto.



» Proyecto hidroeléctrico
Ituango en Antioquia.

Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

- Con corte a 31 de marzo de 2026, EPM ha hecho inversiones en el PHI por valor de \$18,90 billones.

Túnel Guillermo Gaviria Echeverri (Túnel del Toyo) y sus vías de acceso

- Este es el proyecto de infraestructura vial por obra pública más importante de la historia del país. Incluye la construcción del túnel carretero más extenso de América Latina, con 9,73 km.
- Tiene prevista una inversión pública aproximada de \$5,3 billones y se constituye en una obra estratégica para la adecuada conexión vial entre el centro-occidente del país y el Urabá antioqueño. Particularmente, el tiempo de viaje entre Medellín y el nuevo puerto, ubicado en vecindades de los municipios de Turbo, Apartadó y Carepa, y denominado Puerto Antioquia, se reducirá de diez a cuatro horas.
- Cabe destacar que, debido a las dificultades operativas y financieras de Invías, la Gobernación de Antioquia y el Municipio de Medellín decidieron hacerse cargo de la terminación del tramo 2, a cargo de la pri-

**\$384.040
MILLONES**
**VALOR DE LOS
219 HALLAZGOS
FISCALES
CONFIGURADOS
POR LA CGR EN EL
SECTOR ENTRE 2022
Y 2025.**

mera, y así lograron, a 31 de marzo de 2026, que el tramo 1 esté completamente terminado, y el cedido por Invías (tramo 2), en el 72% de avance.

- A esta fecha, la Gobernación de Antioquia y el Municipio de Medellín han aportado el 75,38% de los recursos, e Invías y la nación, el 24,62% de los recursos que demanda construir y poner en operación este importante proyecto vial.
- Invías se mantiene a cargo de la contratación y la ejecución de los sistemas y los equipos electromecánicos necesarios para la operación de los túneles del proyecto. A esta fecha, los equipos ya fueron contratados y adquiridos, pero sin que se haya iniciado su correspondiente montaje.
- A esta fecha, y dentro del proceso de vigilancia fiscal concomitante y preventiva, esta contraloría delegada está haciendo un seguimiento particular al avance del contrato de sistemas y equipos electromecánicos, por cuanto existe el riesgo cierto de que estén terminadas todas las obras civiles del proyecto en marzo de 2027 y



» Túnel Guillermo Gaviria Echeverri
(Túnel del Toyo) y sus vías de acceso.

Fuente: Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura.

no pueda ser puesto al servicio, al hallarse atrasada la terminación del montaje de los mencionados sistemas y equipos, que, según información de Invías, hoy tiene plazo contractual hasta abril de 2028.

Algunas conclusiones

- Los incrementos en la apropiación presupuestal del sector de Infraestructura de Transporte no se han traducido en una mejor ni mayor inversión de los recursos que, con tanto esfuerzo fiscal, le han sido asignados. Aunque se pasó de una apropiación anual de \$11,23 en 2022 a una \$15,56 billones en 2026, la ejecución presupuestal, medida en términos de las obligaciones de pago adquiridas, ha venido teniendo una disminución sustancial a partir de 2024, al punto de que ya es la más baja de los últimos doce años. Tal situación genera una pérdida de eficiencia en el uso del presupuesto público y afecta la entrega adecuada y oportuna de los bienes, las obras y los

9,73
KM

LA LONGITUD DEL
TÚNEL DEL TOYO, EL
MÁS EXTENSO DE
AMÉRICA LATINA.

servicios de infraestructura prometidos a las comunidades beneficiarias.

- Pese al riguroso control fiscal posterior y selectivo, a la vigilancia concomitante y preventiva, y a las alertas y las advertencias emitidas por la CGR, en el sector de Infraestructura de Transporte persisten deficiencias en cuanto a la debida estructuración integral de los proyectos y la adecuada gestión contractual de estos, lo cual deriva en costos y plazos de ejecución mayores que los inicialmente previstos, y estos disminuyen la eficiencia en la ejecución del presupuesto público.
- Haber configurado 219 hallazgos fiscales por valor de \$384.040 millones, haber hecho seguimientos permanentes a diversos proyectos y haber recomendado la emisión de ocho advertencias a distintos gestores fiscales del sector de la Infraestructura de Transporte, sin duda



Sea esta una buena oportunidad para reiterar la clara advertencia del señor contralor general de la República a todos los gestores fiscales, en el sentido de que se genera un enorme riesgo fiscal cuando se modifican, de forma unilateral, obligaciones contractuales por vía de decretos.

han contribuido al mejoramiento de la gestión fiscal de los sujetos de control del sector de Infraestructura de Transporte. La Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura tiene la convicción de que mientras más control fiscal concomitante y preventivo se siga desarrollando, en el mediano plazo se mejorará la gestión fiscal y se irán disminuyendo los hallazgos fiscales.

- Entre las advertencias emitidas, resulta pertinente resaltar dos de ellas, que, a juicio de esta contraloría delegada, son clave para el mantenimiento de la seguridad jurídica y de la confianza inversionista en el país. La primera de ellas se relaciona con el debido cumplimiento de las obligaciones de aporte de recursos de la nación, pactadas en los contratos de concesión. La segunda tiene que ver con que se evite generar causales que induzcan la terminación anticipada

de los contratos de concesión. En ambos casos, se generan riesgos severos de afectación al patrimonio público, bien sea por el incumplimiento de obligaciones contractuales pactadas o por el oneroso costo de terminar de forma anticipada un contrato de concesión.

- Por último, sea esta una buena oportunidad para reiterar la clara advertencia del señor contralor general de la República a todos los gestores fiscales, en el sentido de que se genera un enorme riesgo fiscal cuando se modifican, de forma unilateral, obligaciones contractuales por vía de decretos. La CGR ha sido especialmente enfática en advertir que debe haber total respeto por los contratos vigentes, y que, cuando el Gobierno nacional considere necesario modificarlos, deberá ser producto de un acuerdo bilateral entre las partes que suscriben el contrato. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría Delegada de Economía y Finanzas. (2022 a marzo de 2026). *Informe de Ejecución Presupuestal*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura. (2022 a marzo de 2026). *Comparación de la Ejecución Presupuestal*. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (s.f.). *Informes de Auditoría*. Informes de Auditorías, Contraloría General de la República, Bogotá. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/es/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/-/document_library/wsvr/view/313398?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_wsvr_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fes%2Fresultados%2Fproce
- Oficina de Comunicaciones y Publicaciones de la Contraloría General de la República. (27 de Agosto de 2025). *Contraloría General reitera advertencia sobre el riesgo que generaría una eventual reprogramación y utilización para otros fines, de los recursos de vigencias futuras de proyectos concesionados viales 4G y 5G*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/w/contraloria-general-reitera-advertencia-sobre-el-riesgo-que-generaria-una-eventual-reprogramacion-y-utilizacion-para-otros-fines-recursos-vigencias-futuras-proyectos-concesionados-viales-4g-y-5g>

VIVIENDA, AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO

Mientras la cobertura de algunos servicios mejora con lentitud, las dificultades para ejecutar recursos y cerrar las brechas urbano-rurales siguen entre los principales retos de la política pública.



**JOSÉ MARÍA
BORRAS LOZZI**
CONTRALOR DELEGADO
PARA EL SECTOR VIVIENDA Y
SANEAMIENTO BÁSICO¹



**JOSÉ RENÉ
CARRASCAL
VERGARA**
ASESOR
DE DESPACHO²



**MIGUEL ÁNGEL
SOSSA BARRETO**
FUNCIONARIO DE LA
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SECTORIALES³

DURANTE EL PERIODO 2022-2026, el sector Vivienda, Agua y Saneamiento Básico en Colombia se volvió uno de los componentes centrales de la política pública, en tanto articula objetivos fundamentales que tienen que ver con la reducción de brechas sociales, la garantía de derechos básicos y la mejora en las condiciones de vida de la población. En el marco descrito, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) definió una hoja de ruta orientada a la ampliación del acceso a vivienda digna, al fortalecimiento de la prestación de los servicios de agua apta para consumo humano y saneamiento básico, y a mejorar la eficiencia en la asignación y la ejecución de los recursos públicos.

No obstante lo anterior, el análisis del desempeño sectorial durante el cuatrienio evidencia una dinámica que dista de ser

homogénea: mientras algunos indicadores muestran avances considerables, otros evidencian rezagos persistentes que limitan el impacto de la política pública. Tal situación plantea interrogantes sobre la coherencia entre el diseño de las intervenciones, su implementación efectiva y los resultados obtenidos en términos de bienestar para la población.

En dicho escenario, el control fiscal adquiere una gran relevancia. Más allá de su función tradicional de vigilancia, su ejercicio permite identificar riesgos en la gestión, visibilizar problemáticas estructurales y aportar evidencia técnica para la toma de decisiones. La Contraloría Delegada para el sector Vivienda y Saneamiento Básico durante el periodo 2022-2026 ha detectado irregularidades y contribuido al análisis de las principales dinámicas sectoriales.

¹ Ingeniero civil especialista en Gerencia de Construcciones.

² Abogado con maestría en Derecho.

³ Economista, profesor universitario.



Política de vivienda: avances, tensiones y limitaciones estructurales

La política de vivienda constituye uno de los pilares del PND 2022-2026; su formulación responde a la necesidad de reducir el déficit habitacional en su dimensión tanto cuantitativa como cualitativa, y a la de garantizar condiciones adecuadas de habitabilidad para la población, en especial para los hogares de menores ingresos. Desde el punto de vista del diseño, la política se estructura a partir de un conjunto de instrumentos que buscan atender distintas dimensiones del problema habitacional: subsidios a la demanda, programas de titulación de predios, estrategias de mejoramiento de vivienda e intervenciones territoriales focalizadas. Esta combinación de instrumentos permite abordar el problema desde múltiples frentes, articulando soluciones de acceso con intervenciones orientadas a mejorar las condiciones existentes.

En términos de planeación, el PND establece metas cuantificables e indicadores de

» En La Chorrera, Amazonas, la entrega de 124 viviendas rurales con enfoque diferencial muestra el alcance territorial de la política habitacional, pero también recuerda el desafío central del sector: cerrar una brecha urbano-rural que aún limita el acceso efectivo a vivienda digna, agua y saneamiento básico.

seguimiento que permiten evaluar el avance de la política. Este enfoque facilita medir el desempeño y rendir cuentas, e introduce, al mismo tiempo, una lógica de gestión dirigida a resultados. Uno de los aspectos más destacables del periodo es la heterogeneidad en el cumplimiento de los indicadores. Mientras algunos muestran avances significativos, otros presentan rezagos significativos. El caso más evidente es el de los subsidios para la adquisición de vivienda urbano-rural, cuyo indicador supera con amplitud la meta establecida, al haber alcanzado un cumplimiento cercano al 119% con corte a 31 de diciembre de 2025 (SINERGIA-DNP, 2026). Sin embargo, este resultado debe analizarse con detenimiento, sobre todo en lo que se refiere a su composición y su focalización, como se desarrolla en la siguiente sección.

Este comportamiento contrasta con el rezago en otros componentes, sobre todo en el mejoramiento de vivienda, cuyos avances se desconocen, tomando en cuenta que



Entre 2016 y 2025, la ejecución del presupuesto en el sector muestra una tendencia preocupante: en cada año se comprometió (contrató) la mayor parte de los recursos, pero la proporción realmente pagada es mucho menor.

no existe un reporte oficial en SINERGIA, plataforma principal del DNP. Este resultado es en particular problemático, pues el déficit habitacional en Colombia tiene un fuerte componente cualitativo, asociado a viviendas de condiciones inadecuadas en términos de estructura, servicios o habitabilidad. La divergencia entre esos resultados sugiere que la política ha privilegiado instrumentos de ejecución rápida sobre los que requieren procesos más complejos de gestión y articulación. Si bien dicha estrategia permite mostrar avances en el corto plazo, limita la capacidad de la política para generar cambios estructurales en el mediano y largo plazo.

A lo anterior se suman las dificultades en la implementación de programas, como la titulación de predios y las intervenciones territoriales, cuyos niveles de avance se mantienen por debajo de lo esperado. Estas limitaciones van asociadas, en gran medida, a la capacidad institucional de los territorios y a la coordinación entre entidades de orden nacional y local. Desde una perspectiva de impacto, los resultados del cuatrienio evidencian que el alcance de metas no necesariamente se traduce en mejoras sustantivas en las condiciones de acceso a vivienda, sobre todo en zonas rurales y poblaciones en situación de vulnerabilidad, sin mitigar la brecha urbano-rural, que sigue siendo una de las desigualdades más marcadas, al situarse en cerca del 42,1 %.

Subsidios de vivienda: Evolución, reconfiguración de la financiación y efectos sobre el acceso

Durante el periodo 2022-2026, la asignación de subsidios para adquirir vivienda se mantuvo como el principal instrumento

de intervención de la política de vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) en Colombia. El análisis del cuatrienio evidencia no solo la continuidad del instrumento, sino también una transformación significativa en su dinámica y en la estructura de financiación que lo sustenta.

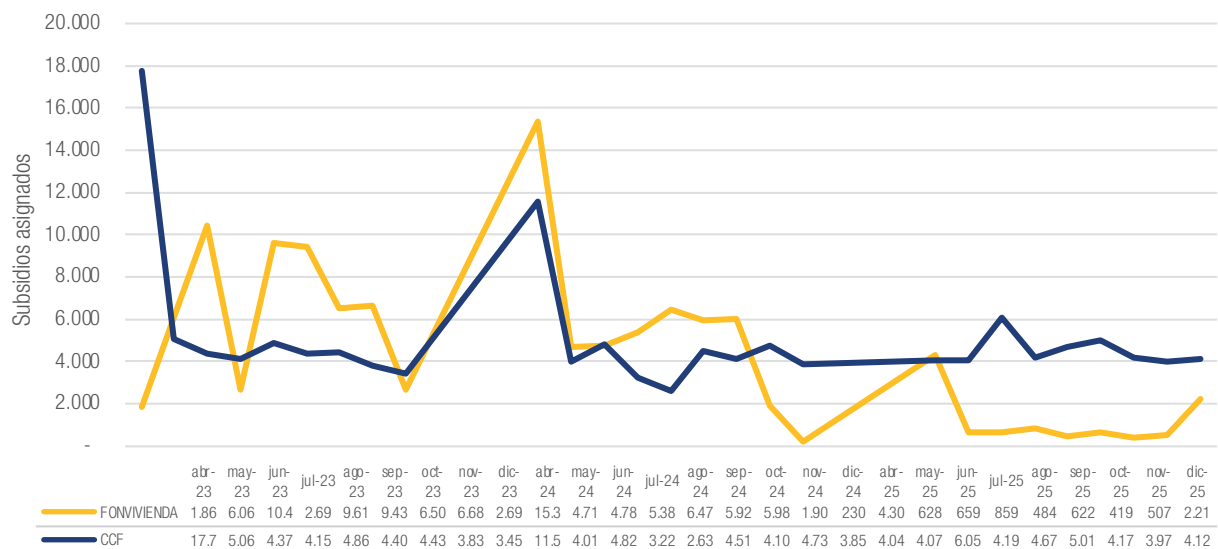
En términos cuantitativos, la política de subsidios mostró resultados destacados en los primeros años del periodo. Para 2023, la asignación total superó los 108.000 subsidios, con una distribución relativamente equilibrada entre el Gobierno nacional, a través del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), y las cajas de compensación familiar (CCF). Ese equilibrio permitía inferir un esquema de cofinanciación constante, donde el Estado conservaba un papel protagónico a la hora de garantizar el acceso a vivienda.

La gráfica 1 muestra cómo evolucionaron las asignaciones de Fonvivienda, en comparación con las de las CCF a lo largo del periodo 2023-2025.

Pese a lo observado en la gráfica 1, la tendencia se modifica de manera significativa en 2025. Ese año, la participación del Gobierno nacional en la asignación de subsidios se reduce de forma sustancial, pues pasa a representar apenas una quinta parte del total, mientras que las CCF asumen cerca del 80 % de la financiación. Este cambio no puede interpretarse tan solo como una variación operativa: por el contrario, muestra una reconfiguración del modelo de intervención, con implicaciones directas sobre la equidad y la cobertura de la política.

El cuadro 1 muestra la distribución porcentual de subsidios para adquirir vivienda según la fuente de financiación para el periodo 2023-2025.

GRÁFICA 1.
EVOLUCIÓN ASIGNACIONES FONVIVIENDA VERSUS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR (2023-2025)



Fuente: Elaboración propia, con base en información de SINERGIA-DNP. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/205>

CUADRO 1.
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE SUBSIDIOS PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA
POR FUENTE DE FINANCIACIÓN (2023-2025)

Porcentaje aporte	2023	2024	2025
Fonvivienda	51,7 %	53,9 %	21,0 %
CCF	48,3 %	46,1 %	79,0 %

Fuente: Elaboración propia, con base en información de SINERGIA-DNP. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/205>

La reducción del peso relativo del Gobierno nacional coincide con ajustes en programas estratégicos, sobre todo en el programa “Mi Casa Ya”, que durante años había funcionado como el principal instrumento de subsidio a la demanda. La mengua en la asignación de recursos a este tipo de programas introduce un elemento de incertidumbre tanto para los hogares como para los actores del sector constructor, en la medida en que afecta la previsibilidad de la política pública.

Desde la perspectiva del acceso, el cambio en la estructura de financiación tiene efectos importantes. Mientras los subsidios otorgados por el Gobierno nacional son diseñados para atender a hogares en condiciones de vulnerabilidad, los subsidios de las CCF están condicionados a la vinculación laboral formal. Ello implica que el aumento en

LA BRECHA
URBANO-RURAL
EN MATERIA
DE VIVIENDA,
CERCANA AL
42,1%
CONTINÚA SIENDO
UNA DE LAS
DESIGUALDADES
MÁS MARCADAS
DEL PAÍS.

la participación de dichas entidades puede introducir un sesgo en el acceso, al favorecer a los hogares con empleo formal y excluir a una parte significativa de la población que se halla en condiciones de informalidad. La política, que originalmente iba orientada a garantizar el acceso a vivienda para los sectores más vulnerables, corre el riesgo de desplazarse hacia un esquema que privilegia a quienes ya cuentan con ciertas condiciones de estabilidad económica.

En paralelo, se ha reorientado la política hacia el mejoramiento de vivienda como estrategia para incidir de manera más directa en el déficit cualitativo. Este enfoque presenta ventajas en términos de costo y rapidez en la ejecución, en la medida en que permite intervenir viviendas existentes sin requerir grandes desarrollos urbanísticos. Sin embargo, no

se cuenta con una ficha metodológica plenamente aprobada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (SINERGIA-DNP, 2026), que permita evaluar de manera rigurosa el impacto del programa de mejoramiento de vivienda. A ello se suma la baja ejecución observada en ese componente, que contrasta con la aparente intención de priorizarlo dentro de la política, lo cual, a su vez, sugiere que la reorientación no fue acompañada de los ajustes institucionales pertinentes ni arrojó resultados efectivos.

Entorno macroeconómico: presiones sobrecostos, precios y acceso habitacional

El comportamiento del sector vivienda durante el periodo 2022-2026 no puede analizarse de manera aislada de las condiciones macroeconómicas. Variables como el salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), la inflación y las tasas de interés han incidido de manera directa en la dinámica de precios, en la estructura de costos del sector y, en última instancia, en la capacidad de los hogares para acceder a soluciones habitacionales formales.

Uno de los elementos de mayor relevancia en este contexto es la indexación de los precios de la vivienda VIS y VIP al salario mínimo, mecanismo que genera efectos sobre la accesibilidad. Durante el periodo analizado,

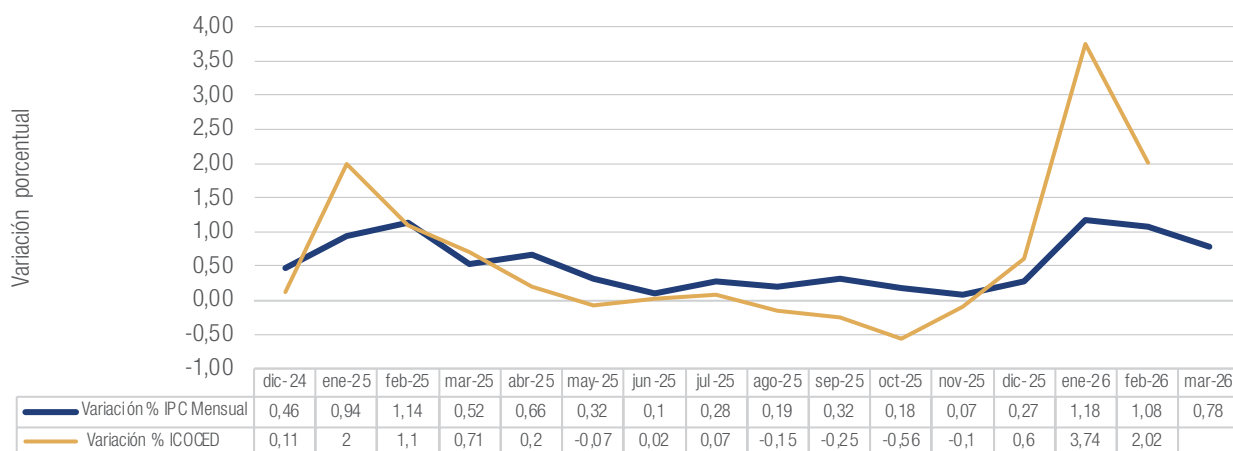
VARIABLES COMO EL SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE (SMLMV), LA INFLACIÓN Y LAS TASAS DE INTERÉS HAN INCIDIDO DE MANERA DIRECTA EN LA DINÁMICA DE PRECIOS, EN LA ESTRUCTURA DE COSTOS DEL SECTOR Y, EN ÚLTIMA INSTANCIA, EN LA CAPACIDAD DE LOS HOGARES PARA ACCEDER A SOLUCIONES HABITACIONALES FORMALES.

los incrementos del salario mínimo han sido significativos, sobre todo en los años más recientes. Este comportamiento ha tenido un impacto directo sobre los precios de la vivienda VIS y VIP, en la medida en que eleva los topes permitidos y, por ende, el valor de mercado de las unidades. Si bien este ajuste puede ser coherente desde el punto de vista nominal, en la práctica reduce la capacidad de compra de los hogares, especialmente en un contexto de ingresos limitados y restricciones en el acceso al crédito.

El análisis del Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED) (DANE, 2026) para vivienda VIS evidencia un crecimiento superior al del Índice de Precios al Consumidor (IPC) (DANE, 2026), lo que indica la existencia de presiones acumuladas en los costos del sector, y refleja el encarecimiento de insumos, mano de obra y otros componentes asociados a la construcción. Aunque en algunos periodos se observa una moderación en el ritmo de crecimiento de tales costos, eso no implica una reducción de precios, sino una desaceleración en su incremento, cuyo efecto acumulado continúa presionando al alza los valores de la vivienda.

La gráfica 2 expresa la variación porcentual del IPC durante cada mes versus la del ICOCED para vivienda VIS entre diciembre de 2024 y marzo de 2026.

GRÁFICA 2.
VARIACIÓN PORCENTUAL MENSUAL DEL IPC VERSUS VARIACIÓN PORCENTUAL MENSUAL DEL ICOCED PARA VIVIENDA VIS



Fuente: Elaboración propia, con base en información del Índice de Precios al Consumidor (IPC). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/mar2026/anex-IPC-Variacion-mar2026.xlsx> e Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones – ICOCED. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/anex-ICOCED-feb2026.xlsx>

CUADRO 2.
COBERTURA DE ACUEDUCTO (2022-2025)

Cobertura	2022	2025	Var. 2022-2025 (p .p.)	Var. 2018-2025 (p .p.)
Total Nal.	88,89	89,70	0,81	2,92
Urbana	97,76	97,80	0,04	0,74
Rural	58,59	61,20	2,61	7,37
Brecha	39,17	36,60	-2,57	-6,62

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Índice de Precios al Consumidor (IPC). <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/mar2026/anex-IPC-Variacion-mar2026.xlsx> e Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones – ICOCED. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/anex-ICOCED-feb2026.xlsx>

Frente al panorama que plantea la información de la gráfica 2, se evalúan dos escenarios derivados de la discusión sobre la posible desindexación de los topes VIS y VIP del salario mínimo y su fijación en valores absolutos en pesos:

- **Escenario 1: desindexación y topes en valores absolutos.** La eventual desindexación implicaría que se transforme la formación de precios, al reducir la dependencia directa del salario mínimo. Esto podría introducir mayor estabilidad y previsibilidad tanto para hogares como para constructores, al facilitar la planeación financiera y la estructuración de proyectos. Asimismo, permitiría mitigar el traslado automático de los incrementos del salario mínimo al valor de la vivienda, y contribuiría así a sostener la demanda y a reducir el riesgo de desistimientos en procesos de compra. No obstante, este esquema exige mecanismos de actualización periódica que eviten rezagos frente a los costos de construcción, y requiere ajustes en los instrumentos de subsidio y en los esquemas de financiación.
- **Escenario 2: continuidad de la indexación al Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV).** Si se mantiene la indexación al salario mínimo, los incrementos del SMLMV seguirán trasladándose directamente al valor de la vivienda. En un contexto de presiones sobre los costos de construcción y tasas de interés elevadas, eso se traduce en mayores precios, menores niveles de accesibilidad y un aumento

**EL INDICADOR DE
SUBSIDIOS PARA
ADQUISICIÓN DE
VIVIENDA URBANO-
RURAL ALCANZÓ
UN CUMPLIMIENTO
CERCANO AL**

119%

**DE LA META
ESTABLECIDA
A DICIEMBRE
DE 2025.**

en los desistimientos de compra. Hogares que ya han iniciado procesos de adquisición pueden verse afectados por el incremento en el valor final sin que haya una mejora proporcional en su capacidad de pago. La combinación de estos factores configura un entorno restrictivo que podría derivar en el aumento de soluciones habitacionales informales, profundizando los componentes cualitativos y territoriales del déficit habitacional.

Agua apta para consumo humano y saneamiento básico: avances en cobertura y rezagos estructurales

El subsector Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB) es un componente clave de la política social, en la medida en que incide directamente en la salud pública, la calidad de vida y la reducción de brechas territoriales. Durante el periodo 2022-2026, este subsector fue objeto de intervenciones orientadas a ampliar la cobertura de los servicios, mejorar su calidad y fortalecer los esquemas de prestación, con especial énfasis en zonas rurales y comunidades dispersas.

En términos de cobertura, durante el periodo analizado se registran avances, aunque de magnitud limitada. Entre 2022 y 2025, la cobertura nacional de acueducto aumentó en 0,81 puntos porcentuales (p. p.), pues pasó del 88,89 % al 89,70 %. Este resultado, aunque positivo, evidencia un ritmo de crecimiento inferior al observado en el cuatrienio anterior.

El cuadro 2 muestra la cobertura del servicio de acueducto para el periodo 2022-2025 en el país.



Factores como la estructuración y la viabilización de proyectos, la gestión contractual, la capacidad técnica de las entidades y la articulación entre niveles de gobierno inciden de manera decisiva en la ejecución de los recursos y, por tanto, en los resultados que la política es capaz de generar para la población.

En alcantarillado, el avance a lo largo del periodo 2022-2025 es limitado: el incremento de cobertura es marginal (0,68 p. p.); Si bien la brecha urbano-rural se redujo en 0,98 p. p., esta persiste en niveles superiores a 77 p. p. Tal situación de disparidad evidencia dificultades estructurales para incrementar la cobertura del servicio, sobre todo en la zona rural, y refleja limitaciones en la capacidad institucional de los territorios.

El cuadro 3 muestra las cifras en cuanto a cobertura del alcantarillado durante el periodo en comentario.

El servicio de aseo presenta un com-

portamiento similar al del alcantarillado, con algunos incrementos en la cobertura (1,17p. p.) y una leve reducción, de 1,98p. p., de la brecha territorial. Sin embargo, esta se mantiene en un nivel crítico de 66,6 p. p., lo que confirma obstáculos estructurales para aumentar la cobertura del servicio de aseo en zonas rurales y ratifica limitaciones en la capacidad institucional de los territorios. Estos resultados evidencian que, si bien se han logrado avances, estos son insuficientes para reducir las desigualdades en el acceso a los servicios.

El cuadro 4 muestra la cobertura en aseo registrada para el periodo observado.

CUADRO 3.
COBERTURA DE ALCANTARILLADO (2022-2025)

Cobertura	2022	2025	Var. 2022-2025 (p. p.)	Var. 2018-2025 (p. p.)
Total Nal.	75,42	76,10	0,68	2,06
Urbana	93,19	93,30	0,11	0,67
Rural	14,80	15,90	1,10	1,51
Brecha	78,38	77,40	-0,98	-0,84

Fuente: Elaboración propia, con base en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Anexos serie 2018-2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/anex-ECV-Series-2025.xlsx> (DANE, 2026).

CUADRO 4.
COBERTURA DE ASEO (2022-2025)

Cobertura	2022	2025	Var. 2022-2025 (p. p.)	Var. 2018-2025 (p. p.)
Total Nal.	82,83	84,00	1,17	2,75
Urbana	98,37	98,80	0,43	0,55
Rural	29,79	32,20	2,41	5,48
Brecha	68,58	66,60	-1,98	-4,93

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta nacional de calidad de vida (ECV). Anexos serie 2018-2025. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/anex-ECV-Series-2025.xlsx> (DANE, 2026).

CUADRO 5.
ÍNDICE DE RIESGO DE CALIDAD DEL AGUA (IRCA) (2022-2024)

Detalle	2022	2023	2024	Variación (p. p.) 2022-2024
Total Nal.	16,6	16,4	16,2	-0,4
Urbana	5,9	5,7	6	0,1
Rural	37,7	36,5	36,7	-1
Brecha	31,8	30,8	30,7	-1,1

Fuente: Elaboración propia, con base en información del Informe Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano (INCA) 2023, 2023 y 2024.
<https://www.minvivienda.gov.co/taxonomy/term/1813>

Más allá de la cobertura, la calidad y la continuidad del servicio constituyen dimensiones críticas del subsector. El Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA) (MVCT, 2026) muestra una reducción de 0,4 p. p., pues pasó del 16,6 % en 2022 al 16,2 % en 2024, con niveles notoriamente elevados en zonas rurales (superiores a 36 p. p.). La continuidad del servicio también presenta avances marginales, con incrementos mínimos en el número de horas diarias de prestación, lo cual sugiere que las mejoras en cobertura no necesariamente se traducen en una prestación continua y de calidad.

El cuadro 5 expresa las cifras que mostró el IRCA durante el periodo 2002-2024.

Uno de los indicadores más críticos del subsector es el relacionado con el tratamiento de aguas residuales urbanas, que presenta un resultado negativo durante el periodo analizado, lo cual es no solo un reflejo del incumplimiento de las metas establecidas, sino también evidencia de un deterioro frente a la línea base, afectación al medio ambiente y riesgos para la salubridad pública. Todo ello pone de relieve problemas estructurales en la planificación y la ejecución de proyectos en este ámbito. Además, se identifican inconsistencias entre los sistemas de información utilizados para el seguimiento del sector, lo que plantea dudas sobre la confiabilidad de los datos y limita la capacidad de evaluación de la política pública. En ese contexto, los avances en cobertura contrastan con los rezagos en calidad, continuidad y tratamiento de aguas residuales, hace evidente la necesidad de fortalecer no solo la expansión de los servicios, sino también su sostenibilidad y su calidad.



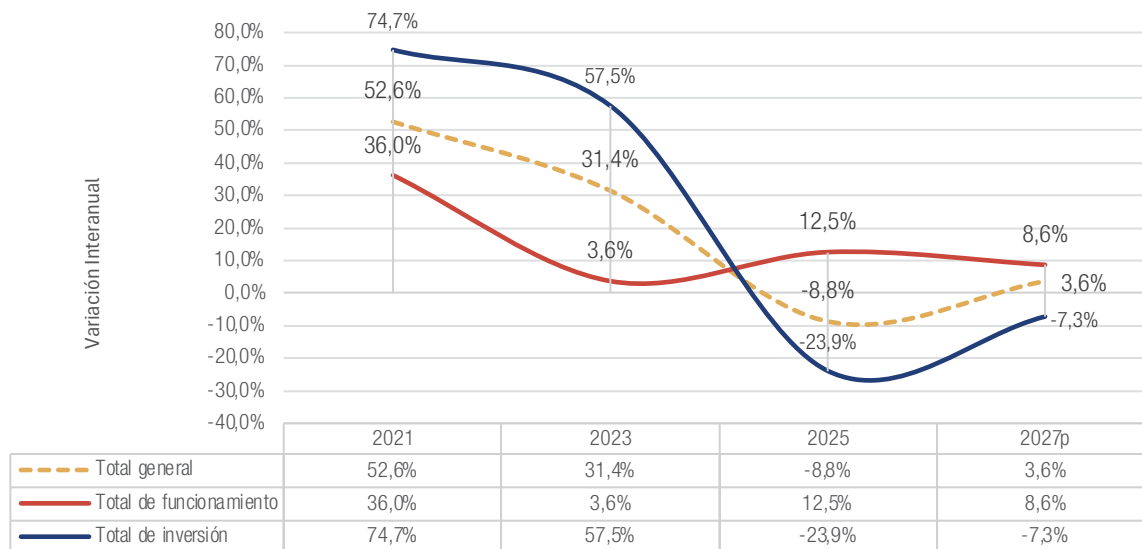
» Los avances en cobertura contrastan con los rezagos en calidad, continuidad y tratamiento de aguas residuales, poniendo de relieve la necesidad de fortalecer no solo la expansión de los servicios, sino también su sostenibilidad y calidad.

Ejecución presupuestal: restricción estructural para la efectividad de la política

El análisis de la ejecución presupuestal del sector Vivienda y Saneamiento Básico durante el periodo 2022-2026 permite identificar una problemática estructural que trasciende la disponibilidad de recursos y se relaciona directamente con la capacidad institucional para transformarlos en resultados efectivos. Si bien el presupuesto del sector presenta un crecimiento agregado en el cuatrienio, este incremento no se traduce en una mayor capacidad de inversión ni en una mejora proporcional en los indicadores sectoriales.

A partir de 2023 se evidencia una caída progresiva en los niveles de ejecución de la inversión, con reducciones significativas en los años posteriores, lo que genera rezagos

GRÁFICA 3.
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL APROPIACIONES (2022-2026)
(2027P⁴)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

acumulados en la ejecución de proyectos y afecta el alcance de las metas establecidas en el PND.

La gráfica 3 escenifica la variación porcentual anual para apropiaciones durante el periodo analizado.

El análisis por entidades refuerza esta lectura: Fonvivienda, como principal ejecutor de la política de vivienda, muestra niveles de ejecución inferiores a los observados en periodos anteriores, mientras que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deja ver desempeños aún más limitados. Uno de los aspectos más críticos es la falta de vínculo entre la asignación de recursos y la capacidad de ejecución: la disponibilidad presupuestal no se traduce automáticamente en resultados, lo cual sugiere que el principal desafío del sector es no solo financiero, sino institucional. Factores como la estructuración y la viabilización de proyectos, la gestión contractual, la capacidad técnica de las entidades y la articulación entre niveles de gobierno inciden de manera decisiva en la ejecución de los recursos y, por tanto, en los resultados que la política es capaz de generar para la población.

Control fiscal: de la vigilancia a la generación de evidencia para la política pública

En este contexto, el control fiscal adquiere una relevancia estratégica, en tanto permite no solo identificar irregularidades en la gestión de los recursos públicos, sino también aportar insumos técnicos que puedan resultar útiles para los tomadores de decisiones como insumos para la mejora de la política pública.

La Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico realizó durante el cuatrienio objeto de estudio 154 auditorías y actuaciones de control, que dieron lugar a 411 hallazgos fiscales por un valor superior a \$1,06 billones. A estos se suman 2.167 hallazgos administrativos, de los cuales 1.637 son hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, lo que pone de relieve la existencia de problemáticas recurrentes en la gestión del sector. Estos resultados permiten identificar patrones asociados a deficiencias en la estructuración de proyectos, debilidades en la gestión contractual, retrasos en la ejecución y uso ineficiente de los recursos. Además, la acción de control

4 MHCP. Anteproyecto PGN 2027.

fiscal generó beneficios de auditoría por más de \$16.230 millones, asociados a la recuperación, ahorro y protección del patrimonio público.

Sin embargo, uno de los aportes más destacados del periodo fue la producción de estudios sectoriales, que permitieron ampliar el alcance del control fiscal hacia la generación de conocimiento. Dichos estudios abordaron problemáticas estructurales del sector, incluyendo la efectividad de la política de subsidios de vivienda, las limitaciones en la ejecución presupuestal, las brechas en cobertura y calidad de los servicios de agua, saneamiento básico y las inconsistencias en los sistemas de información. A través de esos ejercicios, la contraloría delegada no solo documentó situaciones de riesgo, sino que también identificó tendencias, vacíos insti-

**LAS AUDITORÍAS
Y LAS ACTUACIONES
DE CONTROL
DIERON LUGAR A
411
HALLAZGOS
FISCALES POR UN
VALOR SUPERIOR A
\$1,06
BILLONES.**

tucionales y oportunidades de mejora en la política pública.

Este enfoque permitió trascender la lógica reactiva del control fiscal y avanzar hacia un enfoque más preventivo, orientado a fortalecer la gestión del Estado. En términos de impacto, los resultados del control fiscal se dejan ver en la reactivación de proyectos, la corrección de prácticas ineficientes y la visibilización de problemáticas que exigen atención prioritaria. Asimismo, los estudios sectoriales han contribuido a enriquecer el debate técnico y a proporcionar insumos para la toma de decisiones por parte de las entidades responsables. De esta manera, el control fiscal se consolida no solo como un mecanismo de vigilancia, sino como una herramienta para el fortalecimiento de la política pública. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DANE. (2026). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025. Anexos serie 2018-2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025>
- DANE. (2026). *Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones - ICOCED*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/anex-ICOCED-feb2026.xlsx>.
- DANE. (2026). *Índice de Precios al Consumidor (IPC)*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/mar2026/anex-IPC-Variacion-mar2026.xlsx>.
- MVCT. (2026). *Informe Nacional de Calidad del Agua para consumo humano*. <https://www.minvivienda.gov.co/taxonomy/term/1813>
- SINERGIA-DNP. (29 de abril de 2026). *205 Hogares beneficiados con subsidio familiar de vivienda de adquisición urbanos y rurales*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/205>
- SINERGIA-DNP. (29 de abril de 2026). *203 - Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2025. Anexos serie 2018-2025*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2025>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). *Índice de Costos de la Construcción de Edificaciones (ICOCED)*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ICOCED/anex-ICOCED-feb2026.xlsx>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2026). *Índice de precios al consumidor (IPC)*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/IPC/mar2026/anex-IPC-Variacion-mar2026.xlsx>.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT). (2026). *Informe Nacional de Calidad del Agua para consumo humano*. <https://www.minvivienda.gov.co/taxonomy/term/1813>
- Sinergia-DNP. (29 de abril de 2026). *Sinergia Seguimiento PND. 205 - Hogares beneficiados con subsidio familiar de vivienda de adquisición urbanos y rurales*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/detalle-indicador/205>
- Sinergia-DNP. (29 de abril de 2026). *Sinergia Seguimiento PND. 203 - Hogares beneficiados con mejoramiento de vivienda urbanos y rurales*. <https://sinergia20app.dnp.gov.co/ciudadano/inicio>

MEDIO AMBIENTE

La segunda nación más biodiversa del mundo enfrenta una paradoja: mientras aumentan las presiones sobre sus ecosistemas, el gasto ambiental sigue siendo limitado y la gestión pública aún muestra debilidades estructurales.

COLOMBIA SOBRESALE A ESCALA GLOBAL

como uno de los países megadiversos, al albergar aproximadamente el 10% de las especies conocidas y ocupar el segundo lugar en biodiversidad después de Brasil (Chaves et al., 2021). Gracias a factores como su ubicación en la zona tropical, su condición de puente biogeográfico entre América del Sur y América Central y la complejidad de su geografía, el país posee una extraordinaria diversidad de climas y ecosistemas. Dicha riqueza natural, que se caracteriza por una elevada concentración de especies endémicas, le permite albergar dos de los principales “puntos calientes”, o críticos, de biodiversidad del planeta (Minambiente, 2012). Ese patrimonio natural de los colombianos sustenta de manera directa múltiples dimensiones del bienestar humano, entre ellas la salud, la seguridad, la cultura y los medios de vida, aspecto que ha sido reconocido incluso a nivel constitucional (IPBES, 2019; Minambiente, 2012).

La Constitución Política de Colombia, denominada también *la Constitución ecológica*, incorporó esta relación a través del reconocimiento del derecho al ambiente sano (Rodríguez, 2022; *Sentencia C-449*, 2015; *Sentencia C-479*, 2020). Como respuesta a ello, la institucionalidad ambiental colombiana se



**JUSBLEIDY VARGAS
ROJAS**
DELEGADA PARA EL SECTOR
MEDIO AMBIENTE



**NICOLÁS MARTELO
JIMÉNEZ**
PROFESIONAL DE LA
CONTRALORÍA DELEGADA
PARA EL SECTOR MEDIO
AMBIENTE

consolidó principalmente a partir de la Ley 99 de 1993, la cual creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y organizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) como el conjunto articulado de instituciones, normas, recursos, instrumentos económicos y mecanismos de participación orientados a garantizar la protección del ambiente y el manejo sostenible de los bienes y los recursos naturales, en desarrollo de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política¹. Asimismo, se desarrollaron diversas políticas públicas ambientales agrupadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) en doce dimensiones², las cuales se complementan mediante compromisos en 36 documentos Conpes, con 300 acciones que involucran a 21 entidades del sector (Minambiente, 2026).

Si bien a partir de esa institucionalidad ambiental se han realizado diversos esfuerzos para proteger el patrimonio natural del país, persisten importantes desafíos que deben ser superados para armonizar su conservación con el desarrollo económico y social de ese mismo país. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2026), el ritmo de degradación de los ecosistemas en Colombia se acelera a causa de conflictos por el uso de la tierra,

¹ Marco compilado y reglamentado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible 1076 de 2015.

² 1. Política Nacional de Cambio Climático, 2. Política Nacional Gestión Integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, 3. Política para la Gestión Sostenible del Suelo, 4. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, 5. Política Gestión Ambiental Urbana, 6. Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia, 7. Política Ambiental para la Gestión Integral de Residuos o Desechos Peligrosos, 8. Política Nacional de Educación Ambiental-SINA, 9. Política Nacional para Humedales Interiores de Colombia, 10. Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos, 11. Política Nacional Producción y Consumo Sostenible, 12. Política Nacional de Protección y Bienestar Animal.





DELEGADA PARA EL SECTOR
MEDIO AMBIENTE

la expansión agrícola y urbana, la extracción maderera y las especies invasoras, entre otros, de manera que resulta necesario fortalecer la eficiencia y progresividad de instrumentos fiscales ambientales, como impuestos, incentivos fiscales verdes e inversiones en energías limpias, que contribuyan a materializar la transición energética.

Adicionalmente, actividades ilegales como la minería ilegal, el narcotráfico, el contrabando de madera y los atentados a la infraestructura petrolera han repercutido grave y extensamente a los ecosistemas colombianos, a tal punto que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ya reconoció a la naturaleza como víctima del conflicto armado (JEP, 2022). Dicho contexto adquiere mayor relevancia si se considera que cinco de los diez riesgos globales de largo plazo³ identificados por el Foro Económico Mundial (FMI) (2026) son de carácter ambiental. Los tres primeros corresponden a las categorías de: eventos extremos del clima; pérdida de biodiversidad y colapso de los ecosistemas, y el cambio crítico en los sistemas de la Tierra.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República (CGR), a través de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, ejerce la vigilancia y el control fiscal sobre la gestión de los recursos públicos que involucren al patrimonio natural, a fin de ayudar a su conservación y su disponibilidad para las generaciones presentes y futuras. Mediante la aplicación de principios como el de desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales, se busca promover un desarrollo económico y social basado en el uso racional, prudente, apropiado y equitativo de los recursos naturales. En ese marco, el presente artículo tiene como objetivo analizar el desempeño del sector ambiental en Colombia desde la perspectiva del control fiscal evaluando la gestión fiscal destinada a proteger el patrimonio natural durante el periodo 2022-2025. Para ello, se examinan el funcionamiento institucional y la ejecución del gasto ambiental, a través de los principales resultados obtenidos por parte de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, a fin de identificar las perspectivas y las oportunidades de mejora que contribuyan al fortalecimiento de la gestión fiscal ambiental del país.

\$
136.629
MILLONES
EN ALERTAS
GENERADAS
POR ANÁLISIS
PREVENTIVOS DE
VIGILANCIA FISCAL.

Diagnóstico del sector

De acuerdo con el esquema de sectorización fiscal, el sector ambiental está conformado por 49 entidades, que corresponden sobre todo a los integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), donde se incluye a MinAmbiente como ente rector de política; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); los institutos de investigación, y las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) con jurisdicción en todo el territorio nacional. Además, se debe tener presente que a partir del Decreto 1275 de 2024 las autoridades indígenas hacen parte del SINA y tienen competencias ambientales en sus territorios. Esta configuración institucional responde a un diseño descentralizado y funcionalmente especializado, que se orientó a atender la diversidad y complejidad ecosistémica del país, pero, a su vez, plantea desafíos, especialmente en materia de coordinación, articulación y homogeneidad en las capacidades técnicas y operativas (Charris et al., 2025; Pérez Vásquez, 2020).

Dada la riqueza natural de Colombia, el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible cumple una función estructural en el modelo de desarrollo, pues incide directamente en la viabilidad de proyectos estratégicos, en la reducción del riesgo fiscal derivado del cambio climático y en la conservación del capital natural que sustenta la competitividad y la estabilidad fiscal del país, al condicionar el desempeño de actividades estratégicas de diversos sectores, como Infraestructura, Agricultura y Minas y Energía, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2018; IPBES, 2019; OCDE, 2026).

Desafortunadamente, hay factores que amenazan esta base natural, y que se manifiestan de manera diferencial según las dinámicas ecológicas, sociales y económicas, y según las capacidades institucionales de las regiones. Por ejemplo, de acuerdo con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (2025b, 2025a), y con base en los análisis sectoriales adelantados por la CGR (CGR-CDMA, 2020, 2022b, 2022c, 2023a, 2024b), en la región amazónica se concentran las mayores presiones por deforestación, vinculadas a la expansión de la frontera agropecuaria, el acaparamiento de tierras y las economías ilícitas, mientras la Orinoquía evi-

3 Jerarquización de los impactos por severidad para un periodo de diez años.



El ritmo de degradación de los ecosistemas en Colombia se acelera a causa de conflictos por uso de la tierra, la expansión agrícola y urbana, la extracción maderera y las especies invasoras, entre otros.

dencia procesos de transformación acelerada, derivados de la expansión agroindustrial y el cambio en el uso del suelo. La región Andina, a su vez, presenta altos niveles de fragmentación ecosistémica y presión sobre el recurso hídrico, derivados de la urbanización, el desarrollo de infraestructura y la concentración de diversas actividades económicas. Por su parte, en la costa del Caribe se destacan problemáticas relacionadas con la desertificación y la degradación de suelos, mientras la costa del Pacífico enfrenta impactos considerables, derivados de la minería ilegal y la contaminación de los cuerpos de agua.

Estas dinámicas territoriales reflejan la necesidad de fortalecer enfoques de gestión ambiental diferenciados, así como de mejorar la articulación interinstitucional para atender de manera efectiva las presiones sobre el capital natural del país. No obstante, hay limitaciones económicas y presupuestales que pueden dificultar el logro de dicho objetivo. Históricamente, la asignación para el sector

dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) ha sido inferior al 1 % del total nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2023; 2024; 2025).

Por otra parte, el sector ambiental también se apoya en: el Sistema General de Regalías (SGR), que destina recursos para la inversión ambiental⁴, el Sistema General de Participaciones (SGP) y los recursos propios de las CAR derivados de instrumentos económicos previstos en los artículos 42 a 45 de la Ley 99 de 1993 y en la Ley 981 de 2005⁵.

Para la vigencia 2025, el sector contó con aproximadamente \$4,7 billones apropiados para inversión, de los cuales el 79,4 % correspondió a recursos propios, y cerca del 20,6 %, a recursos del PGN, lo que evidencia una alta dependencia de fuentes descentralizadas. A su vez, como se observa en el Cuadro 1, durante el último cuatrienio (2022-2025) la apropiación de recursos de inversión ambiental aumentó en el 19,2 % durante 2023, pero en 2024 se redujo en el 9,5 %.

CUADRO 1.
APROPIACIÓN DE RECURSOS DE INVERSIÓN DEL SECTOR AMBIENTAL A TRAVÉS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN Y RECURSOS PROPIOS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES (2022-2025) (CIFRAS EN MILLONES, PRECIOS CONSTANTES)

Año	PGN	Propios	Total apropiados	Ejecución
2022	\$1.107.275	\$3.281.592	\$4.388.867	70,2 %
2023	\$1.650.505	\$3.580.808	\$5.231.314	65,7 %
2024	\$1.512.574	\$3.221.610	\$4.734.183	65,8 %
2025	\$976.371	\$4.333.660	\$4.728.498	81,8 %

Fuente: SIIF nación y CHIP.

4 Si bien este tipo de recursos contribuye al financiamiento del sector ambiental, los análisis posteriores del presente artículo no incluirán esta fuente de recursos, pues en el interior de la CGR corresponden a la Unidad de Seguimiento y Responsabilidad Fiscal a Regalías.
5 Sobretasa ambiental sobre los peajes.

Este comportamiento de la inversión del sector ambiental, dada la alta dependencia de fuentes descentralizadas, implica asimetrías territoriales significativas, mientras las CAR de mayor base económica cuentan con mayores ingresos frente a las ubicadas en regiones de menor dinámica productiva, pero con fuertes responsabilidades ambientales. A ello se suma la baja ejecución presupuestal, que, en promedio, se ha situado en alrededor del 71 %, lo cual limita la capacidad para alcanzar metas ambientales y la efectividad de las políticas públicas.

Dicho comportamiento muestra un nivel de ejecución que resulta insuficiente para proteger la base natural del país, pues tiene implicaciones directas en la eficiencia del gasto público ambiental y en la gestión de las problemáticas ambientales, las necesidades de fortalecimiento de capacidades técnicas territoriales y la articulación efectiva con los sectores productivos, entre otros. Dada esa incidencia, el control fiscal ambiental adquiere un papel estratégico, en la medida en que permite evaluar la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad del uso de los recursos públicos, y contribuye así a la toma de decisiones informadas y al fortalecimiento de la gobernanza ambiental.

Resultados del control fiscal ambiental (2022–2025)

En el panorama descrito, la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente desarrolló diversas actuaciones orientadas a fortalecer el control fiscal ambiental y mejorar la gestión de los recursos públicos asociados al patrimonio natural del país. En ese contexto y a partir del control fiscal micro, durante el periodo analizado se ejecutaron 129 actuaciones de control fiscal, entre auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño, así como actuaciones especiales de fiscalización, gracias a lo cual se alcanzó una cobertura del 72,8 % de los sujetos de control, y del 89,0 % de los recursos susceptibles de auditoría (CGR, 2023; 2024b; 2025).

Como resultado de estas actuaciones se constituyeron 1.930 hallazgos administrativos, de los cuales 1.178 presentaron presunta incidencia disciplinaria; 25, presunta incidencia penal, por lo que fueron trasladados a las autoridades competentes, y 125, presunta incidencia fiscal, con una cuantía asociada cercana a



» Se consolidó la estrategia “Páramos en la Cima del Control”, con el objetivo de desplegar acciones estratégicas e innovadoras de vigilancia y control fiscal a la gestión integral de dichos ecosistemas.

los \$99.494 millones. Al respecto, vale la pena destacar que el segundo semestre de 2025 fue el que estableció la cuantía más alta por hallazgos fiscales, al ser de \$17.408 millones.

De manera complementaria, se generaron 57 beneficios del control fiscal, por un valor aproximado de \$7.915 millones, así como el traslado de hallazgos (106 con otras incidencias) y la solicitud de apertura de 52 indagaciones preliminares, lo que evidencia la capacidad del control fiscal para incidir en la corrección de prácticas ineficientes y en la protección del erario público ambiental (CGR, 2023; 2024b; 2025).

Además de dichas cifras, a través del control fiscal macro y los análisis adelantados en el Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente (IERNA), presentado anualmente al Congreso de la República y a la ciudadanía, así como por el desarrollo de estudios sectoriales y estudios ambientales estratégicos, se identificaron problemáticas estructurales en la gestión fiscal ambiental, sobre todo en materia de reglamentación, planeación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. A modo de ejemplo, se evidenció la necesidad de mayor presencia



Colombia sobresale a escala global como uno de los países megadiversos, al albergar aproximadamente el 10 % de las especies conocidas y ocupar el segundo lugar en biodiversidad, después de Brasil.

institucional en los territorios para controlar el fenómeno de la deforestación, donde también hay atrasos y falta de reportes de información para el seguimiento de este fenómeno (CGR-CDMA, 2022a). De igual modo, se hallaron debilidades en la implementación de marcos normativos como la Ley 1930 de 2018, conocida también como la Ley de Páramos, en temas como la formulación de los planes de manejo ambiental de los complejos de páramos (CGR-CDMA, 2025), a lo que se suman análisis sobre otras temáticas, como la desertificación (CGR-CDMA, 2024c), el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), como instrumento financiero de la inversión ambiental (CGR-CDMA, 2023b), y el manejo y la operación de las plantas de tratamiento de las aguas (CGR-CDMA, 2024a).

Por su parte, en el marco de la vigilancia fiscal y en articulación con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI), se hicieron análisis para generar alertas que permitan focalizar las actuaciones de control fiscal sobre los sujetos del sector ambiental. Tal es el caso del análisis realizado frente a la contratación de la CAR de los valles del Sinú y San Jorge (CVS), orientada a prevenir o mitigar fenómenos climatológicos extremos como el frente frío que tuvo lugar a inicios de 2026, y que dio pie a la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica a través del Decreto 150 de 2026, donde se generaron alertas por un valor cercano a los \$136.629 millones.

Asimismo, y dada la categoría de ecosistemas estratégicos para el país, también se consolidó la estrategia “Páramos en la Cima del Control”, con el objetivo de desplegar acciones estratégicas e innovadoras de vigilancia y control fiscal a la gestión integral de dichos ecosistemas (CGR, 2024a). A través de la es-

trategia y de las actuaciones de control fiscal micro ya mencionadas, se llevaron a cabo 27 auditorías, que incluyeron el control sobre la gestión de esos ecosistemas en alguno de sus objetivos, por lo que se configuraron 47 hallazgos de diversas connotaciones. Estas labores se complementaron gracias a tres estudios macro y la consolidación de un Geovisor, así como por el desarrollo de mesas técnicas interinstitucionales, en las que se busca articular los diferentes esfuerzos de los gestores fiscales y los entes de control de orden nacional.

Perspectivas y conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, y pese a que el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible busca proteger la base natural del país que sustenta un desarrollo armónico entre lo ecológico, lo social y lo económico, los resultados del control fiscal permiten inferir que persisten limitaciones estructurales en la implementación de la política pública ambiental. Esto, asociado a problemas de coordinación institucional, debilidades en la gestión fiscal y dificultades en la ejecución de los instrumentos de política.

Desde el punto de vista financiero, si bien el sector tiene diversas fuentes de financiamiento, se evidencian asimetrías en la capacidad financiera de las autoridades ambientales regionales, derivadas de la alta dependencia de ingresos propios en las CAR, y una baja ejecución de los recursos. Esta situación puede repercutir en desigualdades territoriales respecto a la implementación de programas y proyectos ambientales de alta relevancia, como la restauración ecológica, la gestión del recurso hídrico, el control de la deforestación y la conservación de la biodiversidad.

Los resultados de la vigilancia y el control fiscal muestran que la gestión ambiental

sigue enfrentando problemas de fragmentación institucional y debilidades en la planeación y la ejecución de inversiones, lo que dificulta materializar los objetivos definidos en la política pública. A lo anterior se suman riesgos emergentes asociados a la vulnerabilidad frente a eventos climáticos extremos que exigen respuestas institucionales oportunas y coordinadas. Dados los desafíos que plantean el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las consecuencias de la contaminación, resulta clave que la gestión institucional evite retrocesos en los indicadores de sostenibilidad, así como rezagos en el cumplimiento de metas nacionales y compromisos internacionales de índole ambiental.

En este escenario, se hace necesario avanzar en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental del país, mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial y robusteciendo las capacidades técnicas, operativas y financieras de las autoridades ambientales, sobre todo a nivel territorial. De igual forma, es

**PARA 2025, EL
SECTOR AMBIENTAL
CONTÓ CON
APROXIMADAMENTE**

**\$4,7
BILLONES**

**APROPIADOS PARA
INVERSIÓN.**

crítico optimizar la eficiencia en la ejecución del gasto ambiental, fortalecer los sistemas de información y seguimiento, y consolidar instrumentos económicos que permitan internalizar los costos ambientales en las decisiones productivas, evitando generar pasivos ambientales y ayudando a la toma de decisiones para materializar un verdadero desarrollo sostenible.

Finalmente, tras los esfuerzos realizados por parte de la vigilancia y el control fiscal ambiental durante el cuatrienio 2022-2025, es claro que el fortalecimiento del sector constituye no solo una prioridad ambiental, sino una condición decisiva de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad del desarrollo económico del país. En ese sentido, el control fiscal ambiental se consolida como un instrumento estratégico para identificar riesgos, mejorar la calidad del gasto público y promover una gestión más eficiente, transparente y articulada del patrimonio natural, que ayude así a construir un modelo de desarrollo sostenible en Colombia. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CGR. (2023, julio). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Una Contraloría con independencia para el cambio, 2022-2023*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/4971266/Informe+de+gestion+2022-2023web.pdf>
- CGR. (2024a). *Memorando 034 de 2024*. Contraloría General de la República.
- CGR. (2024b, agosto). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Una Contraloría con independencia para el cambio, 2023-2024*. Contraloría General de la República. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/6033830/informe_gestion_2023-2024.pdf/
- CGR. (2025, julio). *Informe de gestión al Congreso y al Presidente de la República. Una Contraloría con independencia para el cambio, enero a diciembre de 2024*. Contraloría General de la República. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/9486161/informe_gestion_2024_FINAL_DEFINITIVO_WEB.pdf
- CGR-CDMA. (2020). *Estudio Sectorial – El Chocó biogeográfico colombiano: Un reto del estado nacional para su sostenibilidad*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2022a). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente – IERNA 2021-2022*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2022b). *Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente (IERNA) 2021-2022*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2022c). Seguimiento a las estrategias para el control de la deforestación en la Amazonía colombiana. *En Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente (IERNA) 2021-2022* (pp. 169–241).
- CGR-CDMA. (2023a). *Análisis de la gestión pública de la adaptación al cambio climático en el territorio colombiano*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2023b). *El Fondo Nacional Ambiental—FONAM como instrumento financiero de la inversión ambiental, periodo 2020-2022 – Estudio sectorial*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2024a). *Análisis de la gestión de las entidades competentes en el manejo y operación de las plantas de tratamiento de las aguas residuales. 2019-2023*. Contraloría General de la República.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CGR-CDMA. (2024b). *Análisis de la gestión pública frente al fenómeno de la desertificación en el territorio colombiano*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2024c). *Estudio ambiental estratégico interactivo –Análisis de la gestión pública frente al fenómeno de la desertificación en el territorio colombiano*. Contraloría General de la República.
- CGR-CDMA. (2025). *Gestión pública y sostenibilidad en los ecosistemas de páramo: Retos y oportunidades en el contexto territorial colombiano*. Contraloría General de la República.
- Charris, M., Pedroza, A., & Nuñez, J. (2025). Las políticas públicas ambientales en Colombia y sus efectos en la mitigación del desafío del cambio climático. En M. Charris (Ed.), *Diálogos interdisciplinarios: Derecho, educación y gobernabilidad en América Latina* (pp. 176–202). Sello Editorial Americana.
- Chaves, M. E., Gómez, S. R., Ramírez, W., & Solano, C. (2021). *Evaluación nacional de la biodiversidad y servicios ecosistémicos de Colombia. Resumen para tomadores de decisión*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Centro Mundial de Monitoreo para la Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de la República Federal de Alemania.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Conpes 3934: Política de crecimiento verde*. Departamento Nacional de Planeación. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/misiones/mision-crecimiento-verde/Documents/Política%20CONPES%203934/CONPES%203934%20-%20Política%20de%20Crecimiento%20Verde.pdf
- Foro Económico Mundial. (2026). *The global risks report 2026 (21a ed.)*. World Economic Forum.
- IDEAM. (2025a). *Análisis de cambio de coberturas de la tierra entre los años 2018 y 2020 en Colombia*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- IDEAM. (2025b). *Informe del Estado del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables 2024*. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
- IPBES. (2019). The global assessment report on biodiversity and ecosystem services (E. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, & H. Ngo, Eds.). *Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*.
- JEP. (2022). *El ambiente como víctima silenciosa – Un diagnóstico de las afectaciones en el posacuerdo de paz (2017-2022)*. Unidad de Investigación y Acusación. <https://www.jep.gov.co/JEP/documents/1/El%20ambiente%20como%20v%C3%ADctima%20silenciosa.pdf>
- Minambiente. (2012). *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (PNGIBSE)* (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Ed.). <http://www.humboldt.org.co/es/estado-de-los-recursos-naturales/item/646-pngibse>
- Minambiente. (2026). *Seguimiento a políticas públicas ambientales año 2025*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2026/03/1_INFORME_SEGUIMIENTO_PPA_2025.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2024*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2025*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2026*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- OCDE. (2026). *OECD Environmental performance reviews: Colombia 2026*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/968398f7-en>
- Pérez Vásquez, M. A. (2020). Retos de la política ambiental colombiana frente a los desafíos de la OCDE y los ODS. *Análisis Político*, 33(99), 101–120.
- Rodríguez, G. A. (2022). *Fundamentos del derecho ambiental colombiano (Primera edición)*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Fescol.
- Sentencia C-449 (el 16 de julio de 2015). *Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 3 y 4, parciales, del artículo 42 de la Ley 99 de 1993*.
- Sentencia C-479 (el 12 de noviembre de 2020). *Asunto: Control de constitucionalidad del Acuerdo para el Establecimiento del Instituto Global para el Crecimiento Verde suscrito en Río de Janeiro el 20 de junio de 2012, y de la Ley 1954 de 2019, que lo aprobó*.

SISTEMA DE SALUD

104

El sistema de salud colombiano sigue siendo uno de los más amplios de América Latina, pero enfrenta una paradoja cada vez más evidente: mientras mantiene cobertura para casi toda la población, aumentan las quejas, las tutelas, las deudas y las dudas sobre su viabilidad financiera. El verdadero desafío ya no es afiliar a los ciudadanos, sino garantizar que puedan acceder oportunamente a los servicios que necesitan.

DESDE LA EXPEDICIÓN de la Constitución de 1991 y la Ley 100 de 1993, el sistema de salud en Colombia se ha basado en la participación de agentes públicos y privados para garantizar el acceso a la población. Sin embargo, el periodo 2022-2026 ha estado marcado por una crisis sistémica donde el modelo de aseguramiento enfrenta cuestionamientos profundos sobre su viabilidad financiera y operativa. Como organismo superior de control fiscal, la Contraloría General de la República (CGR) ha ejercido una vigilancia permanente sobre los recursos que financian este derecho fundamental, en cumplimiento de su misión constitucional y legal, mediante acciones de seguimiento, control y fiscalización que han permitido la emisión de alertas tempranas orientadas a prevenir la pérdida y el uso indebido de los recursos del sistema.

Aciertos consolidados

El mayor éxito del sistema sigue siendo la cobertura universal, que alcanzó el 99,12 % en 2022 y se mantuvo por encima del 98,3 % el primer trimestre de 2026 (ADRES), por lo que se convirtió en uno de los modelos con mayor alcance poblacional en América Latina. En 2020, Colombia ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo internacional que promueve políticas para mejorar el bienes-



ÉDGAR JULIÁN NIÑO CARRILLO
CONTRALOR DELEGADO
PARA EL SECTOR SALUD



NANCI YOLANDA BUITRAGO GARZÓN



EDUARDO SADIT RUANO¹

tar económico y social. Los datos sanitarios constituyen un recurso importante para los países afiliados, en tanto pueden utilizarse para mejorar la calidad de la atención y el rendimiento de los sistemas de salud.

De acuerdo con la OCDE, el avance en cobertura ha permitido mejorar el acceso a los servicios de salud para poblaciones vulnerables y reducir significativamente el gasto directo de los hogares en atención médica, fortaleciendo la protección financiera de los usuarios. La Organización destaca, además, que la expansión de la cobertura benefició especialmente a los hogares de menores ingresos, al disminuir las brechas de acceso entre diferentes grupos poblacionales².

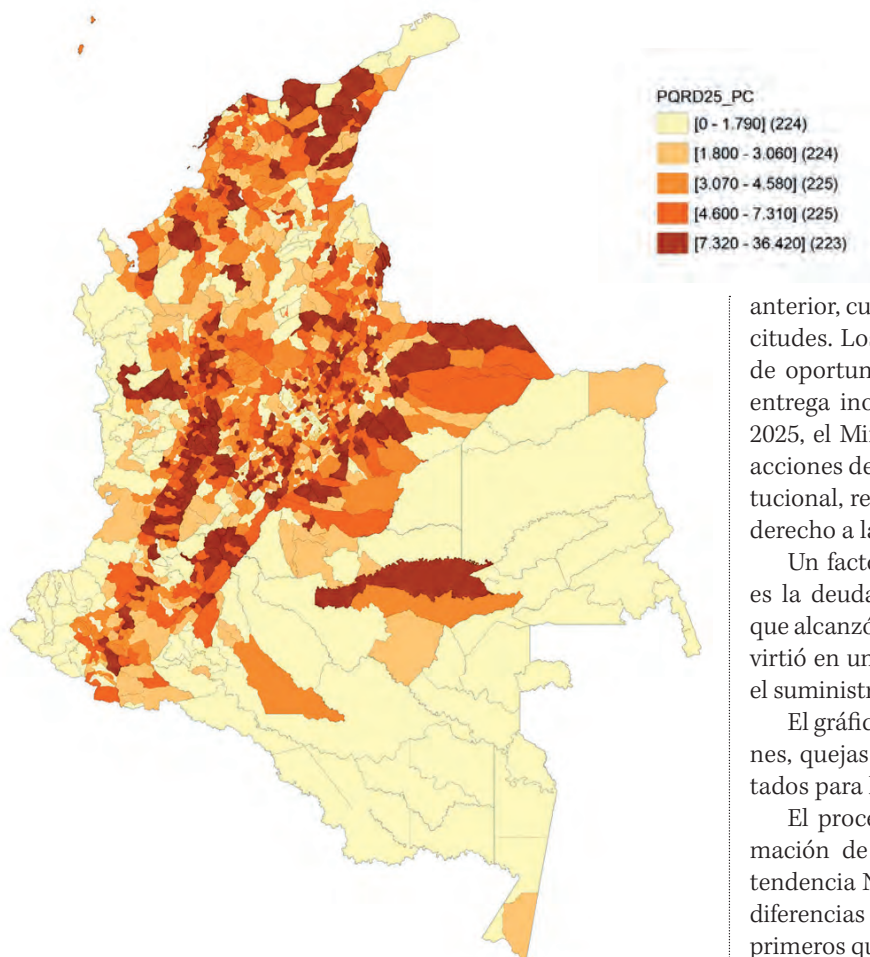
Otro aspecto positivo es el fortalecimiento de la atención en salud y los avances en resultados sanitarios mediante estrategias de atención primaria y gobernanza del sistema. La World Health Organization señala que Colombia ha desarrollado iniciativas para capacitar a profesionales y gestores territoriales, fortaleciendo la planificación y la gestión de enfermedades prioritarias con un enfoque de equidad. Asimismo, reporta una reducción sostenida de la mortalidad materna durante cuatro años consecutivos, atribuida a estrategias nacionales basadas en evidencia, coordinación interinstitucional y monitoreo permanente. Estos logros evidencian que,

1 Profesionales de la Dirección de Estudios Sectoriales en Salud con apoyo de Diana del Pilar Leiva Bisbicuth, directora de la misma.
2 OECD Reviews of Health Systems Colombia, (2016).



105

GRÁFICO 1.
MAPA DE PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS
POR MUNICIPIO DURANTE LA VIGENCIA 2025



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud (2025).

pese a los desafíos de sostenibilidad y acceso que enfrenta el sistema, existen capacidades institucionales y programas de salud pública que han generado mejoras medibles en indicadores de salud de la población³, que deben seguir fortaleciéndose.

Desafíos y debilidades estructurales

A pesar de la cobertura nominal, la calidad y la oportunidad del servicio presentan reza-gos importantes. La insatisfacción ciudadana alcanzó niveles históricos en 2025, al registrar 2.061.661 peticiones, quejas y reclamos (PQR), un aumento del 27,4% respecto al año

» El procesamiento realizado con la información de PQR reportada por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) evidencia diferencias claras entre municipios.

anterior, cuando se registraron 1.614.622 solicitudes. Los principales motivos son la falta de oportunidad en citas especializadas y la entrega inoportuna de medicamentos. Para 2025, el Ministerio de Salud reportó 312.570 acciones de tutela ante la jurisdicción constitucional, relacionadas con la vulneración del derecho a la salud⁴.

Un factor crítico identificado por la CGR es la deuda con los gestores farmacéuticos, que alcanzó los \$2,8 billones en 2024, y se convirtió en una de las principales barreras para el suministro oportuno de medicamentos.

El gráfico 1 representa el mapa de peticiones, quejas y reclamos por municipio reportados para la vigencia 2025.

El procesamiento realizado con la información de PQR reportada por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) evidencia diferencias claras entre municipios. Los tres primeros quintiles presentan valores moderados de inconformidad, lo que indica problemas de acceso a medicamentos, aunque no críticos. En contraste, el cuarto quintil registra niveles más altos de quejas, asociados a territorios con mayor riesgo, mientras el quinto quintil, que agrupa el 20% de municipios con mayores tasas, presenta valores entre 7,3 y 36,4 PQR por cada 1.000 habitantes, con una amplia variabilidad interna. La diferencia entre los municipios con menor y mayor incidencia alcanza 20,3 quejas por cada 1.000 habitantes, lo que implica que los territorios del quintil superior pueden registrar niveles de peticiones más de 20 veces mayores que los del quintil inferior. Esta situación refleja desigualdades territoriales en el acceso a medicamentos y en la capacidad de respuesta del sistema de

3 Country Profile Colombia Region Of The Americas, (2024).

4 Ministerio de Salud y Protección Social (2026). Informe de tutelas por vulneración del derecho a la salud.



La CGR encontró que para 2024 solo 7 de las 29 EPS cumplen con el régimen de inversión de reservas técnicas, lo que significa que el 89 % del sistema carece de liquidez inmediata para respaldar sus obligaciones.

salud. Además, la dispersión observada en el último quintil sugiere la existencia de focos críticos con problemas más severos. En conjunto, se observa un aumento progresivo en la intensidad de las inconformidades a medida que se avanza entre los quintiles. En general, los resultados confirman que las dificultades en el acceso a medicamentos constituyen un fenómeno extendido en el país.

Por otro lado, al cierre de 2024 la situación del aseguramiento se torna alarmante. La deuda global de las 29 entidades promotoras de salud (EPS) activas ascendió a \$32,9 billones, de los cuales \$24,4 billones corresponden a entidades intervenidas por la SNS. El sistema presenta una siniestralidad promedio del 110,1 %, lo que indica que los costos médicos superan ampliamente los ingresos por la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Igualmente, el organismo de control identificó una diferencia de \$2,71 billones entre los ingresos reportados por las EPS y la información financiera verificada en sus estados certificados⁵.

En el ámbito financiero, el sistema enfrenta un déficit de solvencia. Se ha evidenciado que la mayoría de las EPS no cumplen con el requisito legal de mantener reservas técnicas suficientes, lo cual compromete su capacidad para responder ante los prestadores. Frente a esta condición de habilitación, la CGR encontró que para 2024 solo 7 de las 29 EPS cumplen con el régimen de inversión de reservas técnicas, lo que significa que el 89 % del sistema carece de liquidez inmediata para respaldar sus obligaciones⁶.

El cuadro 1 (página siguiente), muestra las EPS que habían incumplido con las condiciones financieras y de solvencia con corte al 31 de diciembre de 2024.

En cuanto a la necesidad inminente de hacer ajustes al actual sistema de salud, el ejecutivo presentó dos proyectos de ley con el objetivo de transformar el sistema mediante la eliminación de la intermediación financiera y el fortalecimiento de la atención primaria. Sin embargo, las iniciativas fueron archivadas por la Comisión Séptima del Senado, debido a serias dudas sobre su sostenibilidad financiera y su viabilidad operativa. Al respecto, la CGR identificó que la reforma implicaba un costo fiscal incierto, estimado preliminarmente en \$114 billones entre 2024 y 2033⁷, sin fuentes de financiación claras ni estudios técnicos suficientes. Entre las principales preocupaciones emitidas respecto a las iniciativas para reestructurar el sistema se destacaron:

- **Capacidad técnica de la ADRES:** Se cuestionó la suficiencia técnica y operativa de la Administradora de los Recursos del Sistema (ADRES) para asumir el rol de pagador único, dada su actual dependencia de auditorías externas y deficiencias en sistemas de información.
- **Gestión del riesgo:** El cambio de las EPS a Gestoras de Salud y Vida genera incertidumbre, pues estas abandonarían la gestión del riesgo en salud, para limitarse a labores administrativas.

5 Estado del Aseguramiento en Salud por parte de las EPS y los Programas de Salud de las Cajas de Compensación Familiar 1 de enero-31 de diciembre vigencia 2024-2025.

6 *Ibidem*.

7 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Escenario de factibilidad del Proyecto de Ley 339.

CUADRO 1. EPS QUE NO CUMPLIERON CON LAS CONDICIONES FINANCIERAS Y DE SOLVENCIA (CORTE: 31 DE DICIEMBRE DE 2024)

N.º	EPS	Indicador Capital Mínimo	Indicador Patrimonio Adecuado	Indicador Inversión Reserva Técnica	Afiliados
1	Nueva EPS (PAF) *****	No	No	No	11.546.853
2	Sanitas (RC) ***	No	No	No	5.819.205
3	Sura (RC)*	Sí	No	Sí	5.373.664
4	Salud total (RC)*	Sí	Sí	Sí	5.047.878
5	Coosalud S. A. (RC y RS) ***	No	No	No	3.272.671
6	Famisanar (RC) ***	No	No	No	2.745.600
7	Mutual Ser (RC y RS)*	Sí	No	No	2.677.463
8	Compensar (RC)*	Sí	Sí	No	2.047.464
9	Emssanar S. A. S. (PRI) **	No	No	No	1.689.250
10	Saviasalud (RS) ***	No	No	No	1.680.696
11	Asmet S. A. S. (PRI)	No	No	No	1.569.739
12	Cajacopi S. A. S. (PRI) **	Sí	Sí	No	1.427.285
13	Capital Salud (RS)*	Sí	No	No	1.107.619
14	SOS (RC) ***	No	No	No	753.480
15	AIC (EPSI)*	No	-	No	504.942
16	Mallamas (EPSI)*	No	-	No	410.883
17	EPS Familiar de Colombia (PRI) **	Sí	Sí	Sí	314.772
18	Comfenalco Valle (RC)*	No	No	No	294.879
19	Dusakawi (EPSI) ****	No	-	No	287.453
20	Anas Wayúu (EPSI)*	Sí	-	No	276.427
21	Aliansalud EPS (RC)*	Sí	Sí	Sí	252.484
22	Comfaorienté (RS)*	Sí	Sí	Sí	238.172
23	Capresoca (RS) ***	No	No	No	171.667
24	Comfachocó (RS)*	Sí	Sí	No	169.085
25	Pijaos (EPSI)*	No	-	No	113.442
26	Salud Mía EPS (RC)*	Sí	Sí	Sí	65.918
27	Ferrocarriles Nacionales (RC)*	No	No	No	29.776
28	EPM (RC)*	Sí	Sí	No	7.113
29	Salud Bolívar EPS (RC)*	Sí	Sí	Sí	3.531

Sí	Cumple	No	No cumple	-	No inició vida jurídica	PRI	Plan de reorganización institucional
----	--------	----	-----------	---	-------------------------	-----	--------------------------------------

RC	Contributivo	RS	Subsidiado	PAF	Plan de ajuste fiscal	RC y RS	Contributivo y subsidiado
----	--------------	----	------------	-----	-----------------------	---------	---------------------------

-	Indicador no medido. Aplica margen de solvencia para las EPSI						
---	---	--	--	--	--	--	--

* EPS sin Medidas

** EPS con Plan de Reorganización Institucional (PRI) o Plan de Ajuste Fiscal (PAF)

*** EPS con Medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar

**** EPS con Medida Especial

***** EPS con Medida de Intervención Forzosa Administrativa para Administrar y con Plan de Reorganización Institucional (PRI) o Plan de Ajuste Fiscal (PAF)

Fuente: Informe de evaluación del cumplimiento de las condiciones financieras y de solvencia de capital mínimo, patrimonio adecuado e inversión de las reservas técnicas-septiembre de 2024-Información reportada por las EPS mediante los archivos que sirven de base para el cálculo de las condiciones financieras y de solvencia en el marco de la Circular Única, cálculos SNS. **Nota:** la información empleada para el cálculo de las condiciones financieras y de solvencia como Capital Mínimo, Patrimonio Adecuado y Régimen de Inversión de la Reserva Técnica fue la transmitida por las EPS en la plataforma "Nuevo Sistema de Recepción y Validación (NRVCC)" antes del 20 de febrero de 2025.



La crisis del sistema de salud en Colombia se refleja en las crecientes dificultades financieras de sus actores, el aumento de las deudas y las barreras en el acceso oportuno a servicios y medicamentos.

- **Incertidumbre normativa:** Las deficiencias en la reglamentación sobre el flujo de recursos y el saneamiento de hospitales públicos genera riesgos de desequilibrio financiero durante la transición propuesta.

Vigilancia de los recursos públicos en salud (2022-2026)

Durante este cuatrienio analizado, bajo el marco del Acto Legislativo 04 de 2019, la delegada para el sector Salud ha ejecutado 247 actuaciones de control fiscal priorizando auditorías financieras y de cumplimiento a EPS, hospitales públicos y entes territoriales.

El cuadro 2 representa las actuaciones de fiscalización por parte de la contralora delegada de Salud de la CGR para el periodo 2022-2025.

Durante el periodo comprendido entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2026, se ejecutó un total de 247 actuaciones de control fiscal, distribuidas en 236

actuaciones de control posterior y selectivo, y once, de control preventivo y concomitante. En la vigencia 2023 se registró un mayor número de actuaciones de control fiscal, con 82. Durante el periodo, fueron ejecutadas un total de quince auditorías financieras, 212 auditorías de cumplimiento, una auditoría de desempeño, ocho actuaciones especiales de fiscalización y once seguimientos permanentes.

Alertas tempranas

La CGR ha emitido 18 alertas tempranas para prevenir la pérdida de recursos en proyectos de infraestructura, como la construcción de hospitales regionales, y para vigilar el flujo de recursos del sistema. En mayo de 2026, la CGR emitió una advertencia institucional sobre la ineficacia de las intervenciones forzosas de la SNS. El ente de control concluyó que estas medidas no han logrado estabilizar financieramente a las entidades; por el contrario, casos como el de la Nueva EPS muestran

CUADRO 2.
ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN DELEGADA DE SALUD CGR (2022-2025)

Actuaciones de fiscalización por tipo de control y tipo de actuación								
PNVCF	Control posterior y selectivo					Control preventivo y concomitante		Total general
	Auditoría financiera	Auditoría cumplimiento	Auditoría desempeño	Actuaciones especiales de fiscalización	Total	Seguimientos permanentes	Total	
2022*	1	40	0	0	41	4	4	45
2023	4	68	1	7	80	2	2	82
2024	5	46	0	1	52	3	3	55
2025	5	58	0	0	63	2	2	65
Total general	15	212	1	8	236	11	11	247

*Segundo semestre de 2022
Fuente: Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal (PNVCF) CD Salud 2022-2026.



Pese a los desafíos de sostenibilidad y acceso que enfrenta el sistema, existen capacidades institucionales y programas de salud pública que han generado mejoras medibles en indicadores de salud de la población, que deben seguir fortaleciéndose.

un deterioro alarmante, con faltantes de \$4,9 billones en reservas técnicas y \$13,6 billones en anticipos pendientes de legalizar.

Estudios sectoriales

Desde la perspectiva macrosectorial, la delegada profundizó en el análisis de situaciones relevantes para el sector y el control fiscal. Dentro de las principales conclusiones de los estudios⁸ se encuentran:

- Para 2023, un total de 31 EPS evaluadas mostraron desempeño deficiente en los indicadores de monitoreo de la calidad establecidos en la normatividad vigente. De los 16 indicadores asociados a la gestión del riesgo en salud, el régimen contributivo tiene seis indicadores dentro de rangos de cumplimiento, mientras que cinco se ubican por debajo de la meta, y cinco, en nivel crítico. Por su parte, en el régimen subsidiado se observa un desempeño más bajo: tres indicadores de cumplimiento, seis por debajo del estándar y siete en condición crítica. Destacable la situación de las EPS indígenas, que registran nueve indicadores en nivel crítico, indicadores que ilustran las brechas en los resultados en salud.
- La SNS reportó que durante el periodo 2019-2022 impuso sanciones económicas a las EPS por un valor de \$6.642.848.730, derivadas de fallas en la prestación de servicios. De manera complementaria, la CGR, en el marco de auditorías adelantadas entre 2018 y 2021, identificó

152 hallazgos fiscales por un valor de \$26.301.001.979 asociados al uso indebido de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para el pago de multas, configurando así una práctica contraria al marco legal vigente.

- Frente al análisis del flujo y uso de los recursos de los Presupuestos Máximos (PM) se identificó inequidad entre los regímenes contributivo y subsidiado: durante el periodo 2020-2023, tres cuartas partes de los recursos del rubro PM se destinaron al pago de servicios y a tecnologías no cubiertas por la UPC para afiliados del régimen Contributivo, aun cuando hay más afiliados al régimen Subsidiado. En 2020, hasta 13 de 25 EPS reportaron ingresos por PM que superaron los costos de las tecnologías no cubiertas por la UPC, y en 2021 hubo siete de 26 EPS que tuvieron sobranes presupuestales. En cambio, en 2022 solo una EPS de 26, y en 2023, solo una de 27, presentaba remanentes.
- Tras analizar las intervenciones a las EPS por parte de la SNS, los resultados arrojaron que el 75 % de las EPS en intervención presentan un desempeño global medio-bajo, por lo que, aunque se observan avances en la ejecución operativa, las intervenciones aún no consolidan la sostenibilidad financiera ni la eficiencia plena en el uso de los recursos. A 31 de mayo de 2026, nueve de 28 entidades se encuentran bajo alguna medida administrativa por parte de la SNS.

8 Contraloría General de la República. Análisis sectoriales y políticas públicas. Salud.

- Luego de revisar once procesos de liquidación entre 2019 y 2024, el estudio detectó que, del monto inicial de cuentas por cobrar de las EPS liquidadas, de \$3,05 billones, se materializó un recaudo efectivo de \$186.000 millones, que representan apenas el 6,07 % del total adeudado. Por su parte, del saldo inicial de cuentas por pagar de las entidades liquidadas, de aproximadamente \$13 billones, se pagaron \$5,9 billones, con lo que queda un pasivo residual de \$7,13 billones sin resolver después de uno a cuatro años del proceso de liquidación, lo que afecta directamente a proveedores de servicios y trabajadores del sector.
- Sobre los efectos de las liquidaciones, se concluyó que, respecto a la deuda reconocida por las EPS liquidadas a las Empresas Sociales del Estado (ESE), existe un comportamiento creciente entre 2019 y 2022. De las acreencias que se reconocieron a las ESE, se pasó de \$4.058 millones a

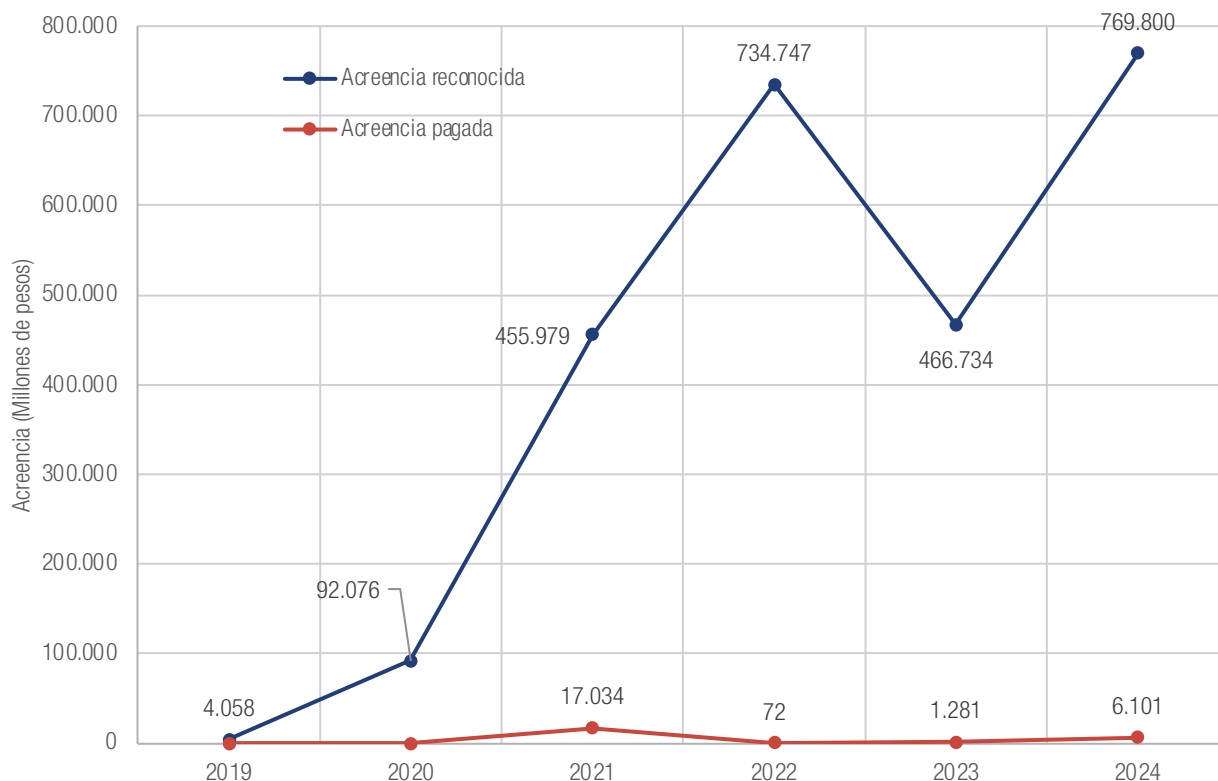
\$743.747 millones en 2022. Sin embargo, en 2023 la acreencia reconocida disminuyó a \$466.743 millones, y finalmente, en 2024, esta ascendió a \$769.800 millones, cifra que se encuentra en el limbo jurídico y financiero, pues no hay claridad sobre la fuente de recursos para sanear estas deudas, situación que afecta directamente la liquidez de las ESE en el país.

El gráfico 2 muestra las acreencias reconocidas y pagadas por once EPS liquidadas a las ESE entre 2019 y 2024.

Perspectivas a corto y mediano plazo

La gestión microsectorial y macrosectorial realizada por la delegada para el sector salud pone sobre el escenario institucional y ciudadano los siguientes elementos para la discusión de política pública y vigilancia de los recursos en salud en los próximos años:

GRÁFICO 2.
ACREENCIAS RECONOCIDAS Y PAGADAS POR ONCE EPS LIQUIDADAS A LAS ESE (2019-2024)



Fuente: Elaboración propia, con base en DES-CD Sector Salud, según respuesta SNS.



1. **Sostenibilidad y saneamiento de cartera:** Se requiere, y con carácter urgente, reglamentar y operativizar mecanismos efectivos de saneamiento de deudas a la red de prestadores del sistema, incluyendo los gestores farmacéuticos, al igual que estandarizar el cálculo de los gastos administrativos en los procesos de liquidación, para evitar la discrecionalidad de las EPS.
2. **Fortalecimiento del Pagador Único (ADRES):** Ante la posible terminación de la intermediación financiera, la ADRES debe robustecer ampliamente su capacidad técnica de auditoría médica y su sistema de información interoperable, para evitar la pérdida de recursos en el giro directo.
3. **Materializar el enfoque en determinantes sociales:** La política pública en salud debe priorizar la materialización real de la Atención Primaria en Salud

» En general, los resultados confirman que las dificultades en el acceso a medicamentos constituyen un fenómeno extendido en el país.

(APS), especialmente en zonas dispersas, para reducir las brechas en los resultados de indicadores regionales, como, por ejemplo, el de mortalidad materna e infantil, que funciona como un “termómetro social” que refleja las desigualdades en el desarrollo de un país.

4. **Supervisión preventiva:** Transitar de un modelo de intervención forzosa ex-post a una vigilancia basada en indicadores de alerta temprana sobre el desempeño y el cumplimiento de los indicadores de habilitación financiera y solvencia (Patrimonio adecuado, Capital mínimo y Reservas técnicas).
5. **Uso de presupuestos máximos:** Fortalecer el mecanismo y su impacto positivo directo en la sostenibilidad del sistema y la atención al paciente, garantizando que los recursos no se utilicen para gastos administrativos.
6. **Oportunidad y acceso en la entrega de medicamentos:** Es imperativo superar la crisis de la relación de las EPS con los gestores farmacéuticos, los cuales deben garantizar la capacidad técnica y operativa que permita cumplir con los estándares de calidad requeridos.

Conclusión

El balance del periodo 2022-2026 deja una lección clara para el sector: la crisis del sistema de salud en Colombia se refleja en las crecientes dificultades financieras de sus actores, el aumento de las deudas y las barreras en el acceso oportuno a servicios y medicamentos. Esta situación compromete la sostenibilidad del sistema y la garantía efectiva del derecho fundamental a la salud. Por ello, se requieren medidas urgentes que fortalezcan la política pública y mejoren la gestión de los recursos del sector.

Un punto importante es que la cobertura universal (afiliación) no garantiza el derecho a la salud si no hay sostenibilidad financiera ni eficiencia en el uso de los recursos. En este contexto, el modelo de intervención forzosa implementado por la SNS ha evidenciado limitaciones significativas

para lograr la estabilización financiera de las entidades intervenidas. Lejos de registrar una recuperación patrimonial, la mayoría de estas entidades han profundizado su situación de insolvencia y deterioro financiero durante el periodo de administración estatal.

Un nuevo gobierno deberá impulsar una agenda de fortalecimiento de la política pública de salud orientada a garantizar la sostenibilidad del sistema, la eficiencia en el uso de los recursos y la protección efectiva del derecho fundamental a la salud. Para ello, será fundamental promover herramientas de gestión preventiva basadas en alertas tempranas y adoptar medidas regulatorias que permitan el saneamiento oportuno de las obligaciones

financieras del sector, a fin de aportar a la estabilidad de la red prestadora y a la continuidad de los servicios.

Frente a la crisis que enfrenta el sector salud, la CGR continuará ejerciendo plenamente sus competencias constitucionales y utilizando sus capacidades técnicas para salvaguardar el patrimonio público y prevenir el uso indebido de los recursos destinados a garantizar este derecho fundamental. Con ello, contribuirá al fortalecimiento de las políticas públicas orientadas a mejorar la sostenibilidad, la eficiencia y la equidad del sistema de salud colombiano, promoviendo su evolución hacia un modelo que responda de manera efectiva a las necesidades de la población. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. (2026). *Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)*. <https://www.adres.gov.co/entidades-territoriales/bdua/Paginas/default.aspx>
- Contraloría General de la República. (2023). *Consideraciones sobre el Proyecto de Ley 339 de 2023*. https://www.contraloria.gov.co/documents/4305074/5198420/An%C3%A1lisis+del+recorrido+del+Proyecto+de+Ley+No+339_vf.pdf
- Contraloría General de la República. (2023). *Suficiencia de los recursos de la UPC para las vigencias 2020–2022*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/4305074/5198420/BMS+No.+17+Suficiencia+recursos+de+la+UPC+vigencias+2020+2022.pdf>
- Contraloría General de la República. (2024). *Reflexión sobre los costos de la reforma a la salud*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/4305074/5198420/Bolet%C3%A1n+An%C3%A1lisis+de+gastos+de+la+Reforma+a+la+Salud-1.pdf>
- Contraloría General de la República. (2025). *Análisis de las intervenciones a las EAPB por parte de la SNS, 2019–2024*. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/salud>
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe estado del aseguramiento en salud, vigencia 2024*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/8894985/Info+Estad+Asegura+Salud+29+EPS+y+CCF+2024-02.07.2025.pdf>
- Contraloría General de la República. (2026). *Advertencia sobre riesgos en recursos de EPS intervenidas*. <https://www.contraloria.gov.co/w/contraloria-advierte-riesgos-sobre-recursos-del-sistema-de-salud-en-eps-intervenidas?linktype=1>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Escenario de factibilidad del Proyecto de Ley 339*. https://www.minhacienda.gov.co/documents/20119/2169404/escenario+de+factibilidad_231129_092601.pdf/
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2026). Informe de tutelas por vulneración del derecho a la salud <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/informe-tutelas-vulneracion-derecho-salud-2025.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *OECD reviews of health systems: Colombia 2016*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2015/12/oecd-reviews-of-health-systems-colombia-2016_g1g60deb/9789264248908-en.pdf
- Superintendencia Nacional de Salud. (2026). *Reportes de peticiones, quejas, reclamos o denuncias (PQRD)*. <https://www.supersalud.gov.co/es-co/nuestra-entidad/cifras-y-estadisticas>
- World Health Organization. (2024). *Country profile: Colombia*. <https://www.who.int/about/accountability/results/who-results-report-2024-2025/country-profile/2024/colombia>



CONTRALORÍA
General de la República

DELEGADA PARA EL SECTOR EDUCACIÓN,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

114 EDUCACIÓN, CIENCIA, CULTURA Y DEPORTE

Miles de millones de pesos destinados a escuelas, universidades, alimentación escolar, infraestructura deportiva y atención al magisterio muestran una realidad compleja: mientras aumentan las inversiones para cerrar brechas sociales, persisten fallas de planeación, contratación y ejecución que limitan su impacto. El control fiscal revela hasta qué punto la calidad del gasto público sigue siendo tan importante como la cantidad de recursos asignados.



**ANDREY GEOVANNY
RODRÍGUEZ LEÓN**
CONTRALOR DELEGADO PARA
EL SECTOR DE EDUCACIÓN,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
CULTURA, RECREACIÓN
Y DEPORTE



**CLAUDIA STELLA
RUIZ RUIZ**
COORDINADORA DE GESTIÓN

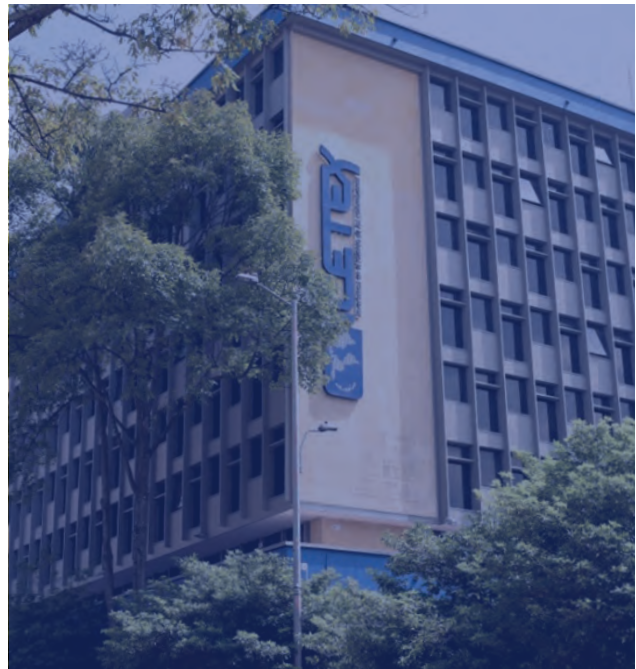
POCAS INVERSIONES TIENEN UN IMPACTO TAN PROFUNDO sobre el desarrollo de un país como las destinadas a educación, ciencia, cultura, deporte y formación del talento humano. De la calidad de estos servicios dependen las oportunidades de millones de personas, la productividad futura de la economía y la capacidad para cerrar brechas sociales y territoriales. Por tal motivo, la manera como se administran y se ejecutan los recursos públicos destinados a estos sectores resulta tan importante como los montos que se les asignan.

Entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2026, el control fiscal sobre educación, infraestructura educativa, alimentación escolar, universidades públicas, ciencia, cultura y deporte permitió identificar avances, riesgos y debilidades en la gestión de recursos estratégicos para el país. Como resultado de las actuaciones de vigilancia y control, se hicieron 973 hallazgos con presunta incidencia fiscal, por valor de \$1,24 billones, una cifra que refleja la magnitud de los desafíos que aún persisten en sectores específicamente relacionados con





115



la garantía de derechos sociales y el cierre de brechas territoriales.

El gráfico 1 muestra los hallazgos fiscales a raíz de la auditoría llevada a cabo por la contralora delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte a lo largo del periodo 2022 (segundo semestre) -2026 (primer semestre), tras el proceso aplicado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag) y al Programa de Alimentación Escolar (PAE).

Los resultados obtenidos permiten evidenciar que las principales afectaciones fiscales se concentran en deficiencias asociadas a la gestión judicial, con una cuantía de \$453.000 millones, equivalentes al 40% del total identificado. En segundo lugar, se ubican las deficiencias relacionadas con la ejecución contractual, por \$212.000 millones (19%), seguidas de problemáticas relacionadas con temas contables, con \$161.000 millo-

nes (14%). De igual manera, se identificaron afectaciones derivadas de deficiencias en la infraestructura educativa, por \$74.000 millones (6%), así como falencias en la prestación del servicio educativo, por \$64.000 millones, equivalentes al 6% del total determinado.

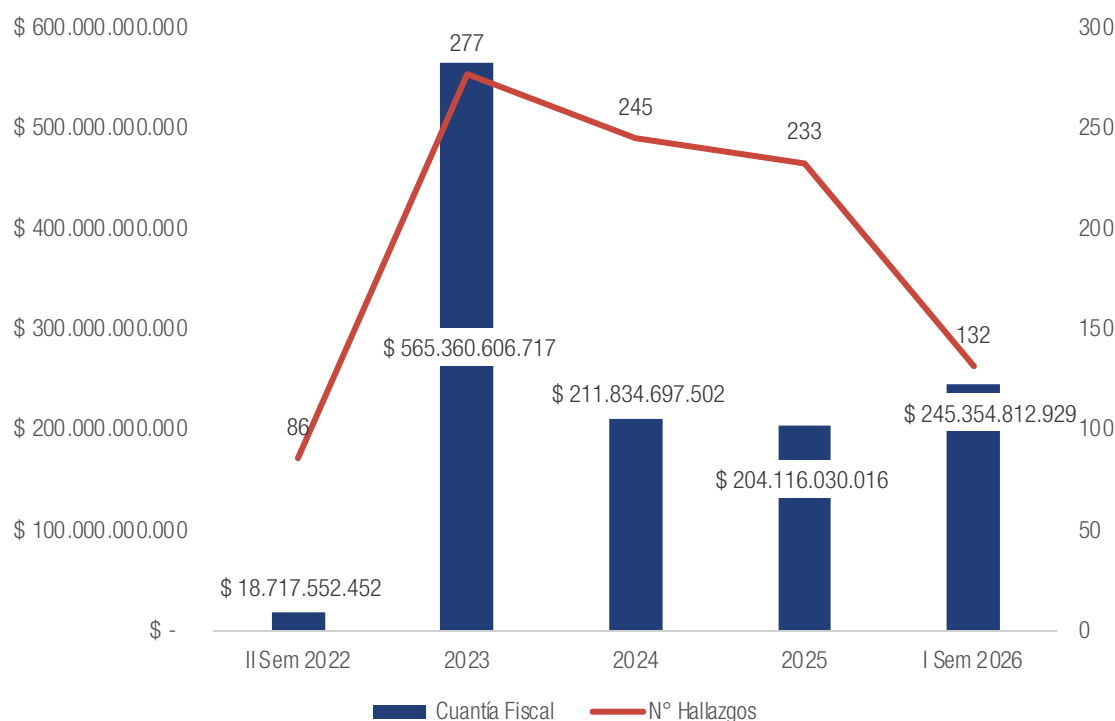
Esta distribución evidencia que las afectaciones fiscales del sector responden a problemáticas de carácter multidimensional, particularmente asociadas con debilidades en la gestión judicial, la contratación pública, la gestión contable y la administración de los servicios e infraestructura educativa.

Desde el punto de vista territorial, la mayor concentración de afectación fiscal se registra en la región Centro-Oriente, con \$988.849 millones, equivalentes al 79% del total de la cuantía determinada durante el periodo analizado.

El gráfico 2 expresa los hallazgos de la auditoría realizada entre el segundo semestre

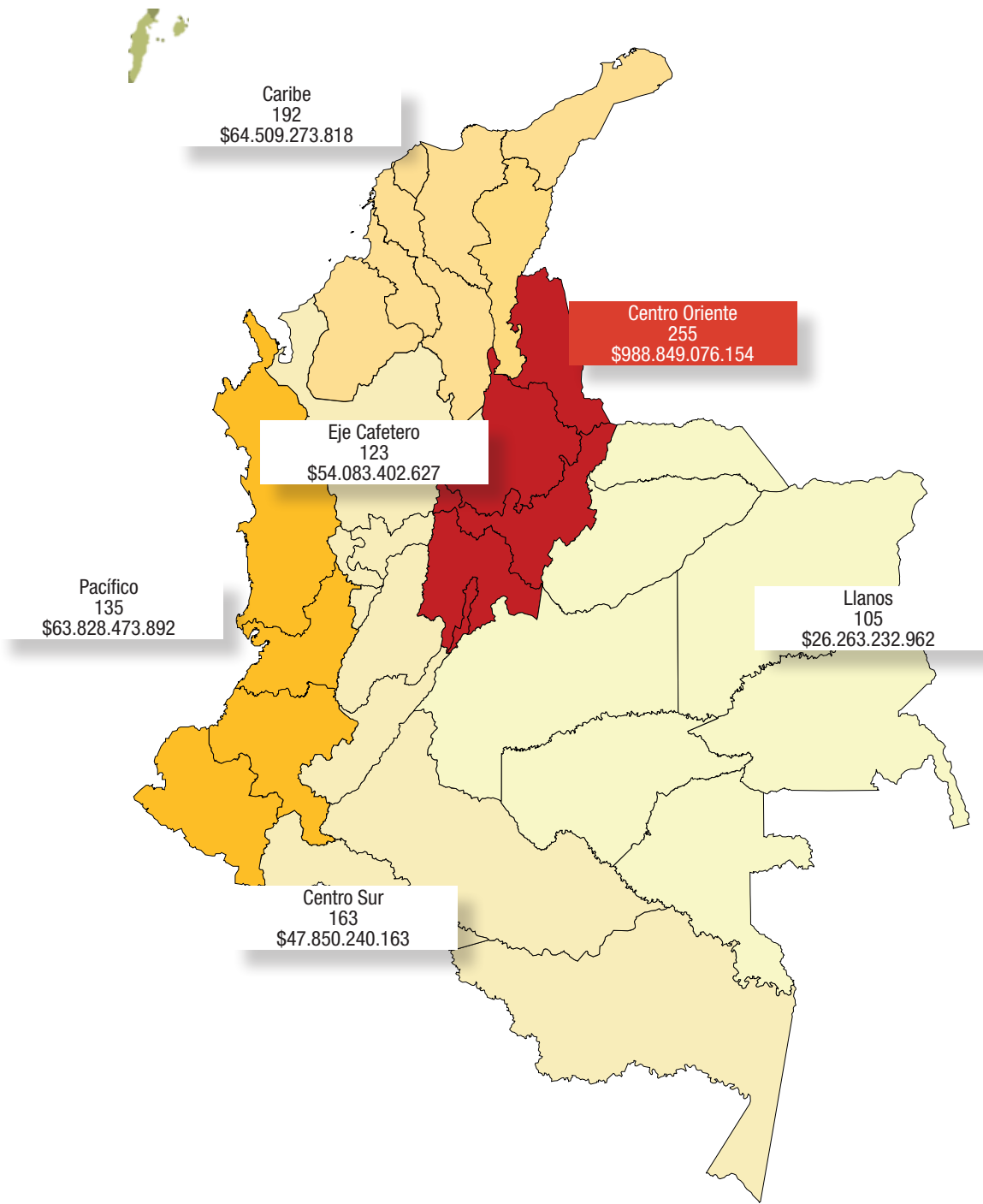
GRÁFICO 1.

CUANTÍA FISCAL Y HALLAZGOS DE LA DELEGADA PARA EL SECTOR EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE (II SEMESTRE DE 2022-I SEMESTRE DE 2026)



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos contenidos en los informes de auditoría de la delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, correspondientes al segundo semestre de 2022 a primer semestre de 2026.

GRÁFICO 2.
CUANTÍA FISCAL Y HALLAZGOS, CARACTERIZACIÓN REGIONAL
(II SEMESTRE DE 2022-I SEMESTRE DE 2026)



Con tecnología de Bing
© Microsoft, OpenStreetMap, Overture Maps Foundation

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos contenidos en los informes de auditoría de la delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, correspondientes al segundo semestre de 2022 a primer semestre de 2026.

CONTRALORÍA
General de la RepúblicaDELEGADA PARA EL SECTOR EDUCACIÓN,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Por la magnitud de los recursos comprometidos y su relación con la administración de fondos destinados a la salud y las prestaciones económicas del magisterio, el FOMAG se consolida como uno de los asuntos de mayor relevancia fiscal dentro del balance sectorial analizado.

de 2022 y el primero de 2026, en el ámbito territorial.

La distribución de los hallazgos permite concluir que los riesgos fiscales en el sector responden a múltiples factores, y no a una única causa estructural. En el contexto descrito convergen debilidades relacionadas con la gestión judicial, la contratación pública, la calidad de la información contable, la infraestructura educativa y la prestación de los servicios, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de planeación, seguimiento y control en dichos componentes estratégicos.

En el ámbito del control fiscal micro, las auditorías realizadas entre el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2026 al Fomag pusieron de relieve deficiencias significativas en la gestión de los recursos públicos, con un detrimento patrimonial estimado en \$694.581.236.684. Esta cuantía se originó sobre todo en el pago extemporáneo de facturas correspondientes a servicios de salud bajo el anterior modelo de atención para los docentes, situación que generó intereses moratorios superiores a \$321.000 millones, cancelados durante las vigencias 2022 y 2023.

Asimismo, se identificó que se celebraron contratos de transacción sin ser aprobados previamente por el Consejo Directivo del Fomag. En relación con el nuevo modelo de salud, las auditorías evidenciaron, entre otros aspectos, omisiones en la constitución de Certificados de Registro Presupuestal (CRP), deficiencias en la formulación oportuna de glosas y en el pago de facturas, así como ausencia de garantías contractuales.

Adicionalmente, se identificó el uso indebido de recursos del fondo para el pago de sanciones moratorias durante las vigencias 2023 y 2024, lo que ocasionó pérdidas fiscales cerca-

nas a \$116.000 millones. Esta situación contraviene la normativa relacionada con la destinación específica de los recursos del Fomag para salud y prestaciones económicas, y afecta los principios de eficiencia y transparencia en el manejo del gasto público. Por la magnitud de los recursos comprometidos y su vínculo con la administración de fondos destinados a la salud y las prestaciones económicas del Magisterio, el Fomag se consolida como uno de los asuntos de mayor relevancia fiscal dentro del balance sectorial analizado.

En materia de infraestructura educativa, cultural, deportiva y de ciencia y tecnología, la delegada identificó 248 hallazgos con alcance fiscal, por valor de \$138.665.726.222. Del total determinado, el 32 % corresponde a deficiencias técnicas en los proyectos, equivalentes a \$44.900 millones; el 28 %, a obras inconclusas, por \$38.400 millones; el 21 %, a deficiencias en la planeación, por \$29.500 millones, y el 19 %, a mayores valores pagados durante la ejecución, por \$25.800 millones. Estos resultados reflejan que la infraestructura sigue siendo uno de los componentes más críticos de la gestión pública sectorial, sobre todo por las debilidades identificadas en las etapas de planeación, ejecución, supervisión e interventoría de los proyectos financiados con recursos públicos.

Otro hallazgo de importancia se presentó en el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex): específicamente, en la línea de crédito educativo dirigida a población con discapacidad, bajo criterios de protección constitucional. Durante la vigencia 2022, la entidad giró recursos por \$115.512.013.075, discriminados en créditos de matrícula por \$97.205.944.667 y subsidios de sostenimiento por \$18.306.068.408, sin el cumplimiento in-

tegral de los requisitos establecidos para su asignación.

De acuerdo con los resultados de la auditoría, los beneficios subsidiarios financiados con recursos públicos fueron otorgados a personas que no cumplían las condiciones de focalización previstas en la normativa aplicable. Este hallazgo adquiere especial relevancia en el análisis del gasto público focalizado, en tanto revela que se comprometieron irregularmente recursos destinados a una población sujeto de especial protección constitucional.

Durante el periodo analizado también se hicieron 182 hallazgos con presunta incidencia fiscal por valor de \$85.587.366.984, relativos a la ejecución del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Las principales deficiencias detectadas corresponden a sobrecostos en la ejecución de los recursos, los cuales ascendieron a aproximadamente \$40 mil millones y representan el 71 % del total de la cuantía determinada en esta materia.

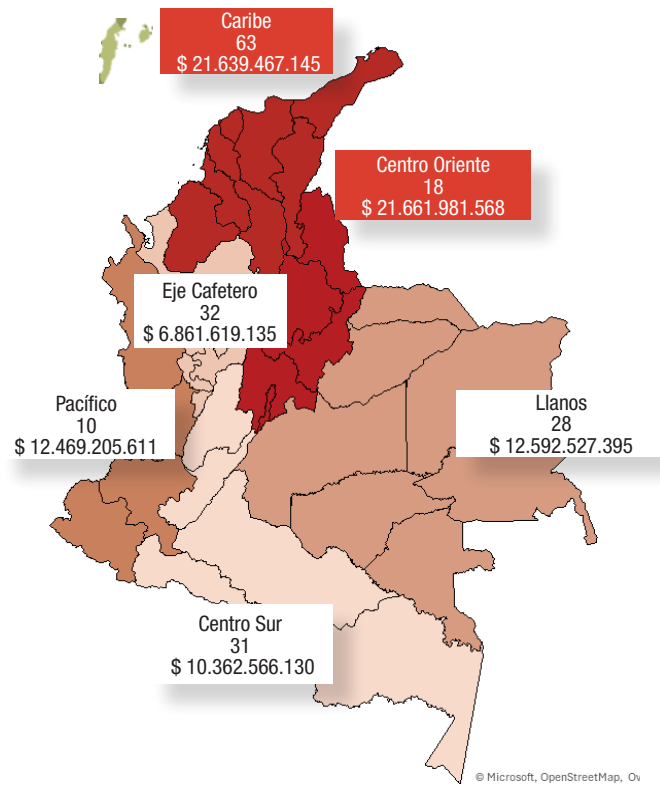
Adicionalmente, se evidenciaron hallazgos asociados a debilidades en el desarrollo y la ejecución contractual, con una participación equivalente al 19% del total de los resultados fiscales identificados. Desde una perspectiva territorial, las regiones Centro-Oriente y Caribe concentran las afectaciones más significativas, con cuantías cercanas a \$13.000 millones y \$12.000 millones, respectivamente.

Por otra parte, en relación con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) destinados a la financiación del PAE en los departamentos de Nariño, Quindío y Meta, al igual que en el municipio de Arauca, y correspondientes a las vigencias 2021, 2022, 2023 y 2024, se identificaron hallazgos con presunta incidencia fiscal por cerca de \$29.000 millones. Estas irregularidades se originaron principalmente en deficiencias presentadas en distintas etapas de los procesos contractuales y en incumplimientos de los lineamientos técnicos e institucionales que regulan la operación del programa.

El gráfico 3 ilustra los hallazgos respecto al PAE durante el periodo mencionado.

Los resultados obtenidos evidencian persistentes debilidades en los mecanismos de planeación, contratación, supervisión y ejecución de los recursos destinados al PAE, aspecto particularmente sensible, dada su incidencia directa sobre la garantía del derecho a la alimentación y la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo.

GRÁFICO 3.
CUANTÍA FISCAL Y HALLAZGOS, PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)
(II SEMESTRE DE 2022-I SEMESTRE 2026)



Fuente: Elaboración propia, con base en los datos contenidos en los informes de auditoría de la delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, correspondientes al segundo semestre de 2022 a primer semestre de 2026.

Frente a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para el sector Educación, se evidenciaron 293 resultados fiscales por \$80.090.958.857 durante el periodo. Estos resultados se concentran en deficiencias en la prestación del servicio educativo, con el 73 %, y problemas en la ejecución contractual, con el 21 %. Las regiones donde se concentran estas falencias son: Centro-Sur, con resultados por \$19.000 millones; Caribe, por valor de \$18.000 millones, y Pacífico, igualmente con \$18.000 millones.

Por su parte, en la auditoría de cumplimiento a los proyectos y obras de infraestructura deportiva requeridos para la realización de los XXII Juegos Nacionales y Paranaionales en el Eje Cafetero 2023 e infraestructura deportiva, se establecieron ocho hallazgos con incidencia fiscal por \$3.235.494.036.



Frente a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para el sector Educación, se evidenciaron 293 resultados fiscales por \$80.090.958.857 durante el periodo. Estos resultados se concentran en deficiencias en la prestación del servicio educativo, con el 73 %, y problemas en la ejecución contractual, con el 21 %.

En materia de obras estratégicas, las actuaciones de vigilancia y control fiscal permitieron identificar riesgos, debilidades en la gestión y presuntas afectaciones fiscales en la ejecución de recursos públicos. En el Museo Nacional de la Memoria, la auditoría de cumplimiento a la gestión fiscal desarrollada para la construcción del Museo de Memoria de Colombia, realizada en 2023, se hicieron cinco hallazgos, de los cuales tres fueron fiscales, por \$12.998.341.660. Se destacó un hallazgo por \$10.664.103.960, relacionado con irregularidades en pagos por equipos y obras parcialmente ejecutadas, obras no recibidas a satisfacción, elementos de concreto que no cumplen las normas de la resistencia contratada, obras duplicadas y deficiencias de supervisión por parte de la interventoría. Posteriormente, en la auditoría financiera al Centro Nacional de Memoria Histórica a la vigencia 2024, realizada en 2025, se configuró un hallazgo fiscal por \$2.456.115.667, asociado a costos adicionales derivados de la falta de terminación del Museo de la Memoria.

Sobre los proyectos y las obras de infraestructura deportiva necesarios para la realización de los XXII Juegos Nacionales y Paranales 2023 en el Eje Cafetero, el seguimiento permanente para el control concomitante y preventivo articulado con el control social mostró que, de 23 proyectos de inversión, solo el 30 %, equivalente a 7 proyectos, se hallaba dentro de los plazos establecidos. Además, se activó el mecanismo de articulación con el control interno, a través de lo cual se emitieron 18 alertas de control interno; de estas, diez alertas estaban vigentes por inoportunidad en los cronogramas, inviabilidad técnica y una alerta materializada por indeterminación de fuentes de financiación. En la auditoría de cumplimiento intersectorial, rea-

lizada en 2024, se establecieron 19 hallazgos, de los cuales 8 tuvieron incidencia fiscal por \$3.235.494.036.

Desde el Control Fiscal Macro, la evaluación de la gestión y los resultados de la infraestructura educativa en Colombia 2015-2023 analizó los resultados del Plan Nacional de Infraestructura Educativa y los retos de dicha política pública. El informe determinó que el plan solo alcanzó el 24 % de su meta original, de construir y mejorar 30.680 aulas para finales de 2023, con 7.358 aulas entregadas, lo que equivale al 14 % del total de aulas definidas a 2030. De la misma forma, se identificaron sesgos territoriales y desbalance entre lo urbano y lo rural: de los 525 proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) ejecutados y en ejecución, el 74,5 % corresponde a zonas urbanas, frente al 25,5 % de zonas rurales. Por otra parte, se determinó que el costo por aula no fue adecuadamente calculado, pues en 2015 se estableció en \$146 millones, que traídos a valores de 2023 serían \$229,5 millones. Sin embargo, el costo por aula promedia los \$297,2 millones a 2023, una diferencia de \$44,1 millones, o el 30 % más, situación que desfinanció el programa desde su inicio.

El estudio “Evaluación de la ejecución de la política pública del Programa de Alimentación Escolar (PAE)” analizó el estado del programa y evidenció que para 2023 alcanzó el 79 % de los niños, las niñas y los adolescentes en edad escolar. Sin embargo, de los 32 departamentos del país, el 60 %, es decir, 19 departamentos, se encuentran por debajo del promedio nacional. Ni Amazonas, ni Casanare ni Guaviare alcanzan el 50 % del cubrimiento de la población estudiantil, y el municipio de Sahagún, en Córdoba, se identifica como un caso crítico, con una

cobertura aproximada del 23 %. En poblaciones con enfoque diferencial, comunidades indígenas y afrodescendientes, se observa mayor desigualdad y falta de continuidad en el servicio. Además, se evidenció una prestación inoportuna del servicio, lo que es especialmente crítico en las regiones Caribe, con una cobertura de solo el 35 %, y Pacífico, con el 33 %. En dichas regiones, además, la implementación no siempre coincide con el calendario escolar. Por esa situación, 2.570.291 niños, niñas y adolescentes no recibieron de manera oportuna el servicio escolar.

Así mismo, el estudio “Sostenibilidad Financiera de las Universidades Públicas Colombianas 2019-2024” presenta un análisis detallado de la situación presupuestal, operativa y financiera de las 34 universidades públicas del país. Entre sus hallazgos principales, se evidencia una fuerte concentración de los recursos públicos en pocas instituciones con mayor cobertura y matrícula: la Universidad Nacional (UNAL), la Universidad Nacional Autónoma y a Distancia (UNAD), la Universidad de Antioquia (UdeA) y la Universidad del Valle (Univalle) reúnen casi la mitad de los ingresos nacionales y más de un tercio de los territoriales, lo que profundiza las inequi-

**2.570.291
MILLONES**

**NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES
NO RECIBIERON DE
MANERA OPORTUNA
EL SERVICIO
ESCOLAR.**

dades en la distribución del gasto público. El informe también reconoce avances en inversión, gestión presupuestal y diversificación de ingresos; no obstante, persisten brechas significativas, desigualdades en la asignación de recursos, dificultades en la generación de ingresos propios, altos niveles de endeudamiento en varias universidades y el peso creciente del pasivo pensional, uno de los factores más críticos que afectan la sostenibilidad financiera, sobre todo en instituciones con menor capacidad de autofinanciamiento.

Finalmente, el balance sectorial muestra que los principales retos se concentran en fortalecer la planeación, mejorar la ejecución contractual, robustecer la supervisión e interventoría, asegurar la oportunidad y la continuidad de los servicios, proteger la destinación específica de los recursos públicos y avanzar hacia una gestión pública con eficacia y sostenibilidad financiera. Así mismo, las cifras del periodo analizado reflejan la necesidad de mantener el control fiscal sobre asuntos de alto impacto social, presupuestal y territorial, así como la de consolidar acciones que contribuyan a mejorar la calidad del gasto público en educación, ciencia y tecnología, cultura, recreación y deporte. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República. (2026). *Balance del sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte*. Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República. (2024). *Evaluación de la ejecución de la política pública del Programa de Alimentación Escolar (PAE) en el marco del Decreto 1852 de 2015: Análisis de la operación y prestación del servicio en 2023*. Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República. (2024). *Evaluación de la gestión y los resultados de la infraestructura educativa en Colombia 2015-2023: Lecciones aprendidas y retos (Una mirada desde el control fiscal macro y micro)* [Estudio sectorial]. Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República. (2025). *Sostenibilidad financiera de las universidades públicas colombianas, 2019-2024*. [Estudio sectorial]. Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República (2022). *Informe de auditoría*. Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República (2023). *Informe de auditoría*. Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República (2024). *Informe de auditoría*. Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República (2025). *Informe de auditoría*. Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.
- Contraloría General de la República (s. f.). *Visor de Resultados de la Contraloría Delegada para el sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte*.

INCLUSIÓN SOCIAL

Tras cada cifra del gasto social hay una expectativa de bienestar. Sin embargo, los hallazgos del control fiscal muestran que entre los recursos aprobados y los resultados obtenidos persisten brechas que afectan a la niñez, las víctimas del conflicto y las poblaciones más vulnerables del país.

LA INCLUSIÓN SOCIAL constituye uno de los pilares del Estado colombiano, en tanto materializa el mandato constitucional de garantizar condiciones de equidad, dignidad y acceso efectivo a los derechos para la población, en especial aquella en situación de vulnerabilidad. En ese contexto, el gasto social representa no solo una asignación presupuestal, sino un instrumento estratégico de transformación estructural.

Por ello, el control fiscal desempeña una función estratégica. No basta con aprobar presupuestos o ejecutar recursos: es indispensable, además, verificar que cada peso invertido se traduzca en resultados concretos para la ciudadanía. La Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social orienta su labor, precisamente, a proteger los recursos destinados a la niñez, las víctimas del conflicto armado, las personas con discapacidad, la población que se halla en la pobreza y otros grupos priorizados por el Estado.

Perspectivas sectoriales: dos alertas urgentes al Estado colombiano

Durante las vigencias 2024 y 2025, la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social presentó dos resultados de alto impacto que permitieron evidenciar fallas estructurales en la gestión del Estado frente a dos problemáticas sensibles del país: la desnutrición infantil en los departamentos de La Guajira, Chocó y Vichada, y la implementación de la política pública de reparación colectiva para las víctimas del conflicto armado. Ambos análisis coinciden en un aspecto preocupante: recursos públicos comprometidos que no se traducen en resultados reales para las poblaciones más vulnerables.



PAOLA AGUIRRE MORENO
CONTRALORA DELEGADA
PARA EL SECTOR
INCLUSIÓN SOCIAL



DIXON RICARDO CARRASCAL FRANCO
DIRECTOR DE ESTUDIOS
SECTORIALES



CAROLINA SÁNCHEZ BRAVO
DIRECTORA DE VIGILANCIA
FISCAL

Los resultados son relevantes para quienes participan en la formulación de políticas públicas, la ejecución de programas sociales y el ejercicio del control ciudadano. Más allá de las cifras y los indicadores, los estudios reflejan situaciones que afectan a miles de niños que siguen afrontando condiciones de desnutrición y a comunidades que, después de años, aún esperan el reconocimiento y la materialización de los procesos de reparación adeudados por el Estado (Contraloría General de la República, 2024; 2025).

Desnutrición infantil: desafío estructural del Estado

Entre 2018 y 2023, esta contraloría delegada adelantó la primera Evaluación de Desempeño de la Gestión Fiscal (EDGF), orientada a evaluar el incremento de la desnutrición y la mortalidad infantil en menores de 5 años en La Guajira, Chocó y Vichada, territorios con indicadores críticos de seguridad alimentaria y acceso a servicios básicos.

Los resultados evidenciaron un deterioro progresivo de la situación nutricional infantil: los índices nacionales de desnutrición aumentaron del 0,41 % en 2021 al 0,65 % en 2023, mientras que la tasa de mortalidad infantil por desnutrición pasó del 5,0 % al 8,6 % entre 2021 y 2022. El análisis territorial identificó brechas críticas en acceso a agua potable y saneamiento básico. En Chocó, solo el 10 % de los municipios cuenta con agua apta para consumo humano. En Vichada, el acceso alcanza el 50 %. En La Guajira, aunque la cobertura llega al 73 %, persisten deficiencias, sobre todo en zonas rurales. Asimismo, en Vichada la cobertura de acueducto se redujo del 46,5 % al

28,4% durante el periodo evaluado, mientras que la cobertura de alcantarillado apenas alcanzó el 1,8 % en 2023.

Esta evaluación también evidenció deficiencias estructurales y operativas en las modalidades de atención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), relativas a una alta reincidencia y una baja recuperación nutricional, fallas en el seguimiento y la sistematización de información, insuficiente cobertura de las Unidades de Búsqueda Activa (UBA) y ausencia de controles efectivos. Adicionalmente, se identificó que las barreras culturales y la falta de adaptación de los programas a las realidades sociales de las comunidades han limitado la efectividad de las intervenciones estatales en salud y nutrición en estos territorios (CGR, 2024).

Reparación colectiva: solo el 5 % de las víctimas ha culminado su proceso

El Estudio Intersectorial sobre la Implementación de la Política Pública de Reparación Colectiva en Colombia (2018-2025) evidenció importantes rezagos en los procesos de reparación dirigidos a las víctimas del conflicto armado. De los 1.197 sujetos de reparación colectiva reconocidos en el país, al 31 de agosto de 2025 únicamente 60 habían culminado la implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva, equivalente ello al 5% del total registrado (CGR, 2025). Asimismo, se identificó que dichos procesos requieren, en promedio, cerca de diez años para su culminación, lo cual supera ampliamente los plazos establecidos en la legislación y prolonga la afectación de las comunidades víctimas.

También fue posible evidenciar dificultades significativas en la ejecución de los recursos destinados al programa. Entre 2018 y 2025, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) recibió más de \$930.000 millones para la implementación de medidas de reparación colectiva. Sin embargo, la ejecución presupuestal alcanzó tan solo el 58% de los recursos asignados. Del total de 18.835 acciones contempladas en los Planes Integrales de Reparación Colectiva, solo se había ejecutado el 21,94 %, y las medidas relacionadas con restitución, infraestructura y proyectos productivos fueron las que presentaban mayores rezagos. En contraste, las acciones de carácter simbólico



» Las jornadas en territorio permitieron articular oferta institucional en materia de salud, registro civil y bienestar infantil, así como recopilar denuncias relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar (PAE), agua potable, vías terciarias y salud.

y de memoria histórica registraban niveles de avance superiores, situación que evidencia una implementación parcial de las medidas orientadas a transformar las condiciones materiales de las víctimas.

El estudio identificó limitaciones asociadas a alta rotación de personal, retrasos en la contratación, deficiencias de coordinación institucional y debilidades en los sistemas de información y seguimiento. Asimismo, evidenció dificultades en la distribución equitativa de recursos entre sujetos de reparación colectiva étnicos y no étnicos, factores que siguen afectando la efectividad y la oportunidad de la política pública de reparación colectiva.

Niñez y adolescencia: billones invertidos, derechos vulnerados

El Estudio Intersectorial sobre Desafíos Institucionales y Fiscales en la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2018-2025) evidenció debilidades institucionales en la atención a la primera infancia, el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) y la prevención del reclutamiento forzado, pese a los altos niveles de inversión (CGR, 2025). En la modalidad institucional del ICBF para primera infancia, entre 2022 y 2024 se ejecutaron más de \$5,2 billones, con niveles superiores al 97% de ejecución presupuestal. Sin embargo, se identificaron fallas en la detección y la atención de vulneraciones de derechos, inconsistencias en los mecanismos de supervisión, posibles subregistros institucionales —al pasar de 1.488 alertas en 2022 y 1.458 en 2024, a solo una en 2023— y la existencia de 111 contratos activos sin supervisor asignado, lo que afecta a 3.833 unidades de servicio.

En relación con el PARD, la evaluación puso de relieve una alta carga operativa para los defensores de familia, quienes atienden simultáneamente entre 85 y 100 casos, con trámites que en algunos casos superan los 120 días. Aunque el presupuesto para el periodo 2022-2025 se aproximó a \$4 billones, persisten deficiencias de articulación institucional, problemas de interoperabilidad de los sistemas de información y una concentración del gasto en centros urbanos que limita

**\$30,16
BILLONES**
PRESUPUESTO
AGREGADO DEL
SECTOR INCLUSIÓN
SOCIAL PARA 2026.

la capacidad de respuesta en los territorios con mayor vulnerabilidad.

Asimismo, la delegada alertó sobre el incremento del riesgo de reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados ilegales, cuyas estrategias de captación se han trasladado a entornos digitales y redes sociales. El estudio evidenció una reducción de los recursos destinados a la prevención, así como bajos niveles de ejecución presupuestal, y advirtió que sin medidas estructurales y sostenidas, los casos seguirán aumentando.

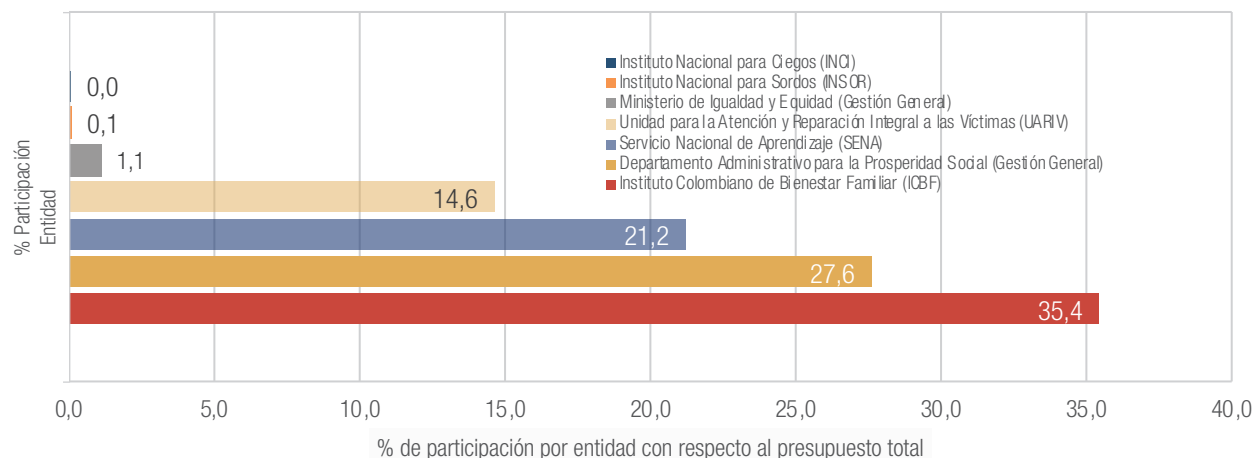
Alianza Nacional por la Defensa de los Recursos Destinados a la Niñez

En el marco del fortalecimiento del control fiscal preventivo, la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social lideró la Alianza Nacional por la Defensa de los Recursos Destinados a la Niñez, un mecanismo de articulación interinstitucional orientado a garantizar la transparencia, la eficiencia y la efectividad en el uso de los recursos dirigidos a la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

La iniciativa integra entidades públicas, organismos de control y actores de la sociedad civil para fortalecer el seguimiento territorial a la inversión social, partiendo de cuatro líneas estratégicas: salud y bienestar; educación y formación; participación e identidad, y protección y cuidado. La alianza incorpora un enfoque preventivo, articulado y territorial en el ejercicio del control fiscal.

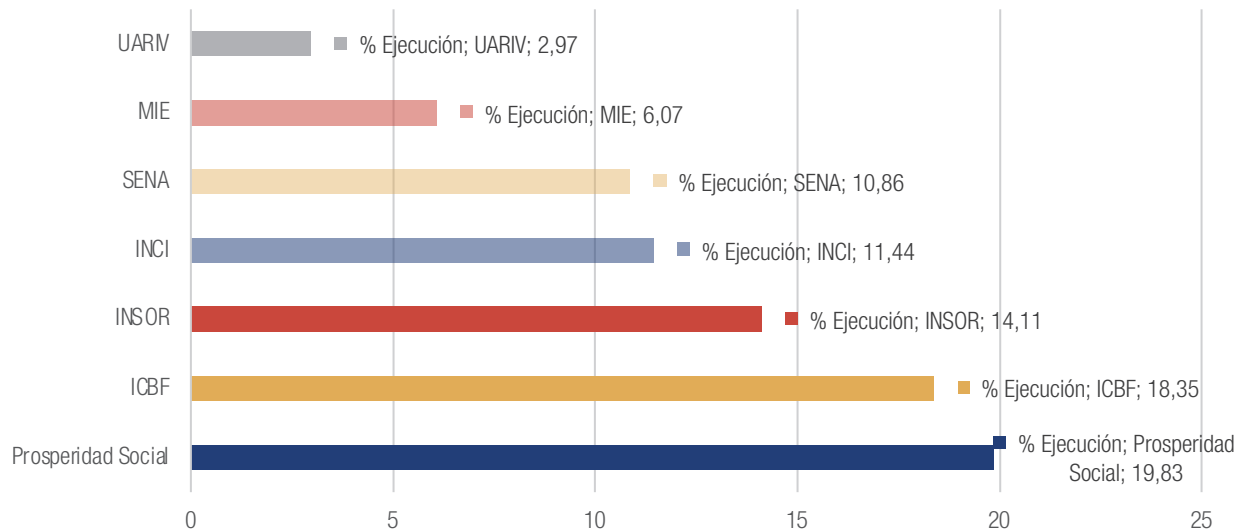
GRÁFICO 1.

PARTICIPACIÓN PRESUPUESTAL POR ENTIDAD-SECTOR INCLUSIÓN SOCIAL (VIGENCIA 2026)



Fuente: Elaboración propia, con base en SIIF Nación (2026).

GRÁFICO 2.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL POR ENTIDAD-I TRIMESTRE 2026 (%)



Fuente: Elaboración propia, con base en SIIF Nación (2026). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <https://www.minhacienda.gov.co>

Balance estratégico y resultados-dimensión institucional y presupuestal del sector

La Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social agrupa entidades estratégicas para el cumplimiento de las políticas públicas y el cierre de brechas sociales: el Departamento de Prosperidad Social (DPS), el ICBF, la UARIV, el Ministerio de Igualdad y Equidad (MIE), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR).

Para la vigencia 2026, el presupuesto agregado del sector asciende a \$30,16 billones, lo que muestra su relevancia dentro del gasto público nacional (SIIF Nación, 2026). Como se muestra en el gráfico 1, la participación presupuestal evidencia una alta concentración en entidades como el ICBF, el DPS y el SENA, las cuales representan la mayor proporción del gasto sectorial. Así pues, una parte considerable del impacto social del Estado depende de la eficiencia operativa, administrativa y territorial de dichas entidades. Desde la perspectiva del control fiscal, ello genera un doble escenario: por un lado, un alto impacto social en la ciudadanía y, por otro, un riesgo sistémico en caso de fallas en la ejecución o en la gestión institucional.

**EL ÉNFASIS
NO ESTÁ EN LA
CANTIDAD DE
HALLAZGOS,
SINO EN SU
RELEVANCIA Y EN
SU CAPACIDAD DE
GENERAR EFECTOS
CORRECTIVOS
SOBRE LA GESTIÓN
PÚBLICA.**

Ejecución presupuestal: capacidad de respuesta institucional

La ejecución presupuestal constituye uno de los principales indicadores de la capacidad del Estado para materializar la política pública. Un presupuesto apropiado que no se ejecuta oportunamente pierde su potencial transformador.

Con corte al primer trimestre de 2026, la ejecución presenta diferencias significativas entre entidades. El DPS, por ejemplo, registra el mayor nivel, con el 19,83 %, seguido por el ICBF, con el 18,35 %. En un nivel intermedio se ubican el INSOR, con el 14,11 %; el INCI, con el 11,44 %, y el SENA, con el 10,86 %. En contraste, el MIE presenta una ejecución de solo el 6,07 %, mientras la UARIV registra el nivel más bajo, con el 2,97 % (SIIF Nación, 2026), lo que deja ver rezagos importantes en la implementación del gasto público. La ejecución presupuestaria de estas entidades durante el primer trimestre de 2026 se muestra en el gráfico 2.

La dispersión en los niveles de ejecución refleja diferencias en la capacidad operativa, la madurez institucional y la complejidad de los programas a cargo de cada entidad. Mientras que entidades como el DPS y el ICBF cuentan con esquemas consolidados de transferencias y atención masiva que facilitan una ejecución más ágil, otras enfrentan mayores desafíos

CUADRO 1.
EJECUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS
DE INVERSIÓN-DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL (%)

Proyecto	Presupuesto definitivo (\$)	Obligado (\$)	Pagos (\$)	% Ejecución
Fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de la infraestructura social y hábitat-FIP Nacional	608.562.272.680	44.945.402.894	43.803.309.390	7,39 %
Fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza y vulnerabilidad hacia la movilidad social nacional	310.000.000.000	1.194.505.537	965.192.996	0,39 %
Fortalecimiento de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en el DPS	20.000.000.000	669.014.276	506.024.458	3,35 %
Implementación de transferencias monetarias para población en situación de pobreza y vulnerabilidad	18.000.000.000	1.223.520.851	1.110.645.851	6,80 %
Implementación del programa de generación de ingresos y oportunidades sostenibles-Economía Popular	7.018.638.652.304	1.583.173.214.916	1.582.806.076.742	22,57 %
Implementación de unidades productivas de autoconsumo para población vulnerable	35.000.000.000	319.222.522	277.022.522	0,91 %
Implementación del programa de generación de ingresos-Economía Popular (GENIOS)	214.000.000.000	1.237.952.075	999.896.813	0,58 %
Implementación del programa Jóvenes en Paz	84.665.000.000	13.913.300.000	13.913.300.000	16,43 %
Servicio de orientación y comunicación de los programas misionales	18.000.000.000	3.931.333.061	3.931.333.061	21,84 %
Total	8.321.865.924.984	1.650.607.466.612	1.648.312.801.833	19,83 %

Fuente: Elaboración propia, con base en información sectorial consolidada (SIIF Nación, 2026).

asociados a la estructuración de proyectos, la articulación interinstitucional y la territorialización de sus intervenciones.

Al comparar con el mismo periodo de la vigencia 2025, se observa en 2026 una mejora en la ejecución presupuestal del sector, lo que sugiere avances en la capacidad institucional para la activación temprana del gasto público. Sin embargo, el desafío radica no solo en ejecutar mayores recursos, sino en garantizar, además, una ejecución oportuna, equilibrada y consistente entre entidades.

Proyectos estratégicos del sector

Los proyectos de inversión del sector constituyen el principal instrumento para materializar la política pública, al traducir la asignación presupuestal en intervenciones concretas dirigidas a reducir la pobreza, atender a las poblaciones vulnerables y fortalecer capacidades productivas.

Como se presenta en el cuadro 1, la ejecución de los proyectos de inversión muestra una alta heterogeneidad en el interior de las

entidades, particularmente en el DPS. Con corte a marzo de 2026, el conjunto de proyectos analizados alcanza una ejecución agregada del 19,83%, coherente con el desempeño general de la entidad en el mismo periodo. Sin embargo, este resultado presenta brechas importantes entre proyectos individuales (SIIF Nación, 2026).

Algunos programas registran niveles de ejecución relativamente altos, como la implementación de iniciativas de generación de ingresos y oportunidades sostenibles en el marco de la economía popular (22,57%), el servicio de orientación y comunicación de los programas misionales (21,84%) y el programa Jóvenes en Paz (16,43%). En contraste, varios proyectos presentan niveles de ejecución inferiores al 1%, como los asociados al fortalecimiento de capacidades de la población en pobreza y vulnerabilidad hacia la movilidad social (0,39%), la generación de ingresos en el marco de GENIOS (0,58%) y el desarrollo de unidades productivas de autoconsumo para población vulnerable (0,91%).

Este comportamiento evidencia que, aun dentro de la misma entidad, coexisten dinámicas de ejecución dispares que responden a diferencias en la madurez de los programas, la complejidad de su implementación y los requerimientos de articulación institucional y territorial. Desde la perspectiva del control fiscal, esa dispersión representa un riesgo relevante, en tanto limita la capacidad del Estado para materializar de manera integral la política pública social.

Resultados de las actuaciones de control fiscal

Las actuaciones adelantadas permitieron identificar hallazgos administrativos, presuntos disciplinarios y fiscales de alta relevancia, reflejo todo ello del impacto del control fiscal ejercido por la delegada. Entre el segundo semestre de 2022 y 2026, se implementó una estrategia orientada para ampliar la cobertura y

GRÁFICO 3. CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES POR VIGENCIA (\$ MILLONES)



Fuente: Elaboración propia, con base en rendición de cuentas de la Contraloría Delegada para el Sector Inclusión Social (CGR) (2026).

\$399.857 MILLONES

CUANTÍA DE LOS HALLAZGOS FISCALES IDENTIFICADOS DURANTE EL PERIODO ANALIZADO.

optimizar los resultados con un menor número de actuaciones. En el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), se agruparon municipios con riesgos similares en una misma auditoría, lo que mejoró la eficiencia administrativa (CGR, 2026).

Los resultados del control fiscal muestran un total de hallazgos fiscales por \$399.857 millones durante el periodo analizado, lo que evidencia una mayor focalización en procesos de alto impacto económico. La cuantía de los hallazgos obedece a que las actuaciones se han orientado hacia contratos y operaciones de mayor complejidad, y eso representa un avance hacia un control fiscal más estratégico. El énfasis no radica en la cantidad de hallazgos, sino en su relevancia y en su capacidad para generar efectos correctivos sobre la gestión pública.

Durante el mismo periodo se evidenció una mayor participación ciudadana, al igual que una mejor articulación entre la ciudadanía y el ente de control. Las denuncias permiten ampliar el alcance del control fiscal, reducir las asimetrías de información y detectar riesgos que no siempre son identificados en las auditorías tradicionales.

El gráfico 3 escenifica los costos en millones de pesos de los hallazgos fiscales propios del periodo en comento.



Algunos programas registran niveles de ejecución relativamente altos, como la implementación de iniciativas de generación de ingresos y oportunidades sostenibles en el marco de la economía popular (22,57 %), el servicio de orientación y comunicación de los programas misionales (21,84 %) y el programa Jóvenes en Paz (16,43 %).

La Sentencia T-302 de 2017: control fiscal con enfoque territorial

La Contraloría General de la República (CGR), por mandato de la Corte Constitucional, hace seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017, sobre los derechos fundamentales de la niñez wayúu en La Guajira (Corte Constitucional, 2017). En ese marco, la delegada ha liderado actuaciones de control fiscal, auditorías al DPS, al ICBF y a recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI) en Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, durante las vigencias 2019-2025, con el propósito de verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte.

La estrategia incluyó coordinación interinstitucional, visitas territoriales, implementación de herramientas tecnológicas de monitoreo y apoyo al diseño de un modelo analítico de seguimiento al Plan de Acción Provisional de la Sentencia. Asimismo, se conformó una Mesa Interinstitucional con la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Superintendencia Nacional de Salud y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, mediante la cual se desarrolló un protocolo para el reporte de hechos con posible importancia fiscal, disciplinaria, sancionatoria o penal.

Las jornadas en territorio permitieron articular oferta institucional en materia de salud, registro civil y bienestar infantil, así como recopilar denuncias relacionadas con el Programa de Alimentación Escolar (PAE), agua potable, vías terciarias y salud. En conjunto, las actuaciones reflejan un esquema de control fiscal territorial, articulado y orientado al seguimiento de los recursos públicos destinados a que se cumpla la Sentencia T-302 de 2017.

Reflexiones finales

Las entidades del sector Inclusión Social cumplen un papel clave en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y en la reducción de brechas sociales. Sin embargo, persisten desafíos estructurales en la ejecución presupuestal, la articulación institucional y la implementación de las políticas públicas, que limitan el impacto efectivo sobre la población más vulnerable.

Los hallazgos de las actuaciones adelantadas permiten formular recomendaciones concretas al próximo Gobierno nacional. Primeramente, es imperativo fortalecer los sistemas de información y seguimiento sectorial: las deficiencias identificadas en el ICBF, la UARIV y el DPS generan subregistros y vacíos que socavan la gestión fiscal. La interoperabilidad de plataformas y la estandarización de indicadores de resultado deben ser prioridad desde el inicio del próximo cuatrienio.

En segundo lugar, el gasto social debe reorientarse hacia resultados medibles y territorialmente diferenciados. El caso de la desnutrición infantil en La Guajira, Chocó y Vichada, es un hecho que niveles elevados de inversión no se traducen automáticamente en mejoras del bienestar. Se requiere transitar hacia modelos de presupuestación orientada a resultados, con metas verificables y evaluación de impacto ajustada a cada territorio.

Como tercera medida, la reparación colectiva de las víctimas del conflicto armado exige una aceleración decidida. Con apenas el 5 % de los sujetos reconocidos habiendo culminado su proceso y una ejecución presupuestal del 58 %, la deuda del Estado con dichas comunidades sigue siendo profunda. El próximo gobierno deberá reducir los tiem-



pos de implementación, fortalecer la coordinación nación-territorio y priorizar las medidas que transformen las condiciones materiales de las víctimas.

En cuarto lugar, la protección integral de la niñez debe consolidarse como política de Estado. Los hallazgos sobre el PARD, las deficiencias en la supervisión del ICBF y el incremento del riesgo de reclutamiento forzado —incluso a través de entornos digitales— exigen continuidad institucional, financiación sostenida y una apuesta estructural por la prevención.

» Los programas de apoyo a la economía popular buscan fortalecer la generación de ingresos, el emprendimiento y las oportunidades productivas de los hogares más vulnerables, pero su impacto depende de que los recursos públicos se ejecuten.

Finalmente, las advertencias emitidas por la CGR sobre desnutrición, reclutamiento y rezagos en ejecución presupuestal son señales tempranas que el próximo gobierno debe atender con decisión. Un Estado que gestiona eficientemente sus recursos sociales y un órgano de control que actúa de manera técnica, preventiva y propositiva constituyen, en conjunto, la mejor garantía de que la inversión pública se traduzca en bienestar real y sostenido para la población colombiana. **EC**



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República. (2024). *Evaluación de desempeño de la gestión fiscal del aumento de las tasas de desnutrición y de mortalidad por desnutrición en niños y niñas de 0 a 59 meses de edad en los departamentos de La Guajira, Chocó y Vichada*. CGR.
- Contraloría General de la República. (2025). *Estudio intersectorial análisis sobre la implementación de la política pública de reparación colectiva en Colombia (2018-2025)*. <https://www.contraloria.gov.co>
- Contraloría General de la República. (2025). *Estudio intersectorial sobre desafíos institucionales y fiscales de la protección integral de la niñez y adolescencia en Colombia*. <https://www.contraloria.gov.co>
- Contraloría General de la República. (2026). *Insumos de rendición de cuentas del sector Inclusión Social*. <https://www.contraloria.gov.co>
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-302 de 2017*. <https://www.corteconstitucional.gov.co>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *OECD Economic Surveys: Colombia*. <https://www.oecd.org>
- Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación). (2026). *Ejecución presupuestal entidades del sector social*. <https://www.minhacienda.gov.co>

PUEBLOS INDÍGENAS

Más de dos décadas tras las alertas de la Corte Constitucional, decenas de pueblos indígenas siguen enfrentando riesgos que amenazan su supervivencia física y cultural. La deuda ya no es normativa: es de ejecución y resultados.

DE ACUERDO CON LA PROYECCIÓN poblacional elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se estima que para 2025 en Colombia viven 2.516.412 indígenas, que representan el 4,7 % de la población total del país¹, y que pertenecen a 115 pueblos indígenas distintos. El 58 % de la población indígena se concentra en cuatro de estos pueblos: los wayúu, ubicados principalmente en La Guajira; los zenú, con presencia en los departamentos de Córdoba y Sucre; el pueblo nasa (páez), concentrado en el departamento del Cauca, y los pastos, en el departamento de Nariño. El gráfico 1 escenifica la población indígena en el país en cada uno de los departamentos de Colombia.

Los pueblos indígenas son portadores y representantes de la riqueza étnica y cultural de la nación, lo que es objeto de especial protección constitucional, por ejemplo, en los artículos 1, 7, 8, 70 y 330² de la Carta Magna. Así mismo, y debido a su condición histórica de vulnerabilidad, discriminación y riesgo de desaparición física y cultural, el Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas diferenciales, integrales y culturalmente adecuadas para garantizar

los derechos fundamentales individuales y colectivos de estas personas, así como su autonomía, su identidad cultural, sus territorios y su pervivencia, según la Constitución Política de Colombia de 1991, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas³.

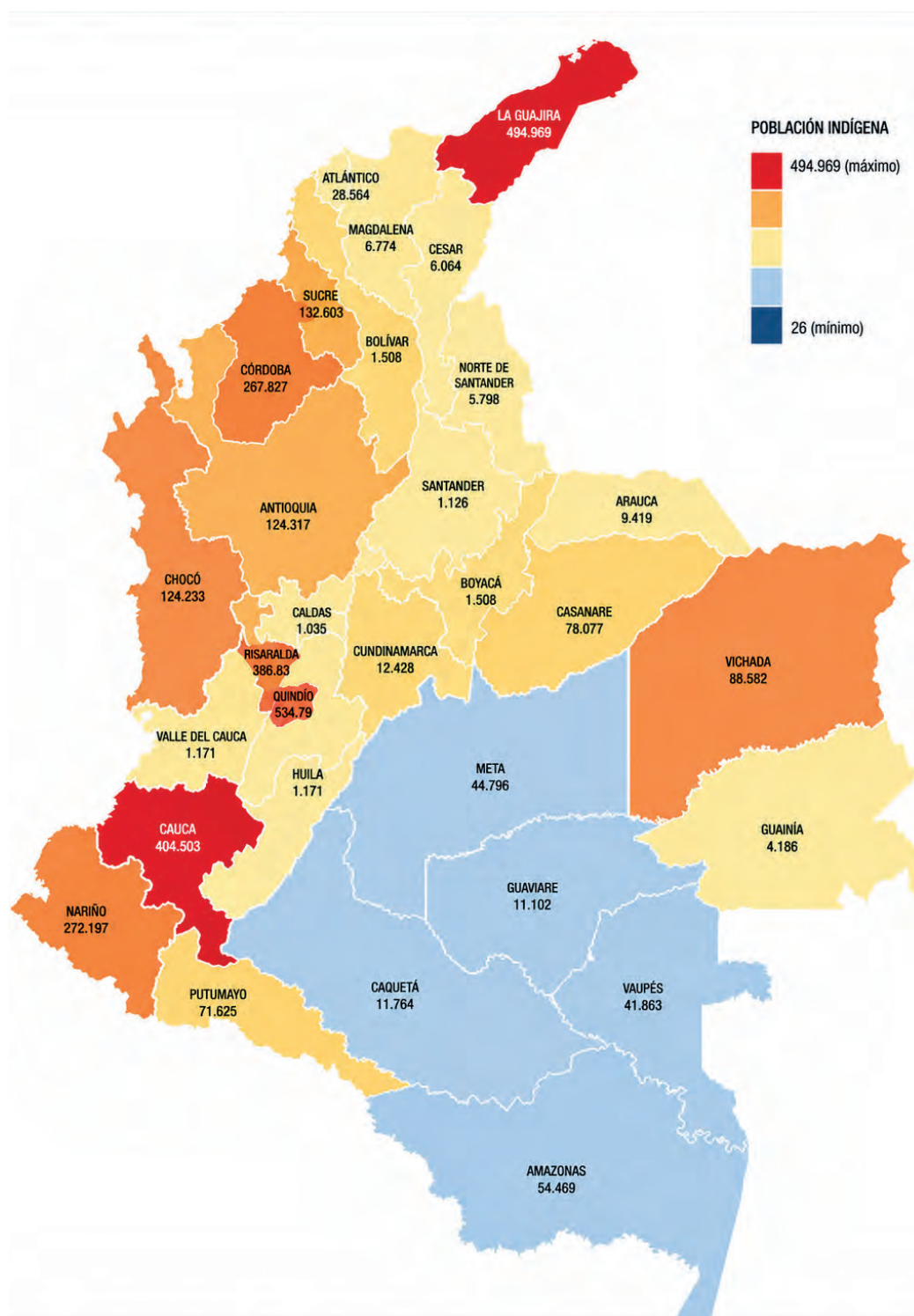
Así mismo, mediante la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló que los Estados deben adoptar medidas eficaces para garantizar la supervivencia, la dignidad, el bienestar y los derechos de los pueblos indígenas, en particular frente a situaciones de discriminación, violencia, exclusión y despojo territorial⁴.

En el mismo sentido, mediante la Sentencia T-025 de 2004⁵ y sus autos de seguimiento, especialmente el Auto 004 de 2009⁶ y autos posteriores, la Corte Constitucional advirtió que 41 pueblos indígenas en Colombia corren el riesgo de exterminio físico y cultural como consecuencia del conflicto armado, el desplazamiento forzado, la pobreza estructural y la insuficiente respuesta institucional del Estado.

- 1 Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). *Proyecciones de población municipal por área y pertenencia Étnico-Racial 2018-2035*. Consultado en la web. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- 2 República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional N.º 116 de 20 de julio de 1991.
- 3 Corte Constitucional. (2003). *Sentencia SU-383*. M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sala Plena de la Corte.
- 4 Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Organización Internacional del Trabajo.
- 5 Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sala Tercera de Revisión.
- 6 Corte Constitucional. (2009). *Auto 004 de 2009*.



GRÁFICO 1.
POBLACIÓN INDÍGENA POR DEPARTAMENTO (2025)



Fuente: DANE. Proyecciones de población según pertenencia étnico-racial, con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Año de referencia: 2025.

Desde la creación de la Contraloría Delegada para Población Focalizada⁷, de la Contraloría General de la República (CGR), dicha entidad de control orienta y articula la vigilancia y el control fiscal sobre la ejecución de las políticas públicas y el accionar estatal encaminado a proteger y garantizar los derechos individuales y colectivos de las poblaciones sujetos de especial protección constitucional y enfoque diferencial, entre los que los pueblos indígenas se han vuelto un asunto de especial interés institucional.

**LA CORTE
CONSTITUCIONAL
HA ADVERTIDO
QUE 41 PUEBLOS
INDÍGENAS SE
ENCUENTRAN
EN RIESGO DE
EXTERMINIO
FÍSICO Y
CULTURAL.**

En el contexto descrito, la Contraloría Delegada para Población Focalizada ha desarrollado estudios, foros, ponencias y ejercicios de seguimiento fiscal, y ha emitido cuatro advertencias⁸ y pronunciamientos preventivos, todo lo cual nos permite evidenciar que, más allá de los impactos derivados del conflicto armado interno, persisten debilidades estructurales en la acción del Estado, relativas al respeto, la garantía y la protección efectiva de los derechos fundamentales, territoriales, culturales y colectivos de los pueblos indígenas en Colombia.

CUADRO 1.
ADVERTENCIAS EMITIDAS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Vigencia	Objeto	Resultado
2022	Seguimiento permanente al Contrato Interadministrativo N.º 1840 de 2022, suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad de Pamplona.	Se emitió la Advertencia Especial N.º 2023EE0209002, ante el riesgo de pérdida de los recursos públicos destinados al Contrato 1840, derivado de las deficiencias en el control y supervisión, así como de la ampliación del plazo de ejecución contractual, situación que limita el alcance y el logro de los objetivos previstos.
2023	Seguimiento permanente sobre las acciones ejecutadas por el Estado para dar cumplimiento al plan provisional ordenado por la Corte Constitucional mediante el Auto 696 de 2022, proferido en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-302-2017.	Se emitió la Advertencia Especial N.º 2024EE0040117, ante el incumplimiento, por parte del Estado, de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para mitigar la vulneración de los derechos fundamentales a la salud, la alimentación y el agua potable de los niños, las niñas y los adolescentes del pueblo wayúu, situación que pone en riesgo la supervivencia física y cultural de esta población.
2024	Seguimiento permanente sobre las acciones que viene ejecutando el Estado para dar cumplimiento a la Sentencia T-080 de 2018.	Se emitió la Advertencia Especial N.º 2025EE014770, ante el incumplimiento, por parte del Estado, de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional para mitigar la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas emberá (katíos, chami y dóbida), wounaan y tule, del departamento del Chocó, lo que pone en riesgo la supervivencia de estas comunidades.
2025	Seguimiento permanente sobre las acciones que viene ejecutando el Estado para dar cumplimiento al Auto 004 de 2009, proferido por la Corte Constitucional, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025/2004, relacionado con los Planes de Salvaguarda Étnica.	Se emitió la Advertencia Especial N.º 2025EE0213729, ante los riesgos que amenazan la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas wiwa, kankuamo, arhuaco, kogui, wayúu, embera-katio-dóbida-chamí, wounaan, awa, nasa, pijao, koreguaje, cofán, siona, betoy, sikuani, nukak-makú, guayabero, u'wa, chimila, yukpa, kuna, eperara-siapidara, guambiano, zenú, yanacona, kokonuko, toloro, huitoto, inga, kamentza, kichwa, kuiba, makaguan, hitnú, tukano, bari, kiskó, polindara y ambaló, debido a la falta de acciones efectivas, la ausencia presupuestal, las deficiencias en la contratación, la poca cobertura y la desarticulación estatal, por parte de las entidades responsables de garantizar sus derechos fundamentales.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Contraloría General de la República.

7 Presidencia de la República de Colombia (2019). *Decreto Ley 2037 de 2019*, por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la entidad. Diario Oficial N.º 51.130 del 7 de noviembre de 2019.

8 Contraloría General de la República (2023). Advertencia Especial 2023EE0209002. Seguimiento Permanente. Contrato Interadministrativo N.º 1840 de 2022 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad de Pamplona. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República (2024). Advertencia Especial 2024EE0040117. Seguimiento Permanente. Sentencia T-302-2017 de la Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República (2025). Advertencia Especial 2025EE0213729. Seguimiento Permanente. Sentencia T-025-2004 y Autos de Seguimiento N.º 004/09, 382/10, 266/17 y 351/19 de la Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.

Contraloría General de la República (2025). Advertencia Especial 2025EE0214770. Seguimiento Permanente. Sentencia T-080-2018 de la Corte Constitucional. Bogotá, Colombia.

CUADRO 2. POBLACIÓN INDÍGENA DECLARADA EN RIESGO DE EXTINCIÓN VS. TOTAL POBLACIÓN INDÍGENA

Descripción	N.º personas	%
Total, población indígena	1.905.617	
Pueblos en riesgo de extinción	1.495.556	78 %
Total, niños y niñas indígenas de 0-5 años	250.328	
Niños y niñas indígenas de 0-5 años pertenecientes a pueblos en riesgo de extinción	205.750	82 %

Fuente: Contraloría General de la República.

Advertencias y actuaciones preventivas de la Contraloría General de la República

En el cuadro 1 se detallan las advertencias por parte de la CGR en materia de actuaciones preventivas a favor de los pueblos indígenas colombianos a lo largo del periodo 2022-2025.

En un estudio reciente, y con base en las cifras del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, la CGR identificó que la población indígena perteneciente a los 41 pueblos declarados en riesgo de extinción representa el 78 % del total del país, y que los niños menores de 5 años son los que afrontan mayores vulneraciones y riesgos⁹. En el cuadro 2 se muestran las cifras sobre la población indígena colombiana a la que se considera en riesgo de extinción, comparada con el total de la población aborigen de todo el país.

No obstante la proclamada protección constitucional reforzada, la niñez indígena sigue siendo la población más vulnerable en cuanto al goce efectivo de sus derechos fundamentales. Las brechas de desigualdad para los pueblos indígenas permanecen latentes, lo que ha obligado a la Corte Constitucional a emitir sentencias icónicas que conminan de forma perentoria al Estado colombiano a adoptar acciones afirmativas urgentes para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, el acceso a agua potable, a servicios de salud y a educación, entre otros, no como un asunto asistencial, sino como una obligación imperativa para corregir las desigualdades e

147
DE 607
MUNICIPIOS
CON PRESENCIA DE
NIÑEZ INDÍGENA EN
RIESGO, CUENTAN
CON MODALIDADES
PROPIAS DE
ATENCIÓN
INTERCULTURAL.

injusticias que históricamente han amenazado la pervivencia de estas comunidades.

Al respecto, cabe citar fallos constitucionales como la Sentencia T-302 de 2017¹⁰, que tutela los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los niños y las niñas del pueblo wayúu asentados en los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia y Maicao, del departamento de La Guajira; la Sentencia T-080 de 2018¹¹, que protegió los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la especial protección que merecen los menores de las comunidades indígenas emberá (katíos, chamí y dóbida), wounaan y tule, ubicados en los municipios de Bajo Baudó, Alto Baudó, Bojayá, Riosucio, Bagadó y Lloró, del departamento de Chocó. Así mismo, la Sentencia T-420 de 2025¹², que ampara los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la vida de las niñas y los niños pertenecientes a comunidades indígenas que habitan los municipios de Cumaribo, Puerto Carreño, Santa Rosalía y La Primavera, del departamento del Vichada. En el mismo sentido, el Juzgado Primero de Familia del municipio de Pereira emitió la Sentencia N.º 187 de 2018¹³, mediante la cual se ordenó al Estado garantizar los servicios esenciales de salud, alimentación, seguridad alimentaria y nutricional, agua potable y saneamiento básico para los niños y las niñas indígenas emberá del municipio de Pueblo Rico, Risaralda¹⁴.

9 Contraloría General de la República (2025). Estudio intersectorial. Evaluación de la atención integral a la primera infancia indígena en los pueblos declarados en riesgo de extinción física y cultural.

10 Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-302 de 2017*. M. P. Aquiles Arrieta Gómez. Sala Séptima de Revisión.

11 Corte Constitucional (2018). *Sentencia T-080 de 2018*. M. P. Carlos Bernal Arrieta. Sala Primera de Revisión.

12 Corte Constitucional. (2025). *Sentencia T- 420 de 2025*. M. P. Juan Carlos Cortés González.

13 Juzgado Primero de Familia de Pereira, Risaralda. (2018). *Sentencia N.º 187*. Acción de Tutela.

14 Donde se concentran las mayores cifras de desnutrición y muertes por desnutrición de niños menores de 5 años; todos ellos hacen parte de pueblos declarados en riesgo de extinción.



» Visita a La Guajira.
Enero de 2023.

CUADRO 3.
NÚMERO DE EVENTOS DE SALUD PÚBLICA EN POBLACIÓN INDÍGENA (2023-2024)

Evento de salud	2023	2024
Desnutrición aguda en menores de 5 años	4.858	4.833
Mortalidad por desnutrición aguda en menores de 5 años	171	130
Mortalidad materna	60	67

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Instituto Nacional de Salud (2025).

Si bien es cierto que en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se declaró como sujetos de interés especial a los niños y las niñas de los pueblos en riesgo de extinción física y cultural¹⁵, la CGR evidenció cómo, aunque la cobertura de atención integral a la primera infancia indígena aumentó en 2024, respecto a 2023, aún persisten dificultades y deficiencias significativas para garantizar sus derechos fundamentales.

Los niños indígenas siguen recibiendo menores niveles de atención integral, en comparación con la niñez en general; de los 607 municipios con presencia de niñez indígena en riesgo de extinción, solo 147 tienen modalidades propias de atención intercultural, y pese a los esfuerzos, las cifras de desnutrición de estos niños se mantienen estables y las de muertes maternas indígenas aumentaron¹⁶. El cuadro 3 enuncia las cifras de eventos de salud pública entre la población indígena colombiana a lo largo del periodo 2023-2024.

Los seguimientos que viene haciendo la CGR a las decisiones emitidas por la Corte Constitucional relacionadas con los pueblos indígenas denotan no solo falta de planeación, sino profundas debilidades en la articulación interinstitucional y en el uso eficaz y eficiente de los recursos financieros asociados, lo que da cuenta de la necesidad de tener políticas de atención integral focalizadas y eficaces para garantizar los derechos de esta población.

4,7 %
DE LA
POBLACIÓN
NACIONAL,
ES DECIR, 2.516.412
PERSONAS, FORMAN
LA POBLACIÓN
INDÍGENA ESTIMADA
EN COLOMBIA
EN 2025.

En sus distintos pronunciamientos sobre el tema, la CGR ha reiterado y destacado que, transcurridos más de 20 años desde la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 —que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) frente a la protección de las víctimas de desplazamiento forzado desproporcionado en poblaciones vulnerables, como niños, niñas, mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos étnicos (indígenas y afrodescendientes)— y más de 8 años de otras decisiones, como las sentencias T-302 de 2017, T-080 de 2018, y T-187 de 2018, persisten las mismas vulneraciones y debilidades en la atención oportuna de los pueblos indígenas, situaciones que configuran un claro distanciamiento entre las expectativas sociales y la respuesta efectiva de las instituciones estatales en pro de la garantía de los derechos fundamentales amparados a los pueblos indígenas.

Si no se llevan a cabo acciones conducentes, oportunas y efectivas encaminadas a superar la vulneración generalizada, irrazonable y desproporcionada de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, derivada de las fallas persistentes de las entidades responsables, es imposible garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, y asegurar su pervivencia física y cultural, situación que, en caso de persistir, llevaría inequívocamente a su extinción. **EC**

15 Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida* (p. 242). Gobierno de Colombia.

16 Contraloría General de la República (2025). Evaluación de la Atención integral a la primera infancia indígena en los pueblos declarados en riesgo de extinción física y cultural.



AUTORES



**MARTHA CECILIA
PIZA LOZADA**
CONTRALORA DELEGADA
PARA POBLACIÓN
FOCALIZADA



**AYDEÉ LIZARAZO
CUBILLOS**
DIRECTORA DIESPO*



**JUAN PABLO
RAMÍREZ LEUDO**
COORDINADOR DE
GESTIÓN



**NANCY YANETH
SORACIPA PULIDO**
COORDINADORA DE
GESTIÓN



**MARY LUZ ROSERO
GUEVARA**
PROFESIONAL
UNIVERSITARIA

* DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Contraloría General de la República (2025). *Evaluación de la atención integral a la primera infancia indígena en los pueblos declarados en riesgo de extinción física y cultural 2025*. Dirección de Estudios Intersectoriales de Políticas Públicas Focalizadas, Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2023). *Advertencia Especial 2023EE0209002. Seguimiento Permanente. Contrato Interadministrativo No. 1840 de 2022 suscrito entre el Ministerio del Interior y la Universidad de Pamplona*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2024). *Advertencia Especial 2024EE0040117. Seguimiento Permanente. Sentencia T-302-2017 de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2025). *Advertencia Especial 2025EE0213729. Seguimiento Permanente. Sentencia T-025-2004 y Autos de Seguimiento No. 004/09, 382/10, 266/17 y 351/19 de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República (2025). *Advertencia Especial 2025EE0214770. Seguimiento Permanente. Sentencia T-080-2018 de la Corte Constitucional*. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia SU-383. M. P. Álvaro Tafur Galvis. Sala Plena de la Corte.
- Corte Constitucional. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sala Tercera de Revisión.
- Corte Constitucional. (2009). Auto 004 de 2009.
- Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-302 de 2017. M. P. Aquiles Arrieta Gómez, Sala Séptima de Revisión.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia T-080 de 2018. M. P. Carlos Bernal Arrieta. Sala Primera de Revisión.
- Corte Constitucional. (2025). Sentencia T-420 de 2025. M. P. Juan Carlos Cortés González.
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). *Proyecciones de población municipal por área y pertenencia Étnico-Racial 2018-2035*. Consultado en la web. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida* (p. 242). Gobierno de Colombia.
- Juzgado Primero de Familia de Pereira. (2018). Sentencia No. 187 de 2018. Acción de Tutela. Pereira, Risaralda.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Organización Internacional del Trabajo.
- Presidencia de la República de Colombia. (2019). Decreto Ley 2037 de 2019, "Por el cual se desarrolla la estructura de la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la entidad". Diario Oficial No. 51.130 del 7 de noviembre de 2019.
- República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N.º 116 de 20 de julio de 1991.

JUSTICIA

El presupuesto de la justicia creció más de 40 % en siete años, pero la congestión judicial, el hacinamiento carcelario y los riesgos fiscales asociados a la litigiosidad muestran que los resultados avanzan a un ritmo más lento.

LA JUSTICIA es uno de los servicios públicos que más incide en la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Por eso, resulta especialmente relevante analizar qué ocurre cuando los recursos destinados a fortalecerla crecen de manera sostenida, pero los resultados avanzan a un ritmo más lento. Entre 2020 y marzo de 2026, el Sector Justicia registró un importante aumento de su presupuesto, impulsado por procesos de fortalecimiento institucional y modernización administrativa y tecnológica. Sin embargo, indicadores como la congestión judicial y los niveles de impunidad muestran mejoras limitadas y desiguales, lo que plantea preguntas sobre la efectividad de la inversión realizada.

Este balance examina la evolución del gasto público en el Sector Justicia y su relación con los principales resultados institucionales alcanzados durante el periodo. A partir del análisis de la asignación de recursos, los indicadores de desempeño y la implementación de distintas políticas públicas, se identifican brechas persistentes, riesgos fiscales y factores estructurales que continúan limitando la capacidad del sistema para responder de manera más oportuna y eficaz a las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, el análisis busca identificar oportunidades de mejora que aporten insumos técnicos para fortalecer la gestión del sector y contribuir al uso más eficiente de los recursos públicos.



**OMAR JAVIER
CONTRERAS
SOCARRÁS**
CONTRALOR DELEGADO
PARA SECTOR JUSTICIA

Evolución del gasto público en el Sector Justicia

Durante el periodo 2020-2026, el Sector Justicia recibió una apropiación presupuestal de \$164,27 billones a precios constantes de 2025, de los cuales el 83,86 % fueron destinados para el Subsector Administración de Justicia (\$137,75 billones); el 11,17 % para Órganos de Control (\$18,34 billones) y el 4,98 % para el de Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (\$8,18 billones).

Es importante destacar que, en términos reales, el presupuesto del sector registró un crecimiento significativo del 41,40 % en un periodo de siete años, al pasar de \$19,70 billones en 2020 a \$27,86 billones en 2026.

Sin embargo, este crecimiento no se distribuyó de manera uniforme entre los distintos componentes del sector. El Subsector de Órganos de Control fue el que registró el mayor dinamismo, con un incremento del 57,57 %, al pasar de \$2,13 billones en 2020 a \$3,36 billones en 2026. Le siguió el Subsector de Administración de Justicia, cuyo presupuesto aumentó en 40,10 %, al crecer de \$16,56 billones a \$23,21 billones en el mismo periodo. Finalmente, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición mostró un avance más moderado, con un crecimiento del 28,62 %, al pasar de \$1,01 billones en 2020 a \$1,3 billones en 2026 (cuadro 1).



CUADRO 1.
APROPIACIÓN PRESUPUESTAL SECTOR JUSTICIA POR ENTIDAD 2020-2026

Entidad	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Rama judicial	7.038.777	7.432.045	7.367.552	8.824.427	9.572.515	10.692.281	10.926.789	61.854.386
FGN	5.352.663	5.674.498	6.000.790	6.246.972	6.029.846	6.511.651	6.786.375	42.602.796
INPEC	1.796.790	2.031.590	1.851.446	1.919.340	1.974.379	2.029.994	2.208.601	13.812.139
USPEC	1.662.203	1.765.566	1.788.867	1.600.244	1.967.990	1.933.417	2.049.309	12.767.596
PGN	1.214.837	1.259.813	1.228.178	1.249.407	1.405.887	1.378.177	2.101.646	9.837.945
DP	862.236	991.703	974.292	1.477.337	1.369.928	1.188.697	1.193.210	8.057.403
JEP	447.742	461.345	477.753	628.243	706.382	777.069	744.659	4.243.193
INML	349.248	370.011	351.108	413.656	442.287	479.196	548.424	2.953.930
ARN	284.988	339.796	299.450	293.808	317.604	383.016	359.622	2.278.284
MJD	127.127	203.842	217.611	223.909	197.210	218.546	231.375	1.419.620
UBPD	144.262	174.793	173.928	182.631	192.724	190.879	196.292	1.255.508
ANDJE	117.635	133.544	150.949	162.650	153.919	196.630	257.986	1.173.313
JPMYP	45.583	53.663	92.306	131.495	143.799	149.727	157.041	773.613
AGR	52.706	57.830	59.914	64.070	63.624	77.731	63.108	438.983
CEV	134.160	159.899	97.957	6.523	0	0	0	398.539
FEAB	73.835	112.714	38.364	43.455	42.489	38.846	39.376	389.078
IEMP	1.806	3.413	1.933	1.112	656	619	744	10.282
Total	19.706.599	21.226.067	21.172.395	23.469.279	24.581.239	26.246.475	27.864.555	164.266.609

Nota: Millones de \$ constantes de 2025.

Fuente: Elaborado a partir de la información tomada del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



Este crecimiento presupuestal, si bien ha permitido consolidar capacidades administrativas y operativas, no siempre ha venido acompañado de mejoras sustantivas en los resultados que se esperan del sistema de justicia.

Respecto a la composición del gasto, este se concentró especialmente en funcionamiento, con \$145,34 billones (88,48 % del total) y un crecimiento de 34,21 % entre 2020 y 2026. En este rubro, las transferencias corrientes aumentaron 62,39 %, entre los que se destacaron los pagos de sentencias, la alimentación y la salud penitenciaria, así como los programas de reintegración y defensoría pública.

Por su parte, la inversión, aunque con menor participación (10,07 %), registró un crecimiento significativo de 109,72 %, al pasar de \$1,62 a \$3,40 billones, orientándose principalmente a infraestructura física (37,47 %), transformación digital (31,92 %), fortalecimiento institucional (23,57 %) y otros programas estratégicos (7,04 %), lo que evidencia una mayor orientación hacia iniciativas de largo plazo. No obstante, se ha evidenciado la persistencia de un problema estructural en la ejecución presupuestal del sector, asociado con el rezago presupuestal recurrente.

Durante el periodo 2020-2025, las entidades que integran el Sector Justicia registraron un rezago presupuestal promedio en inversión del 47,66 %, nivel que se considera elevado. Este comportamiento fue especialmente crítico en tres vigencias, en las cuales el rezago superó el 50 %, alcanzando su máximo en 2024, con un 57 %, lo que indica que más de la mitad de los recursos de inversión apropiados no se ejecutaron durante la vigencia correspondiente.

Este patrón reiterado de baja ejecución revela fallas estructurales en el ciclo de la inversión pública, asociadas, entre otros factores, a debilidades en la planeación de los proyectos, demoras en los procesos contractuales, insuficiente madurez técnica de

las iniciativas y limitaciones en la capacidad operativa y de gestión de las entidades ejecutoras. Como resultado, los recursos destinados a transformar y fortalecer el sistema judicial permanecen inmovilizados por periodos prolongados, retrasando la materialización de obras, servicios y soluciones estratégicas.

Resultados institucionales

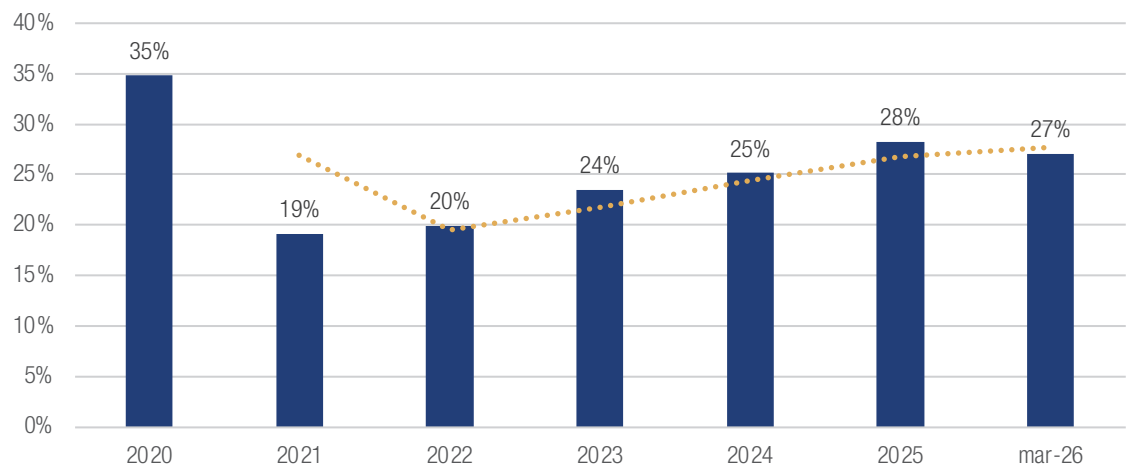
En el ámbito de la política criminal, penitenciaria y carcelaria, se evidencia que el sistema penitenciario colombiano continúa operando bajo un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado desde 1998 y reiterado en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, lo que da cuenta de la incapacidad estructural del Estado para garantizar condiciones mínimas de dignidad y legalidad en la privación de la libertad.

En el 2020, la capacidad oficial del sistema penitenciario ascendía a 80.704 cupos, frente a una población privada de la libertad de 108.778 personas, lo que generó un nivel de hacinamiento del 34,79 % (Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República, 2023).

Para marzo de 2026, el sistema registraba 102.949 internos y apenas 81.025 cupos disponibles, consolidando una sobrepoblación del 27,06 % (Instituto Penitenciario y Carcelario, 2026). Esta variación refleja una reducción de 7,73 puntos porcentuales en el índice de hacinamiento. El impacto es atribuible a las medidas adoptadas mediante el Decreto 546 de 2020, que permitieron sustituir la detención en centros penitenciarios por modalidades domiciliarias, reduciendo riesgos sanitarios y la presión sobre el sistema carcelario durante la pandemia (gráfico 1).

A marzo de 2026, el 82 % de la población privada de la libertad (PPL) eran personas

GRÁFICO 1.
PORCENTAJE DE HACINAMIENTO



Fuente: Elaborado a partir de datos suministrado por el INPEC.

condenadas, el 18 % sindicados, lo que revela tensiones persistentes entre política criminal, administración de justicia y uso de la prisión preventiva.

En relación con la ampliación de la capacidad penitenciaria mediante la construcción de nuevos establecimientos de reclusión, el CONPES 4082 de 2022 fijó una meta de 9.805 cupos entre 2022 y 2026. Sin embargo, al primer semestre de 2025 el avance físico apenas alcanzaba el 20,55 %, lo que refleja un rezago frente al cronograma y genera dudas sobre la eficiencia en la gestión de recursos y la capacidad institucional para enfrentar el hacinamiento.

La defensa jurídica del Estado, liderada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica

del Estado (ANDJE), representa otro foco crítico de riesgo fiscal. A diciembre de 2025 se registraban 291.919 procesos activos con pretensiones que ascendían a \$699,83 billones (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE], 2026). La relación condena-pretensión del 29,87 % refleja una exposición fiscal considerable y pone en evidencia debilidades persistentes en la gestión preventiva del daño antijurídico.

Entre 2020 y 2025 se observó una reducción del 12,34 % en el número de procesos, al pasar de 33.021 a 29.019 casos. Esta disminución se asocia con la adopción progresiva de los lineamientos técnicos de la ANDJE, lo que sugiere un fortalecimiento institucional en la gestión de litigios (cuadro 2).

CUADRO 2.
LITIGIOSIDAD EN COLOMBIA 2020-2025

Vigencia de inversión	Procesos judiciales		Arbitraje nacional		Controversias internacionales	
	Número	Pretensión (billones de \$)	Número	Pretensión (billones de \$)	Número	Pretensión (billones de \$)
2020	333.021	400,50	71	3,50	16	21,80
2021	309.234	433,00	69	4,30	14	10,80
2022	332.206	498,00	24	1,20	13	59,60
2023	353.587	603,00	23	2,20	15	54,04
2024	334.672	667,20	42	5,20	14	58,50
2025	291.919	699,83	56	7,14	16	59,20

Fuente: Informes de Litigiosidad 2020-2025.

Sin embargo, desde la perspectiva económica, el comportamiento es inverso: el valor de las pretensiones se incrementó en 79,94%, al pasar de \$425,80 billones en 2020 a \$766,17 billones en 2025. Este aumento refleja que, aunque se tramitan menos procesos, los litigios que llegan al sistema son de mayor cuantía y riesgo fiscal, lo que plantea un desafío significativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas y exige un control más riguroso sobre la prevención del daño antijurídico.

En materia de justicia formal, si bien se evidencian avances parciales en productividad, se mantienen niveles preocupantes de congestión. En 2025, la demanda anual alcanzó 3.681.158 procesos, mientras que las salidas fueron de 3.707.263, con una carga total en trámite de 5.906.475 procesos frente a una planta promedio de 6.265 jueces y magistrados (División de Estudios y Evaluaciones, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, 2026).

Entre 2022 y 2025, los ingresos crecieron 29,70%, mientras que los egresos aumentaron en mayor proporción (34,55%). No obstante, la carga laboral total siguió aumentan-

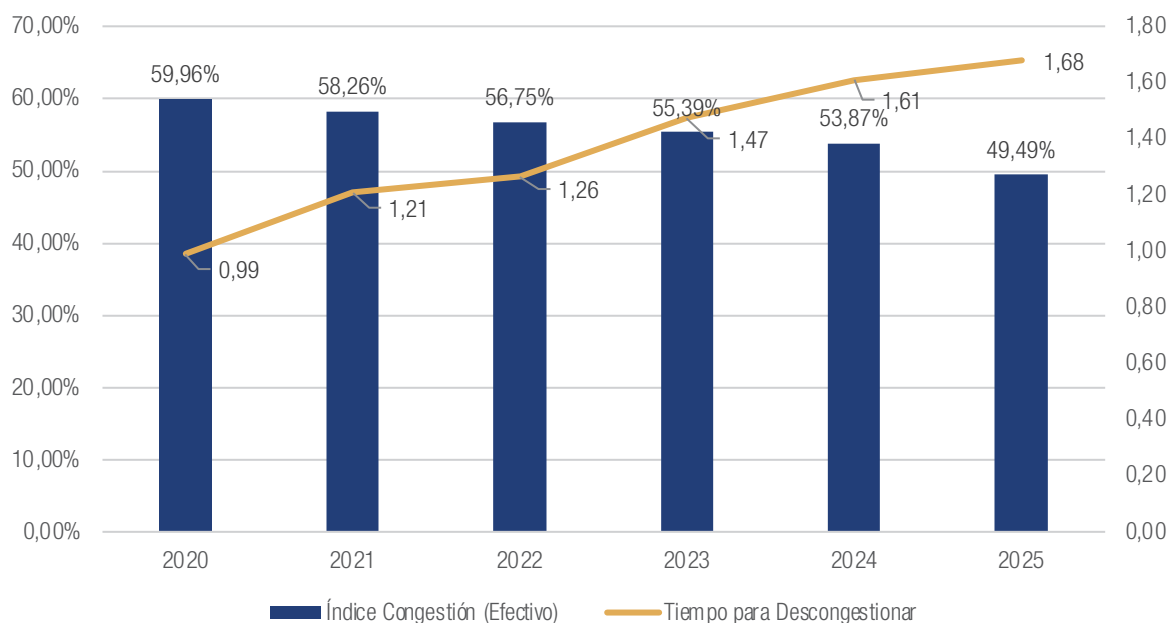
do (12,69%), por encima del crecimiento del personal juzgador (6,48%), profundizando el desbalance estructural entre demanda y capacidad instalada (gráfico 2).

El índice de congestión se situó en 49,49% en 2025, lo que implica que la mitad de los procesos permanecen sin resolución de fondo al cierre del periodo; sin embargo, como se observa en el gráfico 2, pese a que en cuatro años la congestión ha disminuido 10,47 puntos porcentuales, el tiempo para descongestionar aumentó en 10,2 meses; lo que significa que cada vez más el sistema judicial en Colombia está siendo menos efectivo.

La investigación penal constituye uno de los mayores cuellos de botella del sistema. En 2024 se registraron 19,5 millones de noticias criminales activas, de las cuales 1,86 millones ingresaron durante la vigencia. Las salidas representaron apenas el 78,12% de los ingresos, lo que perpetúa la acumulación de casos.

Resulta especialmente crítico que el 81,89% de las salidas correspondan a decisiones de archivo, sin formulación de cargos ni resolución de fondo. A marzo de 2025, el 91,08% de las noticias criminales permane-

GRÁFICO 2.
ÍNDICE DE CONGESTIÓN JUDICIAL VS. TIEMPO PARA DESCONGESTIONAR



Fuente: Elaborado a partir de la información suministrada por la Unidad de Desarrollo Estadístico de la Rama Judicial (UDAE).



cía en etapa de indagación, mientras que solo el 0,81 % había avanzado a investigación formal. Esta distribución revela un sistema concentrado en etapas iniciales, con fuertes limitaciones operativas, técnicas y de personal.

La demanda penal se concentra en delitos de alto impacto social y alta reincidencia, como hurto (27 %), lesiones personales, violencia intrafamiliar y estafa, lo que refuerza la presión sobre un aparato investigativo que cuenta con 4.685 fiscales, equivalentes a 8,89 fiscales por cada 100.000 habitantes.

Finalmente, la Justicia transicional, en particular la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ha logrado avances institucionales significativos al priorizar los crímenes más graves del conflicto armado mediante la estructuración de once macrocasos. A febrero de 2026, se habían acreditado 14.659 víctimas individuales y 423 sujetos colectivos; así mismo 212 máximos responsables han reconocido verdad y responsabilidad plena (Jurisdicción Especial para la Paz, 2026).

41,40 %

**CRECIMIENTO REAL
DEL PRESUPUESTO
DEL SECTOR
JUSTICIA ENTRE
2020 Y 2026.**

No obstante, pese a la magnitud de las actuaciones (imputaciones, versiones voluntarias, acciones restaurativas y órdenes judiciales), el impacto estructural del sistema sigue siendo limitado frente al universo total de víctimas y comparecientes, lo que plantea desafíos relevantes en términos de tiempo, capacidad institucional y legitimidad social.

Fiscalización de las políticas públicas del Sector Justicia

La fiscalización de las políticas públicas del Sector Justicia se ha materializado en diversas acciones orientadas a evaluar el uso y los resultados de los recursos públicos, evidenciando situaciones críticas que inciden negativamente en su efectividad.

En este marco, el boletín “Resultados y uso de los recursos del Plan Decenal de Justicia” (Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República, 2025a) pone de relieve que, pese a la ejecución de cerca de \$104 billones entre 2017 y



Los recursos destinados a transformar y fortalecer el sistema judicial permanecen inmovilizados por periodos prolongados, retrasando la materialización de obras, servicios y soluciones estratégicas.

2024, el Plan carece de una propuesta de acción, una matriz de seguimiento aprobada y de indicadores homogéneos, lo que ha impedido su consolidación como instrumento de coordinación sectorial y refleja desconexión entre la planeación y los resultados; situación que, sumada a la ausencia de actualización oportuna y de un sistema integral de seguimiento, limita de manera significativa su impacto y exige una gestión más eficaz, articulada y orientada a resultados concretos.

De igual forma, la Evaluación de la Política Pública de Prevención del Daño Antijurídico (Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República, 2025b) evidencia avances formales, pero insuficientes frente a sus objetivos sustantivos, debido a debilidades estructurales como la inadecuada priorización —en la que el 34 % de las causas intervenidas no registra demandas—, la baja articulación interinstitucional, la falta de evaluación de resultados y la carencia de criterios claros de financiación, lo que manifiesta una gestión centrada en el cumplimiento administrativo más que en la efectividad; en este contexto, se requiere una política integral con liderazgo estratégico, priorización técnica, seguimiento robusto y asignación sostenible de recursos.

Por su parte, el Estudio Sectorial de Transformación Digital del Sector Justicia (Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República, 2025c) mostró que, aunque la inversión, los avances en acceso y modernización tecnológica son significativos, su impacto en la eficiencia y eficacia sigue siendo limitado debido a rezagos en la ejecución presupuestal, reducción en inversiones estratégicas y débil articulación institucional; lo anterior se traduce en la persistencia de problemas estructurales

como la congestión judicial, baja productividad y altos niveles de impunidad, evidenciando que la digitalización aún no se consolida como un factor transformador.

En consecuencia, el sector enfrenta el reto de reorientar sus estrategias hacia un enfoque basado en resultados, fortaleciendo la planeación, la interoperabilidad, el seguimiento de impactos y las capacidades institucionales, para asegurar que la inversión pública genere valor público y contribuya efectivamente a una justicia más oportuna, eficiente y centrada en la ciudadanía.

Problemáticas actuales y amenazas coyunturales

El análisis conjunto de las políticas del Sector Justicia permite identificar un desfase estructural entre demanda, capacidad institucional y resultados. Uno de los puntos más críticos es el rezago en la inversión pública. Entre 2020 y 2025 casi la mitad de los recursos destinados a proyectos estratégicos quedaron sin ejecutar. Esto significa que iniciativas clave, como la construcción de infraestructura judicial o la transformación digital del sector, avanzan a paso lento.

En el sistema penitenciario, aunque se logró reducir el hacinamiento, para 2026 todavía se registra una sobrepoblación. En otras palabras, las cárceles siguen desbordadas y el Estado continúa bajo el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional hace más de dos décadas. Así mismo, la meta prevista para 2026 de construir 9.805 nuevos cupos carcelarios difícilmente se alcanzará, puesto que a 2025 apenas se alcanzó un 20,55 % de avance físico.

La congestión judicial tampoco cede. En 2025, la mitad de los procesos permanecían sin resolución de fondo, con un índice de



congestión superior al 49,49 %. A esto se suma el estancamiento de la investigación penal, puesto que, en 2025, el 91,08 % de las noticias criminales seguía en etapa de indagación, sin avanzar hacia una investigación formal.

Y mientras los problemas operativos se acumulan, el riesgo fiscal por las pretensiones judiciales contra el Estado ascendió a \$699,83 billones en 2025, con una relación condena-pretensión cercana al 30 %. Esto significa que, además de los retos internos, el sistema enfrenta una amenaza directa sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Conclusiones y recomendaciones

El balance de 2020-2026, muestra que el Sector Justicia ha sido objeto de un crecimiento presupuestal significativo, orientado principalmente a garantizar su operación y a responder a crecientes demandas sociales. Sin embargo, este esfuerzo no se ha traducido de manera consistente en mejoras sustantivas en el acceso, la oportunidad y la eficacia de la justicia.

A manera de conclusión puede afirmarse que el principal desafío del Sector Justicia

49,49 %

**ÍNDICE DE
CONGESTIÓN
JUDICIAL EN 2025;
PRÁCTICAMENTE
LA MITAD DE
LOS PROCESOS
PERMANECÍAN SIN
RESOLUCIÓN DE
FONDO AL CIERRE
DEL PERIODO.**

no radica únicamente en la disponibilidad creciente de recursos, sino en su ejecución efectiva y oportuna. Mientras persistan altos niveles de rezago presupuestal, los incrementos presupuestales continuarán teniendo un impacto limitado sobre el desempeño del sistema judicial y sobre la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Superar esta brecha exige un fortalecimiento integral de la planeación estratégica, la gestión contractual, el seguimiento a la ejecución y la responsabilidad en el monitoreo permanente de los resultados.

En este sentido, el Gobierno entrante deberá orientar su gestión a mejorar sustancialmente la capacidad de ejecución presupuestal, asegurando que los recursos asignados se traduzcan en beneficios concretos y medibles para la ciudadanía. Solo así será posible incrementar la eficacia de la inversión pública y avanzar de manera decidida hacia un sistema de justicia más efectivo, oportuno y centrado en las necesidades sociales, para producir un impacto real en la garantía de derechos y en la confianza institucional. **EC**



**JUAN CARLOS
JARAMILLO PALACIO**
DIRECTOR DE ESTUDIOS
SECTORIALES
SECTOR JUSTICIA



**CARLOS EDUARDO
PEÑARANDA
VILLAMIZAR**
PROFESIONAL
UNIVERSITARIO



**KATERINE MENA
ASPRILLA**
PROFESIONAL
ESPECIALIZADO



**LUDY JEANETTE
BACCA CAICEDO**
PROFESIONAL
ESPECIALIZADO

* REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE). (2026, 26 de abril). *Informe de Litigiosidad 2020-2025*. <https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes-de-litigiosidad/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2026, 28 de abril). *CONPES 4082, Declaración de importancia estratégica del proyecto de inversión construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4082.pdf>
- Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República. (2023). *Desafíos de las políticas públicas, la institucionalidad y el uso de recursos en la crisis carcelaria y penitenciaria en Colombia*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/analisis-sectoriales-justicia?p_p_id=com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_zbvq&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view
- Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República. (2025a). *Avances del Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Política de Justicia Formal a junio de 2025*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/d/observatorio-de-control-y-vigilancia-de-las-finanzas/boletin-plan-decenal-de-justicia-2017-2027>
- Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República. (2025b). *Evaluación de desempeño. Prevención del daño antijurídico del Estado colombiano*. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/analisis-sectoriales-justicia>
- Dirección de Estudios Sectoriales Justicia, Contraloría General de la República. (2025c). *Justicia Conectada: "Evaluación de la Transformación Digital del Sector Justicia en Colombia (2020-2024)"*. https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/analisis-sectoriales-justicia/-/document_library_zbvq/view_file/10504962?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_zbvq_redirect=https%3A%2F%2F
- División de Estudios y Evaluaciones, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. (2026, 20 de mayo). *Respuesta solicitud información. Radicado CGR 2026EE0088770*.
- Instituto Penitenciario y Carcelario. (2026). *Boletín Estadístico Trimestral. Primer Trimestre 2026*. <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-primer-trimestre-2026>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2026, 28 de abril). *Página principal*. <https://www.jep.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

En Cafam, paga de una con Bre-B

Ya puedes pagar en segundos desde tu **aplicación bancaria o billetera digital**, sin usar efectivo y sin complicaciones.

Vigilado Supersubsidio

-  Abre tu app bancaria.
-  Selecciona "pagar con QR".
-  Escanea el código.
-  Confirma y paga en segundos.

Disponible en:

Centrales de Servicio | Oficinas Móviles |
Oficinas Integrales | Clubes | Centro de
Vacaciones Melgar



Una Caja llena

• Bre-B



DEFENSA Y SEGURIDAD

La seguridad no solo protege fronteras. También reduce la incertidumbre, fortalece la confianza económica y crea condiciones para la inversión. El desafío es convertir cada peso del sector defensa en capacidad real y valor público.

EN LA CIENCIA ECONÓMICA contemporánea, la asignación presupuestal destinada al sector Defensa y Seguridad Nacional ha superado progresivamente la concepción tradicional que la confinaba al renglón de gasto corriente socialmente improductivo o consumo inercial del Estado¹ (Barrios Torres, 2022). Desde la perspectiva de la economía del bienestar y de la teoría de los bienes públicos, la defensa nacional y la seguridad pueden comprenderse como condiciones estructurales para el funcionamiento del orden económico, en tanto generan beneficios colectivos asociados a la protección de la soberanía, la integridad territorial, la estabilidad institucional y la reducción de la incertidumbre.

En particular, la defensa nacional presenta rasgos propios de un bien público, al estar asociada a beneficios de difícil exclusión² y baja rivalidad³ para la población protegida, conforme al marco conceptual desarrollado por Samuelson (1954). A su vez, según la tradición de la economía del bienestar, su provisión puede interpretarse como una fuente de externalidades positivas, en la medida en que contribuye a reducir costos de transacción, proteger derechos, estabilizar expectativas y habilitar condiciones mínimas para la inversión, la producción y la provisión de bienes y servicios.



**DORIS NOHEMÍ
PIZARRO
MELGAREJO**
CONTRALORA DELEGADA
PARA EL SECTOR DEFENSA
Y SEGURIDAD

En ese sentido, la inversión estratégica en defensa y seguridad cumple una función que desborda la mera ejecución presupuestal. No solo salvaguarda la soberanía y la integridad territorial, sino que también actúa como un mecanismo de protección del valor público⁴, reducción de riesgos institucionales y fortalecimiento de la confianza económica. La presencia efectiva de la Fuerza Pública, en coordinación con las demás entidades del Estado, permite contener vacíos de poder que pueden ser capitalizados por el crimen organizado transnacional, las economías ilícitas y otros actores generadores de inestabilidad.

Por ello, el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, conforme a los principios de eficiencia, economía y efectividad previstos en el artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020 y en armonía con el artículo 267 de la Constitución Política, no debe interpretarse como una restricción externa a la autonomía operativa del Sector Defensa. Por el contrario, debe entenderse como un mecanismo endógeno de optimización del gasto público, orientado a preservar la capacidad institucional, prevenir desviaciones patrimoniales y maximizar la rentabilidad social de los recursos destinados a la seguridad.

En un contexto de restricción presupuestaria, presiones fiscales estructurales y ame-

1 Se refiere a la repetición de presupuestos anteriores, sin evaluar a fondo la verdadera necesidad, eficiencia o impacto de dichas erogaciones.

2 Es imposible o muy costoso impedir que alguien disfrute del bien, incluso si no ha pagado por él.

3 El consumo o uso del bien por una persona no reduce la cantidad o disponibilidad del mismo para los demás.

4 Está referido al valor creado por el Estado a través de la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía, las regulaciones que gestiona para el bienestar de toda la sociedad y el ejercicio de creación de políticas públicas que buscan satisfacer necesidades propias de la población.

nazas multidimensionales, cada ineficiencia en el gasto de defensa representa un costo de oportunidad socialmente gravoso. El control fiscal interviene para corregir asimetrías de información, mitigar riesgos contractuales, advertir fallas de planeación y garantizar que la gestión de los recursos públicos se traduzca efectivamente en mayores capacidades de disuasión, gobernabilidad territorial, protección de derechos y sostenibilidad fiscal.

1. Dirección de Vigilancia Fiscal: eficiencia en el resarcimiento y modelo preventivo

La Dirección de Vigilancia Fiscal (DVF) ejecutó su misionalidad durante el cuatrienio 2022-2026, combinando el control posterior y selectivo con el despliegue del control concomitante y preventivo. Su gestión mezcló auditorías de cumplimiento y financieras, así como seguimientos especiales enfocados en la protección del erario de la Fuerza Pública y sus agencias adscritas.

A. Resultados cuantitativos del control posterior y actuaciones especiales

A lo largo del periodo, esta Delegada desplegó 83 actuaciones de control posterior y selectivo y logró estructurar 242 hallazgos fiscales por un valor consolidado de \$781.254 millones, además de canalizar una robusta base de alertas administrativas y disciplinarias (Cuadro 1).



CUADRO 1.
MÉTRICAS CONSOLIDADAS POR TIPO DE ACTUACIÓN ENTRE 2022 Y 2026

Tipo de actuación ejecutada	Cantidad de actuaciones	Hallazgos fiscales (HF)	Monto total de los hallazgos (COP)	Hallazgos administrativos (HA)	Hallazgos disciplinarios (HD)	Beneficios del control fiscal (COP)
Auditoría financiera	45	160	697.869.646.603	1.225	482	52.061.905.882
Auditoría de cumplimiento	24	66	71.337.796.843	517	216	8.069.803.042
Actuación especial	6	16	12.046.660.982	55	33	8.419.617
Seguimiento permanente	8	0	0	0	0	0
Total general neto	83	242	781.254.104.428	1.797	731	60.140.112.541

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Delegada de Defensa y Seguridad.



La presencia efectiva de la Fuerza Pública, en coordinación con las demás entidades del Estado, permite contener vacíos de poder que pueden ser capitalizados por el crimen organizado transnacional, las economías ilícitas y otros actores generadores de inestabilidad.

La distribución espacial y temporal de los hallazgos fiscales revela que el sector mantiene un riesgo patrimonial transversal en múltiples aspectos en el desarrollo de su misionalidad. Esta situación responde a un fenómeno multicausal que implica un análisis integral sobre las fallas, riesgos y retos para mantener una gestión fiscal óptima.

De las 83 actuaciones de fiscalización durante el cuatrienio se destaca como caso de éxito la auditoría a la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) por \$580.406 millones. Este caso expuso un claro riesgo de agencia⁵, en el que la inobservancia de salvaguardas y garantías frente a patrimonios autónomos inmobiliarios inmovilizó activos líquidos esenciales para la reserva pensional, demostrando la urgencia de endurecer los criterios de gobierno corporativo en las entidades adscritas al sector.

El hallazgo se centra en la participación de CREMIL en el Plan Parcial en el Distrito Capital de Bogotá aprobado mediante el Decreto 188 de 2014, en el cual la entidad aportó 14 predios en 2015 al Patrimonio Autónomo Fideicomiso de Administración América Centro de Negocios, con el fin de recibir como beneficio fiduciario un inmueble futuro correspondiente a la Torre 2 del proyecto, valorado aproximadamente en \$225.250 millones.

La auditoría reveló que, aunque el contrato estableció un plazo de 48 meses para la entrega del inmueble —que se venció en agosto de 2019—, la obligación fue incumplida por el constructor, sin que CREMIL recibiera compensación económica ni restitución del beneficio pactado. Asimismo, se identificó la falta de garantías suficientes que respaldaran el cumplimiento de las obligaciones asumidas

por el constructor y la fiduciaria. Se constató adicionalmente que tanto la empresa que desarrolla el proyecto como el fideicomiso se encuentran en proceso de reorganización empresarial ante la Superintendencia de Sociedades, situación que genera riesgos significativos para la recuperación de los recursos públicos comprometidos.

B. El cambio de paradigma: seguimientos permanentes y alertas tempranas

Desde la expedición del Acto Legislativo 04 de 2019, que incorporó la reforma al sistema de control fiscal e incluyó el modelo preventivo y concomitante, se materializó un verdadero cambio de paradigma en el sentido propuesto por Kuhn (1962): se modificó el marco desde el cual se comprende la función del control fiscal. Bajo la lógica clásica, el control posterior opera principalmente como un mecanismo de verificación, imputación y resarcimiento frente al daño ya causado; en cambio, el seguimiento permanente y la alerta temprana desplazan el centro de gravedad hacia la anticipación del riesgo, la corrección oportuna de incentivos contractuales y la preservación del valor público.

En este marco, las acciones de la delegada para Seguridad y Defensa con la implementación de ocho seguimientos permanentes, representaron uno de los hitos más disruptivos en términos de eficiencia económica y fiscal. Al operar bajo una lógica no vinculante y preventiva, estas actuaciones no buscan el castigo *ex post*, sino la eliminación de los costos hundidos en proyectos de infraestructura y logística, como los casos de la Agencia Logística-Muelle 13 y el Proyecto Fortaleza de la nueva sede de MinDefensa.

5 Este surge cuando existe una separación entre quien administra o decide y quien soporta las consecuencias económicas de esa decisión, generando incentivos para actuaciones ineficientes, oportunistas o contrarias al interés público.

Una de las alertas con mayor impacto se dio con el caso del contrato de los helicópteros MI-17. En el análisis del Contrato 012 de 2024 para el mantenimiento técnico de las aeronaves MI-17 con la firma Vertol Systems Company, la delegada detectó una distorsión crítica en la matriz de riesgos: un pago anticipado del 50 %, por un valor de USD 16.231.700, frente a un avance físico real en los hangares de Tolemaida de apenas el 8 %.

En el ejercicio realizado por la Delegada, se evidenció que el contrato registró siete modificaciones contractuales, cinco orientadas a prorrogar la entrega de pólizas y una relacionada con el pago anticipado. Durante la visita técnica realizada, se constató que las aeronaves permanecían en hangares sin intervención alguna, a pesar de la proximidad del vencimiento del plazo contractual. Esta situación configuró un riesgo inminente de pérdida de recursos públicos, lo que motivó la apertura de un seguimiento continuo y posteriormente, la emisión de una advertencia por el Contralor General de la República, enfocada en el saldo no ejecutado del anticipo por USD 13.586.873.

La intervención en tiempo real interrumpió el incentivo de incumplimiento del contratista internacional. Este ejercicio preventivo forzó la ejecución de pólizas y la retención de saldos, con lo que se logró la recuperación efectiva de USD 20.079.552,82, aproximadamente \$70.278 millones. Desde la perspectiva de la teoría de contratos, la CGR actuó como un tercero verificador que neutralizó el riesgo de insolvencia transnacional, preservando la capacidad operativa disuasiva del Ejército Nacional y evitando la materialización del daño antijurídico, así como la corrección en las gestiones relacionadas con la administración pública.

2. Dirección de Estudios Sectoriales: alta analítica y evaluación de política pública

La Dirección de Estudios Sectoriales (DES) fungió como el centro de pensamiento macroeconómico de la Delegada, elaborando un portafolio de diagnósticos estructurales orientados a realizar un análisis de asuntos estratégicos, políticas públicas y recomendaciones para fortalecer la gerencia de recursos públicos.

242 HALLAZGOS FISCALES

ESTRUCTURADOS
A TRAVÉS DE 83
ACTUACIONES
DE CONTROL
POSTERIOR Y
SELECTIVO DURANTE
EL CUATRIENIO.

A. Portafolio de estudios y diagnósticos de impacto

1. **Evaluación de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana:** evidenció una desconexión crítica entre el diseño conceptual nacional y las dinámicas criminales microterritoriales, exhortando a la adopción de metodologías regionalizadas.
2. **Rutas de Protección Colectiva a Grupos y Comunidades en Riesgo:** evaluó los esquemas de protección para líderes sociales y comunidades indígenas, revelando que solo se atendió de forma efectiva el 9,1 % de las solicitudes individuales, y recomendó un rediseño de las metodologías de análisis de riesgo de la UNP. Adicionalmente, se concluyó que la integralidad de la ruta de protección colectiva resulta parcial, puesto que se cumple al examinar el contenido de las resoluciones de recomendación de medidas, pero no se refleja totalmente en su implementación.
3. **Diagnóstico Estructural del Sistema de Control Interno del Sector Defensa:** se identificó que el cumplimiento de los fines del Estado exige una articulación más sólida entre la vigilancia y el control fiscal de la CGR y los sistemas de control interno del Sector Defensa. En particular, subraya la necesidad de fortalecer la coordinación con las Oficinas de Control Interno, especialmente en el control concomitante y preventivo, mediante información oportuna, precisa y relevante que agregue valor tanto a la labor fiscalizadora como a la gestión interna de las entidades.
4. **Estudio Presupuestal de los Regímenes Exceptuados y el Pasivo Pensional de la Fuerza Pública:** analizó el impacto fiscal a largo plazo de las cajas de retiro (CREMIL y CASUR), alertando sobre cómo la rigidez de esta carga prescricional asfixia el presupuesto destinado a la modernización operativa de las tropas.

Caso de éxito: el Indicador Territorial de Seguridad

Uno de los hitos metodológicos más desafiantes elaborados por esta Delegada fue el diseño



La efectividad operacional de las Fuerzas Militares y de Policía no guarda una relación lineal con el volumen bruto de presupuesto inyectado, sino con la eficiencia en la focalización territorial y la articulación interagencial.

e implementación del Indicador Territorial de Seguridad, aplicado transversalmente en sus análisis regionales. Sobre todo, en dos asuntos transversales:

- **La innovación científica:** el Indicador Territorial de Seguridad (ITS) rompió el enfoque tradicional que medía el éxito de la seguridad basándose de forma exclusiva en las tasas brutas de delincuencia, como homicidios o hurtos. Esta herramienta integró de forma matemática variables complejas: el índice de presencia institucional real, los flujos de inversión local en infraestructura de defensa, la presencia de economías ilegales, tales como la minería criminal y cultivos de coca, y el índice de vulnerabilidad socioeconómica de los habitantes, entre otros aspectos.
- **El impacto en la política económica:** a través del ITS, la DES demostró que la efectividad operacional de las Fuerzas Militares y de Policía no guarda una relación lineal con el volumen bruto de presupuesto inyectado, sino con la eficiencia en la focalización territorial y la articulación interagencial. Este hallazgo presenta un amplio potencial para las bases de asignación del gasto, desarrollando la tesis de que los problemas de orden público se solucionan simplemente incrementando partidas genéricas de funcionamiento corriente, reorientando los recursos públicos hacia el despliegue de infraestructura crítica e inteligencia focalizada en zonas de posconflicto como en el caso de los municipios PDET.

3. El gran desafío estructural: el ecosistema de ciencia, tecnología e innovación (CTel) del Sector Defensa

Otro de los estudios sectoriales examinó el

desempeño del ecosistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) en el Sector Defensa, evaluando directamente a las empresas estatales del Grupo Social y Empresarial de la Defensa: Indumil, Cotecmar, CIAC y Codaltec, así como a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. La premisa fundamental en este estudio sectorial se centra en que la industria militar y de seguridad opera bajo una paradoja: un alto potencial técnico condicionado por una baja prioridad presupuestal. En estos términos se destacan dos asuntos prioritarios para el sector en estos términos:

A. Capacidades técnicas instaladas

- **Talento humano cualificado:** el Sector dispone de un pie de fuerza científico de 1.306 personas, de las cuales el 69,6% está en las Fuerzas Militares, el 16,8% en el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) y el 13,6% en la Policía. Cuenta con un recurso humano altamente calificado, compuesto por 561 magísteres, que representan el 43% y 179 doctores, equivalentes al 13,7%. No obstante, el 77% del personal militar tiene dedicación parcial, restando continuidad frente al 100% de dedicación completa del personal civil del GSED. Asimismo, solo 222 investigadores están formalmente categorizados por MinCiencias.
- **Infraestructura y equipos:** el sistema cuenta con 86 infraestructuras especializadas, entre las cuales se tienen 63 laboratorios y 12 talleres de diseño. Destacan 9 laboratorios de electrónica, 7 de simulación y 4 de *software* analítico interconectados con 154 tipos de equipos de laboratorio, donde sobresalen 25 tipos de equipos químicos que soportan el control industrial del sector.

B. Análisis financiero y el caso de éxito de la Plataforma Estratégica de Superficie

- **La restricción del 0,05 %:** entre 2019 y 2024, el sector ejecutó 217 proyectos de I+D+i por un valor consolidado de \$59.057 millones. Al contrastarlo con el gasto agregado del sector en el mismo periodo, por un valor de \$117,9 billones, se evidencia que la CTeI militar absorbió apenas el 0,05% del presupuesto, muy por debajo del 2,5% que destinan los países que componen la OCDE.
- **Caso de éxito: la ruptura del “valla de la muerte”:** el estudio sectorial destaca el codesarrollo de la Plataforma Estratégica de Superficie (PES) entre la Armada y COTECMAR como el gran hito industrial. Al romper con la atomización y concentrar \$25.997 millones, el 44 % de la inversión total en CTeI del sector, a través del PGN y \$3.343 millones del Fondo de CTeI de regalías, el proyecto superó las fases tempranas de diseño. La escala de financiamiento permitió adquirir planos tecnológicos avanzados y activar la transferencia de conocimiento, impulsando la ingeniería de detalle local e induciendo un efecto *spillovers* en lo relacionado con soldadura especializada, metalmecánica pesada de precisión y *software* de control, hacia la industria manufacturera civil.

Conclusiones y lecciones de política económica

El balance estratégico del control fiscal en el Sector Defensa y Seguridad Nacional durante el periodo 2022-2026 permite extraer una conclusión central: la sostenibilidad fiscal de la seguridad incluye un análisis y acciones en torno a la calidad de su planeación, focalización, ejecución, vigilancia y evaluación. En un sector intensivo en capacidades operativas, infraestructura crítica, contratación especializada y riesgos estratégicos, la eficiencia marginal del gasto se convierte en un determinante esencial de la capacidad del Estado para proteger la soberanía, garantizar la seguridad territorial y preservar el valor público.

En primer lugar, el control posterior y selectivo conserva una función saneadora indispensable. Los \$781.254 millones, identificados en hallazgos fiscales y los \$60.140 millones,

USD
20,08
MILLONES

DE RECUPERACIÓN
EFFECTIVA LOGRADA
EN EL CASO DE
LOS HELICÓPTEROS
MI-17 GRACIAS A
LA INTERVENCIÓN
PREVENTIVA DE LA
CONTRALORÍA.

reconocidos como beneficios del control fiscal evidencian que la fiscalización técnica permite recuperar valor, corregir fallas patrimoniales y visibilizar riesgos estructurales en la administración de recursos públicos. Casos como el de CREMIL demuestran que la falta de salvaguardas contractuales, garantías suficientes y esquemas robustos de gobierno corporativo puede inmovilizar activos estratégicos y comprometer recursos esenciales para la sostenibilidad del sector.

En segundo lugar, el despliegue del control concomitante y preventivo constituye un cambio de paradigma en la gestión fiscal del Sector Defensa. La experiencia de los helicópteros MI-17 demuestra que la intervención oportuna de la CGR puede evitar que los riesgos contractuales se conviertan en detrimentos patrimoniales consumados. En este sentido, el control fiscal deja de operar únicamente como una respuesta *ex post* frente al daño y se consolida como una herramienta anticipatoria de gobernanza económica, capaz de reducir costos hundidos, corregir incentivos de incumplimiento y preservar recursos antes de que salgan de la órbita efectiva de recuperación del Estado.

En tercer lugar, la Delegada ha cumplido una función estratégica al traducir la vigilancia fiscal en conocimiento aplicado para la toma de decisiones públicas. Estudios como la evaluación de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, el análisis de rutas de protección colectiva, el diagnóstico del sistema de control interno y el estudio presupuestal del pasivo pensional de la Fuerza Pública permiten identificar fallas de diseño, problemas de implementación y restricciones fiscales que no siempre son visibles desde la auditoría tradicional. Esta capacidad analítica fortalece el rol de la CGR como entidad que no solo controla el gasto, sino que también produce insumos técnicos para mejorar la política pública.

En cuarto lugar, el ITS representa una innovación metodológica relevante para superar aproximaciones simplistas basadas únicamente en tasas brutas de criminalidad o incrementos agregados de presupuesto. Su aporte consiste en mostrar que la efectividad de la seguridad depende de la interacción entre presencia institucional, inversión territorial, vulnerabilidad socioeconómica, economías ilegales y articulación interagencial. En consecuencia, la política de seguridad

debe avanzar hacia esquemas de asignación más focalizados, diferenciales y basados en evidencia, en especial en territorios históricamente afectados por el conflicto, la ilegalidad y la debilidad institucional.

En quinto lugar, el ecosistema de CTeI del Sector Defensa constituye uno de los principales desafíos estructurales para la sostenibilidad estratégica del país. Aunque existen capacidades técnicas, talento humano cualificado, infraestructura especializada y experiencias exitosas como la Plataforma Estratégica de Superficie, la baja participación de la CTeI dentro del presupuesto sectorial limita la posibilidad de escalar prototipos, reducir dependencia tecnológica externa y generar un efecto de *spillovers* hacia la industria civil. Por tanto, la modernización del sector exige proteger espacio fiscal para investigación, desarrollo e innovación, así como fortalecer la transferencia tecnológica entre Fuerzas Militares, Policía Nacional, GSED, academia e industria.

Finalmente, el principal aprendizaje de política económica en el Sector Defensa y Seguridad es que la cartera del Ministerio de Defensa es una de las más importantes para el Estado colombiano y por ello la sostenibilidad del sector requiere una combinación de: control fiscal posterior eficaz, vigilancia preventiva oportuna, analítica sectorial rigurosa, control interno articulado, innovación tecnológica y focalización territorial. Solo bajo esta arquitectura institucional será posible transformar los recursos públicos en capacidades reales de disuasión, protección de derechos, presencia estatal, desarrollo económico y materialización del Estado Social de Derecho. **EC**



AUTORES

EQUIPO DE LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS SECTORIALES DE LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD



ÓSCAR
REVELO



ESTEBAN
RAMÍREZ



LAURA
GUERRERO



ELIZABETH
OTÁLORA



BLANCA
GONZÁLEZ



SHIRLEY
SANTAMARÍA



OLGA
REYES



LORENA
ALZAMORA



FELIPE
ARIAS



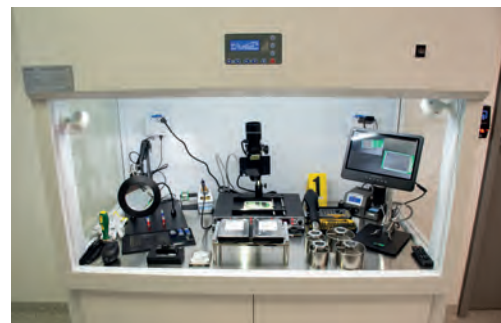
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrios Torres, M. (2022). *Economía de la defensa: Conceptos generales, asignación de presupuesto y recontextualización*. Sello Editorial ESDEG.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Gaceta Constitucional 116 de 20 de julio de 1991. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Decreto Ley 403 de 2020. (2020, 16 de marzo). *Por el cual se dicta el régimen de organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se modifica la estructura de la entidad y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51.258.
- Decreto 188 de 2014 [Distrito Capital de Bogotá]. (2014, 15 de mayo). *Por el cual se adopta el Plan Parcial "América Centro de Negocios"*.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>



La tecnología adquiere valor público

cuando permite **ver antes** los
riesgos, **comprender** mejor las
realidades y **tomar decisiones**
que **transforman vidas**.



¡Protegiendo lo que es de todos!



CONTRALORÍA
General de la República

TRABAJAMOS POR LA PAZ

La auditoría al Acuerdo Final de Paz es un hito global
del control fiscal en la salvaguarda de los recursos públicos
para la construcción de paz en Colombia

LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ (AFP)

en 2016, no solo perfiló el fin del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), sino que también impuso al Estado colombiano el reto de gestionar recursos financieros sin precedentes para cumplir con lo pactado e implementarlo sistemáticamente durante 15 años: la reforma rural integral y la democratización de la propiedad de la tierra, la cualificación de la participación política y la apertura democrática, el fin del conflicto y las garantías de no repetición, la solución al problema de las drogas ilícitas, y la reparación integral a las víctimas, considerando un marco institucional de justicia transicional y restaurativa que recoge la interesante experiencia iniciada en Colombia con la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).

A diferencia de otros procesos de paz, tanto colombianos como internacionales, el AFP con las FARC reconoció las causas estructurales que produjeron y han sostenido durante décadas diversas formas de violencia (UIAP, 2024), lo que lo posiciona como un proceso de paz que trasciende la negociación entre las partes en disputa militar y antagonismos políticos, y ubica claramente los de-



FABIO ALBERTO
ALZATE CARREÑO
CONTRALOR DELEGADO
PARA EL POSCONFLICTO

safíos necesarios para superar, por un lado, la inmensa crisis humanitaria históricamente padecida por millones de personas en varias regiones del país, y por otro, las deudas históricas del Estado en materia de desarrollo social y económico, lo que se conoce hoy en el mundo de la cooperación internacional como el “triple nexo” (Kunová & Mélinon, s. f.).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su representación en Colombia, ha señalado que el AFP es el mejor acuerdo posible logrado recientemente en el mundo, en términos de las apuestas transformadoras pactadas y las consecuencias positivas si se lograra su implementación integral. Para la Misión de Verificación de la ONU en Colombia (UNMVC) es un “esfuerzo colectivo de los colombianos para dejar atrás la violencia, avanzar hacia la reconciliación y construir un país en paz, equitativo y seguro” (UNVMC, 2025).

En ese contexto, Colombia se ha posicionado como el único país del mundo que ha institucionalizado una auditoría integral, sistemática, permanente y específica al Acuerdo de Paz y a otras políticas sectoriales y poblacionales para lograr un posconflicto “benigno”¹, mediante una institucionalidad innovadora, aunque con inmensos desafíos.

¹ En la literatura internacional sobre procesos de paz, de justicia transicional y de desarme, desmovilización y reinserción (DDR), existe un consenso sobre la indeterminación o el carácter indefinido del posconflicto. Es decir, que no todo posconflicto es positivo y que puede devenir en nuevos ciclos de violencia si no se garantizan, por lo menos, los siguientes aspectos: 1) el desarme, la desmovilización y la reintegración exitosas, 2) la garantía de los derechos de las víctimas, 3) la reconstrucción del tejido social y la reconciliación, 4) el desarrollo económico y oportunidades inclusivas y 5) la gobernanza democrática y el fortalecimiento institucional. El caso colombiano evidencia esa tesis: el posconflicto con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con las FARC-EP y otros grupos armados organizados, ha trascendido hacia nuevos escenarios de violencia. Ver por ejemplo una entrevista realizada por la *Revista Derecho, debates & personas* a Eugenio Raúl Zaffaroni a propósito del conflicto armado en Colombia y el posconflicto <https://www.youtube.com/watch?v=zQj-5DhckW0&t=3s>.



Esta singularidad radica en la articulación de instrumentos normativos, metodologías de seguimiento y sistemas de información institucionales y sociales que permiten una vigilancia exhaustiva de los recursos, los procesos de ejecución y los resultados asociados a la construcción de la paz.

No es grandilocuente ni exagerada la afirmación en la medida en que, aunque en otras experiencias internacionales como Sudáfrica, Guatemala, El Salvador, Nepal y Sierra Leona, por ejemplo, se dispuso de mecanismos de verificación internacional al cumplimiento de los compromisos sociales y políticos, en ningún caso hubo auditorías fiscales integrales para el seguimiento de los recursos públicos o de cooperación internacional destinados a la paz, como sucede en Colombia (UIAP, 2025; PGN, 2024; CINEP & CERAC, 2021).

En diferentes alocuciones el contralor General de la República ha expresado y lo reite-

» La construcción de la paz en Colombia no responde a políticas sectoriales aisladas; por el contrario, se erige como una estrategia macroeconómica transversal que impacta directamente la convivencia social, la solidez de las instituciones y el desarrollo del país.

ramos a partir de la gestión realizada: “La paz es una política de Estado, no de Gobierno”.

La construcción de la paz en Colombia no responde a políticas sectoriales aisladas; por el contrario, se erige como una estrategia macroeconómica transversal que impacta directamente la convivencia social, la solidez de las instituciones y el desarrollo del país. Con una movilización de recursos que supera la barrera de los \$130,5 billones de 2025 acumulados a la fecha, el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz y de \$243,1 billones en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, exige de parte de la Contraloría General de la República un ejercicio técnico que identifique tanto los hitos presupuestales como los desafíos institucionales y territoriales.

El presente balance, elaborado desde la perspectiva fiscal de la Delegada para el Posconflicto para el periodo 2022-2025, examina los aspectos financieros, los rezagos estruc-



El gran reto para la implementación no reside únicamente en inyectar más recursos, sino además en mejorar de forma radical la calidad de la inversión; los recursos deben gestionarse con una adecuada coordinación, eficiencia y eficacia.

turales y las herramientas de innovación institucional que resultan indispensables para que el Estado responda con celeridad a las deudas históricas del conflicto armado.

1. Balance de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia: avances, cuellos de botella y desafíos estructurales

A casi una década de la firma del Acuerdo Final de Paz en 2016, la implementación de los compromisos pactados se encuentra en una etapa crítica, considerando que el horizonte temporal de su Plan Marco de Implementación (PMI) finaliza en 2031.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2017 proyectó para un periodo de 15 años un total de \$211,78 billones de pesos constantes de 2025 para financiar la totalidad del Acuerdo de Paz. La ejecución acumulada a 2025 por todas las fuentes de financiamiento asciende a \$130,5 billones, lo que representa el 61 % del total programado. Específicamente, para 2025, el gasto ejecu-

tado sumó \$17,13 billones, superando la estimación para ese año del MFMP de \$14,5 billones.

Toda vez que el costeo original se encuentra desactualizado, si se ajustan las proyecciones del Punto 1 —Reforma Rural Integral— con los cálculos de la Misión de Transformación del Campo, el costo de la implementación se elevaría a \$354,4 billones a 2031. En este escenario, indexado a precios de 2025, la ejecución acumulada representaría únicamente el 37 % de los recursos requeridos para la implementación, en consonancia con lo que ha indicado la Contraloría General de la República (CGR, 2025).

La estructura de financiamiento del AFP depende de seis fuentes principales (cuadro 1).

El Presupuesto General de la Nación (PGN), se mantiene como la fuente principal, aportando el 64 % del total acumulado a 2025; junto con el Sistema General de Regalías (SGR), con recursos que aprueba el OCAD Paz concentra el 15,5 %, con una ejecución de \$20,2 billones de pesos.

CUADRO 1.
FUENTES DE FINANCIACIÓN ACUERDO FINAL DE PAZ

Fuente	Monto (millones de 2025)	%
Presupuesto General de la Nación (PGN)	83.656.426,4	64,10
Sistema General de Regalías (SGR)	20.229.515,7	15,50
Cooperación Internacional	17.253.891,8	13,22
Mecanismo de Obras por Impuestos	3.393.950,6	2,60
Recursos propios Entidades Territoriales	3.163.493,8	2,42
Sistema General de Participaciones (SGP)	2.805.124,7	2,15
Total general	130.502.403,1	100,00

Fuente: Rendición SIRECI 2026. Modalidad Posconflicto. Contraloría General de la República.

Sin embargo, esta fuente ha registrado el mayor nivel de riesgo en el control fiscal, mostrando hallazgos con incidencia fiscal por \$522.268 millones de pesos corrientes debido a irregularidades específicas en cuatro sectores: en Transporte (57 % de los proyectos) por mala calidad en las obras, pagos mal ejecutados y falta de planeación; en Vivienda (19 % de los proyectos) por pagos sin soportes, obras pagadas no ejecutadas y deficiencias técnicas; en Minas y Energía (12 % de los proyectos de sistemas solares fotovoltaicos) por gestión fiscal antieconómica, incumplimiento contractual y falta de sostenibilidad o funcionalidad; y en los proyectos de fortalecimiento productivo, los cuales no cumplen su finalidad y sostenibilidad en el tiempo (CGR, 2024).

Por otra parte, una de las problemáticas que más se han evidenciado en el seguimiento, tiene que ver con la calidad y confiabilidad de las cifras reportadas por las entidades responsables; lo que se traduce en que la cuantificación de los recursos, en muchos casos, sea estimativa y el reporte de resultados difiera entre años sucesivos. Buena parte de los indicadores para medir los avances en la implementación no son pertinentes ni coherentes; y cuando se trata de porcentajes, sus universos no reflejan los déficits reales.

Persisten deficiencias respecto al trazador presupuestal de paz, que no garantiza que el recurso realmente implemente una acción prevista en el AFP. La marcación corresponde más a una asociación, que a un proceso de planeación y formulación de proyectos para atender los compromisos del Acuerdo. Asimismo, se marcan recursos de funcionamiento de las entidades como implementadores del AFP, que corresponden a los gastos administrativos del aparato estatal.

En relación con los seis puntos que conforman el AFP, el Punto 1 relativo a la Reforma Rural Integral que pretende la transformación estructural entre el campo y la ciudad, concentra el 73,8 % de los recursos ejecutados históricamente, acumulando \$96,24 billones. A pesar de ser el punto con mayor asignación de recursos, el cumplimiento de las metas muestra retrasos considerables en componentes clave o alcances insuficientes.

Acceso y formalización de tierras: el Acuerdo fijó la meta de entregar 3 millones de hectáreas a través del Fondo de Tierras y



» En el ámbito educativo, aunque se evidencia un avance progresivo en cobertura entre 2021 y 2023 —con un incremento del 16 % en matrículas de pregrado y del 19 % en formación técnica y posgrados—, la población víctima registra puntajes promedio más bajos en las pruebas Saber 11 frente a la población general.

formalizar 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural. En formalización, el avance acumulado es del 46,4 % con 3.250.999 hectáreas regularizadas en 2025. Por el contrario, la adjudicación o entrega de tierras presenta el mayor rezago del Acuerdo de Paz: en nueve años solamente se han adjudicado 107.099 hectáreas, lo que equivale apenas al 3,5 % de la meta fijada para 2031. Tomando como referencia el mejor ritmo histórico de adjudicación registrado en 2025 (63.864,07 hectáreas/año), el Estado colombiano tardaría cerca de 47 años en entregar los 3 millones de hectáreas pactadas.

Infraestructura y adecuación de tierras: se registra una inversión histórica de \$15,45 billones de pesos constantes de 2025 entre el 2017 y 2025, con una ejecución de apenas \$1,5 billones en esta última vigencia fiscal y avances reportados principalmente en infraestructura vial con convenios solidarios con más de 1.146 Juntas de Acción Comunal. En este componente, la principal problemática radica en que las metas oficiales se formulan sobre indicadores de gestión que no cuantifican el universo real de las necesida-



Colombia se encuentra en un punto de inflexión en el que las decisiones de política económica y de gestión pública determinarán el éxito o el fracaso definitivo de la implementación de las políticas para el Posconflicto.

des ni el déficit total por intervenir en el campo. Como resultado, se registran metas cumplidas o incluso superadas. A esto se suma un déficit presupuestal acumulado de enorme magnitud, que aún no ha sido cuantificado por los sectores responsables.

Programas de desarrollo con enfoque territorial: la gestión se estructura alrededor de la implementación de las 33.007 iniciativas definidas por las comunidades dentro de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). El balance financiero con corte a 2026 muestra una inversión registrada de \$32,22 billones de pesos, de acuerdo con las cifras oficiales de la Central PDET (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2026). No obstante, la Contraloría General de la República (CGR, 2025) advierte sobre serias limitaciones en la pertinencia y la calidad de la ejecución del gasto. El organismo de control señala un riesgo latente de sobreestimación de los recursos incorporados, derivado de deficiencias persistentes en los reportes institucionales, fallas técnicas en la marcación presupuestal de los recursos de paz y la inclusión de inversiones que carecen de fuentes de financiación efectivamente aseguradas.

Luego de tres años de actualización de los PATR no se ha culminado este proceso, están pendientes en 2026 la subregión de Alto Patía y Norte del Cauca. Los PDET mostraron una desaceleración en la implementación de proyectos, no solo por el prolongado proceso de actualización de los PATR, sino también por la caída del presupuesto de las fuentes aprobadas por el OCAD Paz y por la complejidad y duración de las etapas de verificación de requisitos y decisión en las convocatorias subregionales.

Participación política: luego de una ejecución histórica de \$2,48 billones de 2025, el

componente normativo presenta un rezago crítico debido al archivo y la omisión legislativa de las reformas estructurales, como la Ley Estatutaria de Participación, mientras que la seguridad en los territorios se deteriora con 177 homicidios de líderes sociales en 2025.

Reincorporación y fin del conflicto

El proceso de reincorporación registra una inversión histórica de \$8,3 billones constantes de 2025. Aunque se aprobaron 6.029 proyectos individuales y 132 colectivos, la CGR advierte que 1.249 de ellos dejaron de funcionar por baja rentabilidad, clima, carencia de recursos y falta de créditos, lo que compromete la sostenibilidad económica de los firmantes. A esto se suma la crisis de seguridad como el principal riesgo estructural. Desde la firma del Acuerdo hasta 2025, según la Fiscalía General de la Nación se contabilizan 2.812 homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes, 334 ocurridos en 2025. La expansión de economías ilegales y las disputas territoriales han anulado la efectividad del Plan Estratégico de Seguridad y Protección.

Solución al problema de las drogas ilícitas

El componente de solución al fenómeno de los cultivos de uso ilícito y la producción de narcóticos registra una inversión acumulada de \$8,06 billones en el periodo 2017-2025, principalmente por los recursos destinados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). La problemática central de este programa radica en el rezago en los pagos y en la desarticulación secuencial de los componentes del programa. El Estado arrastra una deuda acumulada con los beneficiarios que asciende a \$503.000 millo-

nes en asistencia inmediata y otros \$302.000 millones destinados a proyectos productivos de ciclo largo. Asimismo, la falta de una verificación técnica estricta sobre el cumplimiento de los compromisos de no resiembra compromete la eficacia de la estrategia (CGR, 2025); en la que según los datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2025), el censo arrojó una cifra récord de 253.000 hectáreas sembradas en el territorio nacional.

Víctimas del conflicto

La Jurisdicción Especial para la Paz registra avances significativos en la acreditación y representación judicial de 20.610 víctimas (89,6% de la meta), la atención de 18.347 solicitudes de acreditación (87,8%) y la superación de la meta de defensa técnica para comparecientes con 8.007 beneficiarios (102%). No obstante, el cronograma de cierre de los macrocasos enfrenta un escenario de incertidumbre y riesgo de incumplimiento debido a la congestión procesal, limitaciones logísticas y rezagos transversales. La complejidad probatoria y el orden público elevan a Riesgo Alto los Macrocasos 04 (Urabá), 05 (Norte del Cauca) y 07 (Reclutamiento ilícito). La situación es Crítica para los Macrocasos 10 (Crímenes no amnistiables FARC) y 11 (Violencia basada en género) que carecen de una fecha estimada de cierre, lo que amenaza la viabilidad de culminarlos en los plazos previstos.

Implementación, verificación y refrendación

La actualización de los indicadores del PMI no ha culminado su cargue en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SI-IPO), impidiendo el control oportuno y el seguimiento a la implementación del Acuerdo.

Sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*

En el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la CGR ha advertido que persisten los bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la garantía de derechos para la población víctima de desplazamiento forzado, especialmente en la suficiencia de la asignación presupuestal y los derechos a la vida, libertad e integridad, vivienda, generación de ingresos, subsistencia mínima, educación y rehabilitación, entre otros. Así mismo, se evidencia una

94 MUNICIPIOS PRIORIZADOS CON PRESENCIA TERRITORIAL Y SEGUIMIENTO DE LA DELEGADA PARA EL POSCONFLICTO.

desarticulación entre programas, sistemas de información y entidades del orden nacional y territorial, lo que dificulta el acceso de la población a sus derechos fundamentales.

De acuerdo con el *XII Informe de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*, elaborado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2025), el análisis presupuestal entre 2012 y 2024 revela que se ejecutaron recursos por \$243,1 billones de pesos constantes de 2025. Sin embargo, el informe destaca que el 58% de este monto se destinó a gasto general en salud y educación a través del SGP y la Red de Servicios de Salud, rubros que no son exclusivos para la población afectada. Del 42% restante (\$102,7 billones), solo \$73,5 billones impactaron directamente a las víctimas mediante medidas de indemnización, ayuda humanitaria, generación de ingresos, vivienda, retornos y reubicaciones.

Al respecto, la Comisión de Seguimiento (CSMLV, 2025) ha advertido que los recursos asignados continúan siendo insuficientes para atender a los 7.782.828 sujetos de atención e integralmente a las 10.011.972 personas registradas. Cálculos de la entidad estiman que la prórroga de la ley hasta 2031 demandará recursos adicionales por \$407,3 billones de pesos, concentrados principalmente en soluciones de vivienda (\$146 billones), indemnizaciones (\$90 billones) y generación de ingresos (\$27 billones).

Esta asimetría presupuestal profundiza las brechas socioeconómicas. Actualmente, 6,6 millones de víctimas no han superado su situación de vulnerabilidad, 8,1 millones tienen pendiente su indemnización administrativa y se calcula que 5.046.970 personas se encuentran en condición de pobreza monetaria o extrema. En materia habitacional, la situación es compleja: solo el 10,7% de los más de 3,3 millones de hogares víctimas de desplazamiento forzado habita en una vivienda digna, reflejo de que entre 2012 y 2025 solo se asignaron 37.245 subsidios de vivienda para esta población, equivalentes al 13,4% del total nacional.

En el ámbito educativo, aunque se evidencia un avance progresivo en cobertura entre 2021 y 2023 —con un incremento del 16% en matrículas de pregrado y del 19% en formación técnica y posgrados—, la población víctima registra puntajes promedio más bajos



En cumplimiento de sus mandatos constitucionales, la CGR lideró el seguimiento técnico a las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, sentando las bases analíticas del Décimo informe que evaluará la primera década de implementación del Acuerdo Final.

en las pruebas Saber 11 frente a la población general, lo que restringe su acceso a programas universitarios competitivos. Finalmente, la Comisión de Seguimiento (2025) evidencia profundas inequidades territoriales; mientras el promedio per cápita nacional asignado a la política pública fue de \$970.905 pesos en un grupo de 41 entidades territoriales, en regiones críticas como Chocó, Tumaco y Valledupar la inversión es inferior a \$16.000 pesos por víctima. Esta realidad se correlaciona con el hecho de que el 47 % de los municipios del país muestran una baja inversión en el sector, exponiendo una desconexión crítica entre la capacidad fiscal local, las necesidades demográficas y la implementación efectiva de la política de Estado.

2. Vigilancia territorial y rigor técnico: los logros de la Contraloría Delegada para el Posconflicto (2022-2025)

Entre 2022 y 2025, esta Delegada consolidó un modelo estratégico con enfoque territorial para el seguimiento a los recursos destinados a la Paz y las Víctimas, a través de Informes de Ley presentados al Congreso de la República, seguimientos territoriales y herramientas innovadoras, dotando al país de análisis estructurales indispensables para evaluar la realidad financiera de la implementación y la reparación en Colombia.

En cumplimiento de sus mandatos constitucionales, la CGR lideró el seguimiento técnico a las metas del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, sentando las bases analíticas del Décimo informe que evaluará la primera década de implementación del Acuerdo Final. Asimismo, su participación

3,5 %

AVANCE EN LA META
DE ADJUDICACIÓN
DE 3 MILLONES
DE HECTÁREAS
PREVISTAS EN LA
REFORMA RURAL
INTEGRAL. EN
NUEVE AÑOS SE HAN
ADJUDICADO

107.099 HECTÁREAS

en las Comisiones de Seguimiento a la Ley de Víctimas y de Decretos Leyes Étnicos se materializó en informes consolidados; los más recientes mostraron que la inversión histórica acumulada sigue siendo insuficiente frente al pasivo financiero requerido para reparar a las más de diez millones de personas registradas en el país y reiteran fallas de articulación institucional (Comisión de Seguimiento a los Decretos Leyes Étnicos [CSDLE], 2025).

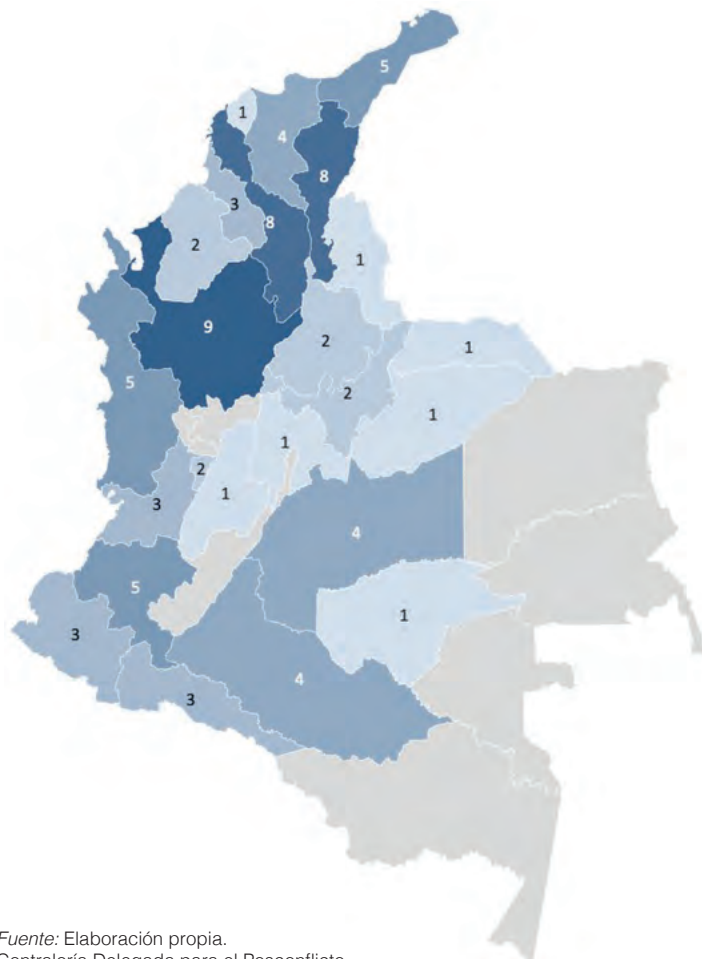
Durante este periodo, se hicieron nueve seguimientos permanentes a temas relevantes como el PNIS, los PATR, los recursos OCAD Paz y las rutas de reincorporación y adjudicación y formalización de tierras, incluido su enfoque étnico y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal.

Adicionalmente, la vigilancia no se limitó al nivel central, también se ha hecho un despliegue territorial sin precedentes, abarcando más de 94 municipios priorizados donde se promovieron mesas de diálogo ciudadano, eventos de intercambio de experiencias sobre control fiscal participativo y precongresos universitarios. El resultado fue la concertación directa entre actores sociales e institucionales y la firma de compromisos orientados a subsanar problemas de la inversión en el territorio (gráfica 1).

Asimismo, se implementó la Estrategia Control Paz Colombia, diseñada como una herramienta para el rastreo de los recursos públicos orientados al posconflicto y a la política pública de víctimas a través de las múltiples fuentes de financiación y sectores que involucran a entidades nacionales y territoriales.

Se vigilan constantemente los recursos estimados para la atención de la crisis humanitaria en la región del Catatumbo, igualmente se acompañó la caravana humanitaria en

GRÁFICA 1.
PRESENCIA TERRITORIAL DE LA CONTRALORÍA DELEGADA
PARA EL POSCONFLICTO 2022-2026



Fuente: Elaboración propia.
Contraloría Delegada para el Posconflicto.

marzo de 2026 con presencia de más de 40 entidades en la zona.

En el marco de los diez años de la implementación del AFP, la CGR prepara dos acciones estratégicas. Primero, la elaboración del décimo informe de seguimiento a la implementación al AFP, con un espíritu de balance de los principales logros y desafíos futuros, y segundo, el Congreso Internacional “10 años del Acuerdo de Paz: entre la firma y la realidad”, que tiene tres objetivos: 1) Construir un balance de país: consolidar un diagnóstico integral que armonice el rigor técnico del Décimo Informe de la CGR con la evidencia académica y la perspectiva de la comunidad internacional. 2) Rendir cuentas con trans-

» La CGR ha hecho un despliegue territorial sin precedentes, abarcando más de 94 municipios priorizados donde se promovieron mesas de diálogo ciudadano, eventos de intercambio de experiencias sobre control fiscal participativo y precongresos universitarios.

parencia: generar un escenario de claridad fiscal que permita contrastar la ejecución de los recursos con los resultados tangibles en los territorios. 3) Proyectar el futuro: entregar al nuevo Gobierno y a la sociedad una hoja de ruta estratégica que identifique los desafíos ineludibles para materializar el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz².

3. Perspectivas de la implementación del Acuerdo y la construcción de paz: desafíos críticos para el nuevo Gobierno

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025, el déficit fiscal del Gobierno nacional central se proyectó en 7,1 % del PIB para el cierre de 2025, luego de la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MHCP], 2025). A pesar de los ajustes de política y del escenario de consolidación previsto, los análisis oficiales reconocen que la senda de deuda pública seguirá siendo exigente en los próximos años, en la medida en que las metas de balance y de deuda se calibran para preservar la sostenibilidad fiscal bajo condiciones de alta rigidez del gasto público. En este contexto, el margen fiscal disponible para atender las inversiones en infraestructura y programas de desarrollo social en las zonas rurales permanece limitado; incluso, corre el riesgo de agravarse.

La perspectiva de seguridad es aún más delicada. La política de Paz Total —que abarcó diez procesos de negociación simultáneos— ha entrado en un estado de estancamiento, caracterizado por la ausencia de agendas sustantivas de desmovilización, la frecuente ruptura de los ceses al fuego bilaterales y las profundas dificultades para consolidar los marcos jurídicos de sometimiento a la justicia. La narrativa optimista de un posconflicto hace 10 años, ha sido reemplazada por la realidad de una persistencia y atomización del conflicto: Colombia pasó de tener cuatro grandes actores armados a más de siete grupos organizados que no solo delinquen, sino que también ejercen control territorial, con economías ilegales —narcotráfico, minería ilegal y extorsión—.

2 El Congreso Internacional “10 años del Acuerdo de Paz: entre la firma y la realidad”, programado entre el 14 y el 17 de julio de 2026 en Bogotá, principalmente, y con actividades académicas simultáneas en Cali y Medellín. 25 universidades son aliadas del Congreso y serán sedes de las actividades.



El nuevo Gobierno deberá enfrentar con urgencia la actualización del costeo del Acuerdo, lo cual exige actualizar de manera inaplazable el componente financiero del PMI, los alcances de los 16 planes nacionales sectoriales e implementar reformas efectivas que articulen la ejecución de los distintos sectores nacionales.

El gran reto para la implementación no reside únicamente en inyectar más recursos, sino además en mejorar de forma radical la calidad de la inversión; los recursos deben gestionarse con una adecuada coordinación, eficiencia y eficacia.

Colombia se encuentra en un punto de inflexión en el que las decisiones de política económica y de gestión pública determinarán el éxito o el fracaso definitivo de la implementación de las políticas para el Posconflicto. Los análisis sectoriales revelan una preocupante realidad: la implementación del Acuerdo avanza con un evidente rezago en términos de resultados, gestión y asignación presupuestal, lo que demuestra que el Estado no ha respondido con la celeridad y la efectividad institucional necesaria.

Por lo anterior, el Estado debe avanzar en el mejoramiento de la articulación institucional entre las mismas entidades del orden nacional y con el nivel territorial. Como lo ha evidenciado la CGR, la persistencia de una ejecución desarticulada y la ausencia de instrumentos efectivos de planeación entre el orden nacional y territorial limitan la focalización territorial; las directrices del ámbito nacional desconocen las realidades y capacidades de los municipios y departamentos. El gran desafío de gobernanza radica en superar esta fragmentación, unificando criterios que permitan coordinar todas las intervenciones en las zonas priorizadas.

Adicionalmente, el nuevo Gobierno deberá enfrentar con urgencia la actualización del costeo del Acuerdo, lo cual exige actualizar de manera inaplazable el componente financiero del PMI, los alcances

9

SEGUIMIENTOS PERMANENTES

A TEMAS
ESTRATÉGICOS
COMO PNIS,
PDET, OCAD PAZ,
REINCORPORACIÓN
Y TIERRAS.

de los dieciseis (16) planes nacionales sectoriales e implementar reformas efectivas que articulen la ejecución de los distintos sectores nacionales.

En materia de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras persisten desafíos, como la implementación de las modificaciones contempladas en la Ley 2421 de 2024, para dar impulso a la Comisión de Financiamiento que evaluará nuevas fuentes de recursos para atender a los casi diez millones de víctimas del registro.

Se requiere avanzar en la implementación del CONPES de Soluciones Duraderas, en especial con las medidas de vivienda, generación de ingresos, acceso, formalización y tenencia de tierras con el fin de garantizar la eficiencia en el uso de los recursos y la articulación de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

Frente a la Educación Superior, es necesario contar con estrategias de nivelación para la población desplazada, pues, si bien se ha aumentado la oferta de matrícula gratis y la cobertura de créditos condonables, esta población no cuenta con el nivel educativo requerido para acceder a las universidades.

Es imperativo avanzar en la coordinación nación-territorio, en la destinación de recursos crecientes por todos los niveles de gobierno de forma equitativa y mejorar la calidad de los datos en los sistemas de información y registros integrados.

Finalmente, la eficiencia del gasto y el control social dependen de la transparencia y el acceso a la información técnica, presupuestal y contractual; los problemas de calidad, consistencia y disponibilidad de la información, así como la trazabilidad contractual, obstruyen el ejercicio del control ciudadano. **EC**



AUTORES



**ELIANA JAHINIVER
DÍAZ LEMUS**



**ORLANDO MORENO
GAVIRIA**
COORDINADORES DE GESTIÓN



**CLAUDIA PATRICIA
GOYENECHÉ**

* Agradecimientos a la profesional María Fernanda Silva Hernández por su aporte en la construcción del apartado sobre la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

165



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia de Renovación del Territorio. (2026). *Plataforma de seguimiento de la Central PDET*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/>
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (CSMLV). (2025). *XII Informe de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto>
- Comisión de Seguimiento a los Decretos Leyes Étnicos. (2025). *Informe de seguimiento a la atención, asistencia y reparación integral de pueblos y comunidades étnicas víctimas del conflicto armado*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto>
- Contraloría General de la República. (2024, 20 de noviembre). *Discurso de apertura* [Intervención en Foro]. Foro “Así va la Paz”, Bogotá, Colombia.
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe al Congreso de la República sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría Delegada para el Posconflicto. <https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/informes-posconflicto>
- Contraloría General de la República & Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025). *Informe final de seguimiento a políticas y programas de posconflicto: Componente de restitución de tierras y derechos territoriales con énfasis en el posfallo (Vigencias 2023-2025)* (Convenio 1494 de 2023).
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia T-025 de 2004* (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- Kunová A., & Mélinon A. *Humanitarian-Development. Peace Nexus Approaches in Conflict and Disaster Settings*. United Nations Development Programme. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-02/hdp_nexus-en.pdf
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011. D.O. 48.096.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025* (MFMP 2025). https://www.minhacienda.gov.co/politica-fiscal/documentos-planeacion-financiera/marco-fiscal-mediano-plazo/-/document_library/hnrd/view_file/2458269/
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia - UNMVC. (2026, 14 de abril). *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: Informe del Secretario General (S/2026/229)*. Consejo de Seguridad. <https://colombia.un.org/sites/default/files/2026-04/InformeSG-Mision-n2605631.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025). *Informe de Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023*. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_informe_monitoreo_2023.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Sexto informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz (abril 2023–marzo 2024)*. <https://www.procuraduria.gov.co/Documents/2024/Diciembre%202024/Micrositio%20Acuerdos%20de%20paz/SextoInformealCongresodeseguimientoAFP2024vfradicar.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep/PPP-CERAC. (2025). *Decimoquinto Informe de Verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://www.verificacion.cerac.org.co/#InformesVerificacion>
- Unidad de Implementación al Acuerdo de Paz (UIAP). (2024). *Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. Bogotá. https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/Diseno-libro-cambios-y-continuidades-en-el-conflicto_comision-historica_02.pdf

ANALÍTICA DE DATOS

MOTOR DEL CONTROL FISCAL PREVENTIVO

¿Cómo evitar que miles de millones de pesos terminen atrapados en obras suspendidas o inconclusas? La respuesta se halla en los datos. A través de modelos analíticos, la georreferenciación y el monitoreo permanente, la Contraloría General de la República está transformando la manera de vigilar la inversión pública y anticipar riesgos en tiempo real.

UNA OBRA PÚBLICA INCONCLUSA no es solo una estructura detenida: es una promesa incumplida para la ciudadanía. Cada proyecto suspendido, retrasado o sin ser puesto en marcha puede representar comunidades que esperan colegios, hospitales, vías, acueductos o sedes institucionales que mejorarían su calidad de vida. Tras cada cronograma incumplido hay recursos públicos comprometidos, expectativas ciudadanas aplazadas y oportunidades de desarrollo territorial que no se materializan.

Por lo anterior, en un país donde la inversión en infraestructura es clave para cerrar brechas sociales y económicas, anticipar riesgos se ha vuelto una tarea decisiva del control fiscal moderno. En el contexto descrito, el control fiscal con base en datos cobra especial relevancia: ya no se trata de tan solo vigilar la ejecución de los recursos, sino de, además, identificar señales tempranas, priorizar proyectos críticos y activar respuestas institucionales antes de que los riesgos se vuelvan pérdidas para el Estado u obras sin servicio para la ciudadanía.

Bajo esta lógica, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) ha consolidado un modelo de seguimiento de obras que integra gestión de información, analítica de datos y capacidad de reacción institucional. Desde la Unidad de Información, el ciclo inicia con la captura y la preparación del dato a través del Aplicativo Unidad de Información (APPUI) y de canales de intercambio con las entidades y los sujetos de control. El reporte se estructura en tres fuentes obligatorias: matriz de seguimiento de obras, matriz de coordenadas geográficas y matriz de hitos de ejecución.

Con lo anterior se centraliza información de más de 678 entidades en entornos tipo Data Lake. Y ante los retos de calidad, consistencia y detalle de la información, se fortalecen procesos de validación, estandarización y seguimiento, complementados con prácticas de seguridad alineadas a ISO/IEC 27001. Este enfoque permite superar una visión fragmentada de la información pública y avanzar hacia un esquema de control más integral, donde los datos dejan de ser registros

GRÁFICO 1.
VISOR A MANERA DE EJEMPLO: MODELO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI).

aislados para volverse insumos estratégicos al servicio de la toma de decisiones.

La integración de variables contractuales, financieras, físicas y geográficas permite identificar patrones de riesgo, comparar avances programados frente a avances reales, detectar posibles rezagos y priorizar intervenciones en proyectos con mayor nivel de criticidad. Así, la analítica de datos fortalece la oportunidad del control fiscal, pues permite que las alertas se generen durante la ejecución de los proyectos, y no solo cuando los efectos negativos ya se hayan materializado.

Analítica de datos y control fiscal preventivo

A partir del Acto Legislativo 04 de 2019 y del Decreto Ley 403 de 2020, la Contraloría General de la República (CGR), por medio de la DIARI, desarrolló 52 modelos analíticos que cubren infraestructura, contratación estatal, programas sociales y sectores estratégicos tales como: ambiente, salud, regalías, trabajo, subsidios y educación (Congreso de Colom-

bia, 2019). Entre enero de 2022 y febrero de 2026, dichos modelos generaron 2.429 alertas tempranas, asociadas a un monto alertado de \$71,4 billones de pesos. La categoría de Infraestructura y Obras Públicas concentra el 64,4% del valor alertado, principalmente a través del Modelo Analítico de Obras Públicas y del Modelo de Riesgos del Sistema General de Regalías (SGR). Así se evidenciaron fallas recurrentes de planeación territorial, ejecución fragmentada y supervisión limitada. Estos modelos interoperan y se alimentan de catálogos APPUI y de información de contratación estatal articulando datos físicos, financieros, contractuales y geográficos para fortalecer la trazabilidad del riesgo.

El gráfico 1 expresa un modelo de obras de infraestructura, a propósito del tema.

Las estadísticas muestran que tras esas cifras de ocupación tan notorias sigue ocultándose una debilidad estructural de la economía nacional: la generación del empleo de calidad, lo cual se refleja en las altas tasas de informalidad laboral. Aunque hay una leve caída de ese indicador a partir de 2023,



En la CGR la información deja de ser un insumo pasivo y se convierte en un activo estratégico para anticipar riesgos, focalizar esfuerzos y orientar decisiones públicas con mayor oportunidad.

la informalidad se mantiene en niveles del 55%. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), solo México supera a Colombia en nivel de informalidad laboral entre sus miembros (OCDE, 2025).

Modelo de obras

En el marco de las principales problemáticas identificadas durante la caracterización del modelo de obras, se destacan como elementos recurrentes los desfases en los cronogramas, la desalineación entre la ejecución financiera y el avance físico pactado, la acumulación de suspensiones prolongadas, las deficiencias en los estudios previos y las modificaciones reiteradas en los alcances técnicos. Tales situaciones reflejan debilidades estructurales tanto en la fase de planeación como en la de ejecución, al igual que limitaciones en la estructuración de los proyectos, y en la estimación de tiempos y costos, así como en los mecanismos de seguimiento y control. Asimismo, ponen de relieve inconsistencias en la articulación entre los componentes técnicos, financieros y administrativos, lo que repercute de forma directa en la eficiencia, la oportunidad y la sostenibilidad de las intervenciones.

En el contexto descrito, estas problemáticas permiten identificar oportunamente riesgos a través de alertas tempranas, así como apoyar la priorización de seguimientos permanentes y mejorar su análisis desde una perspectiva territorial, y así facilitan enfocar la intervención institucional en los casos más críticos y llevar a cabo acciones preventivas de manera más oportuna.

Desde esta perspectiva, el control fiscal basado en datos no se limita a identificar desviaciones contractuales o financieras: su

máximo valor reside en anticipar afectaciones sociales derivadas de la ineficiente ejecución de los proyectos públicos. Cada obra suspendida, retrasada o inconclusa representa una oportunidad perdida para la ciudadanía: colegios que no reciben estudiantes, hospitales que no prestan servicios, vías que no conectan territorios, acueductos que no garantizan el acceso al agua o sedes institucionales que no fortalecen la presencia del Estado. Por ello, la analítica aplicada al control fiscal permite transformar grandes volúmenes de información en decisiones oportunas, focalizadas y con impacto real sobre la calidad de vida de las comunidades.

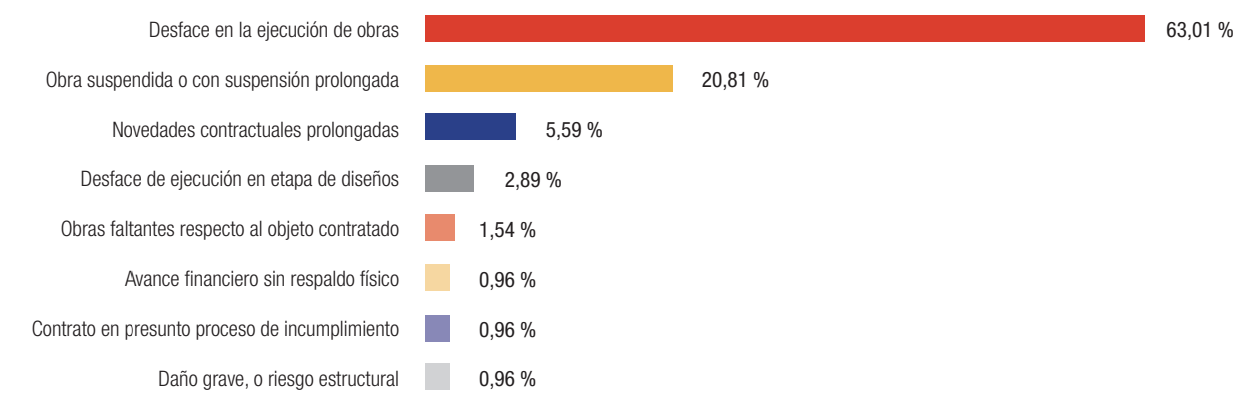
El gráfico 2 muestra un modelo de obras de infraestructura con proporción de alertas por situación detectada.

Obras inconclusas

En el mismo sentido, cobra especial relevancia el abordaje de las obras inconclusas, entendidas como las intervenciones que, pese a contar con avances físicos y financieros, permanecen sin finalizar ni ser puestas en funcionamiento, lo que, en consecuencia, limita el acceso efectivo de la ciudadanía a bienes y servicios esenciales. En respuesta a la problemática, en el marco de la Ley 2020 de 2020 (Congreso de Colombia, 2020), la DIARI ha consolidado el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, como un instrumento clave para visibilizar, dimensionar y actuar sobre uno de los mayores focos de ineficiencia en el gasto público.

Entre 2022 y 2026, se identificaron en el territorio nacional 248 obras inconclusas, que representan más de \$1.06 billones de pesos en recursos comprometidos. Sin embargo, más allá de evidenciar el rezago, la gestión institucional ha sido orientada a transformar

GRÁFICO 2.
MODELO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA: PROPORCIÓN DE ALERTAS POR SITUACIÓN DETECTADA



esa realidad: gracias al seguimiento técnico, la analítica de datos y la articulación con las entidades, 76 de dichas obras fueron terminadas y puestas en funcionamiento, recuperaron su propósito original y generaron beneficios concretos para las comunidades. Además, se ha fortalecido la articulación con las contralorías territoriales y se han desarrollado mesas de trabajo con gobernaciones y alcaldías, lo que ha permitido analizar de manera conjunta el contexto de las obras inconclusas en cada territorio, identificar causas estructurales y concertar rutas de acción para reactivarlas.

El análisis territorial ha permitido enfocar los esfuerzos en los departamentos que muestran mayor concentración de obras y recursos, como Antioquia, Sucre, Bolívar, Cundinamarca y Valle del Cauca, y consolidar una intervención más estratégica y foca-

lizada. De la misma forma, se ha avanzado en la depuración del registro mediante la toma de decisiones frente a proyectos inviables, a fin de evitar que se prolonguen inversiones sin retorno social.

En conjunto, estos resultados evidencian un cambio de enfoque en el control fiscal: el paso de identificar el problema a generar soluciones concretas, lo cual se traduce en decisiones oportunas, acciones tangibles, obras culminadas y valor público recuperado para el país.

Articulación institucional y reacción oportuna

La fortaleza del modelo implementado por la DIARI radica en la articulación entre tres capacidades institucionales: la gestión de información, el análisis especializado y la reacción inmediata. La primera permite consolidar datos que provienen de entidades





La analítica aplicada al control fiscal permite transformar grandes volúmenes de información en decisiones oportunas, focalizadas y con impacto real sobre la calidad de vida de las comunidades.

171

públicas, contratos, avances físicos, registros fotográficos y fuentes sectoriales. La segunda transforma esa información en alertas, patrones de riesgo y criterios de priorización. La tercera activa mecanismos de intervención como los seguimientos permanentes, las mesas técnicas y la coordinación con entidades ejecutoras. Esta integración permite que el control fiscal evolucione de un enfoque predominantemente posterior hacia un esquema preventivo y de vigilancia, que inste a los gestores fiscales a tomar acciones encaminadas a reencauzar la ejecución de los proyectos y evitar que las actuaciones de control

fiscal se presenten solo cuando el daño ya se haya materializado. El gráfico 3 es una vista del Geoportal de la CGR.

Geoportal

A modo de complemento estratégico, la CGR cuenta con el Geoportal, una herramienta pública de acceso gratuito que permite a las entidades y a la ciudadanía en general visualizar y comprender, a través de mapas interactivos, la inversión de los recursos públicos asociados a obras de infraestructura, proyectos en ecosistemas como páramos, y obras inconclusas, entre otros.

GRÁFICO 3.
VISTA DEL GEOPORTAL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Fuente: Contraloría General de la República, Geoportal Institucional.

A través de esta plataforma, los ciudadanos acceden de manera sencilla a información geoespacial relativa a contratos, inversiones y proyectos sujetos a control fiscal, presentada de forma clara e intuitiva, para facilitar su interpretación y su uso. De esta manera, el Geoportal no solo amplía el acceso a la información pública, sino que contribuye a cerrar brechas en su comprensión, y fortalecer, por ende, la transparencia y la apropiación ciudadana en el marco del control fiscal.

Además, el monitoreo continuo de la información permite que se generen insumos relevantes para la Unidad de Reacción Inmediata (URI) y las delegadas sectoriales, y se facilite así la emisión de alertas preventivas que activan mecanismos de intervención como los seguimientos permanentes y las acciones de reacción inmediata, en el marco del control fiscal preventivo y concomitante.

En ese contexto, la CGR invita a la ciudadanía, a las entidades territoriales, a la academia y al sector privado a explorar esta herramienta, apropiarla su contenido y utilizarla como un insumo clave para el análisis, la veeduría y la generación del conocimiento. Este acceso se encuentra disponible a través del link: <https://geportal.contraloria.gov.co>, lo cual representa una oportunidad para avanzar hacia un modelo de control fiscal más transparente y colaborativo, y se convierte en un activo de valor público al servicio del país (Contraloría General de la República, s. f.).

La disponibilidad de información georreferenciada también fortalece la participación ciudadana y el control social. Cuando los datos sobre inversión pública, ubicación de proyectos, estado de avance y riesgos asociados se presentan de manera clara y accesible a la ciudadanía, se tienen mejores recursos para el seguimiento a las obras que impactan su territorio. Ello resulta en especial relevante para el caso de municipios y departamentos donde las comunidades conocen de primera mano los retrasos, los abandonos o las dificultades de ejecución, pero no siempre disponen de información estructurada para respaldar sus observaciones.

Mecanismo de seguimiento permanente

En línea con este enfoque basado en información y analítica, las alertas tempranas generadas por los modelos permiten activar mecanismos de intervención que trascienden en el análisis y se materializan en acciones concretas sobre los proyectos en riesgo. En ese marco, la Unidad de Reacción Inmediata y la Delegada Intersectorial de Regalías adscrita a la DIARI implementan el mecanismo de Seguimiento Permanente (SP), orientado a acompañar la ejecución de iniciativas con alto nivel de criticidad y prevenir su eventual conversión en obras inconclusas.

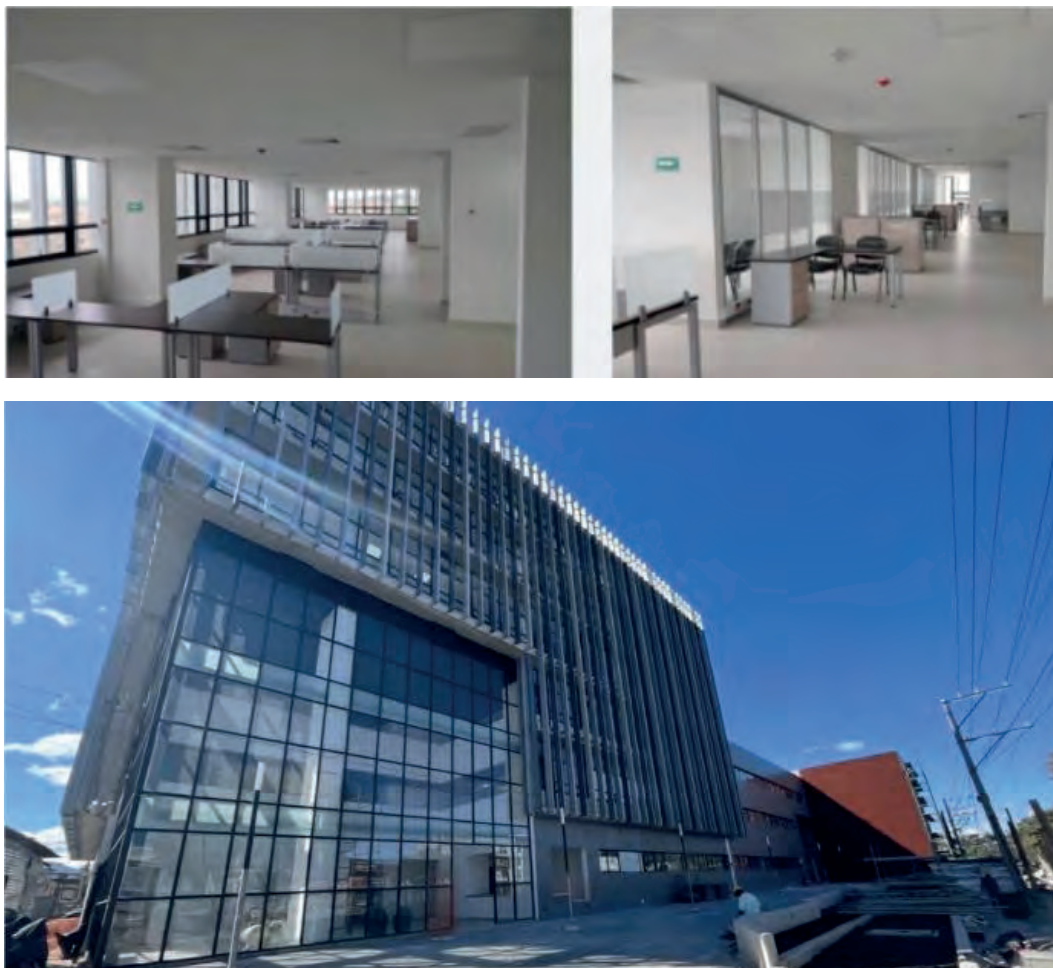
Teniendo en cuenta lo anterior, desde septiembre de 2022 se han iniciado 877 acciones SP por un valor cercano a los \$24,3 billones de pesos, con un acompañamiento a más de 223 entidades objeto de control. De dichas obras, 256 se han culminado y puesto en funcionamiento de manera exitosa, y se han protegido así recursos públicos cercanos a \$6,4 billones, mientras que en otros 63 casos se han reactivado las obras. Estos resultados evidencian que combinar analítica de datos, seguimiento técnico y articulación institucional es un medio efectivo para mejorar la ejecución del gasto público y proteger el patrimonio del Estado.

Caso emblemático: sede única de la Fiscalía General de la Nación en Popayán

El valor agregado del modelo de obras se hace evidente cuando las cifras se traducen en resultados tangibles en el territorio. Un caso representativo es la “Construcción de la sede única de la Fiscalía General de la Nación”, en Popayán, Cauca, proyecto que presentó alertas por bajo avance físico, tras identificarse un desfase del 17,47% entre lo programado y lo ejecutado (Contraloría General de la República, 2025).

A través de al menos 40 mesas de trabajo interinstitucionales, se logró superar barreras técnicas, administrativas y financieras, y así se logró que la obra pasara del 13,79% de ejecución al 100%. En medio del seguimiento se identificaron dificultades asociadas a ajustes técnicos, incorporación de ítems no previstos, mayores cantidades de obra, trámites de energización, certificaciones técnicas, instalación de ascensores, adecuación de servicios públi-

REGISTRO FOTOGRÁFICO 1.
CIERRE DE LA SEDE ÚNICA
DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN POPAYÁN



Fuente: Contraloría General de la República, Informe interno de Seguimiento Permanente CAT_720_2024, 2025.

cos, dotación mobiliaria y definición de componentes tecnológicos. Estas situaciones exigieron una coordinación permanente entre la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), la Fiscalía General de la Nación, el contratista, la interventoría y los demás actores involucrados, a fin de evitar que la obra permaneciera inconclusa y garantizar su funcionalidad.

La intervención de la DIARI permitió mantener trazabilidad sobre los compromisos, hacer seguimiento a los cronogramas, verificar avances y promover decisiones oportunas para proteger la inversión pública. Como resultado, el proyecto alcanzó el 100 % de ejecución física, y tuvo conexión definitiva de acueducto, energización, certificaciones técnicas y

entrega de mobiliario, condiciones necesarias para su puesta en funcionamiento. El resultado del control fiscal preventivo y concomitante se reflejó en la protección de \$61.086 millones de pesos de inversión pública, asociados a la ejecución de la obra, la interventoría y la dotación.

Por último, el impacto social de esta intervención es significativo: la nueva sede beneficia a más de 350.000 habitantes de Popayán, por lo cual mejora el acceso a la justicia, la calidad de la atención y las condiciones de prestación de los servicios judiciales.

El registro fotográfico 1 muestra parte de las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación en Popayán.



La CGR, a través de la DIARI y sus capacidades, aporta, en el marco de su modelo de control fiscal preventivo, a mejorar la eficiencia del gasto público, garantizar el acceso ciudadano a bienes y servicios esenciales y a mitigar riesgos derivados del uso inadecuado de los recursos públicos.

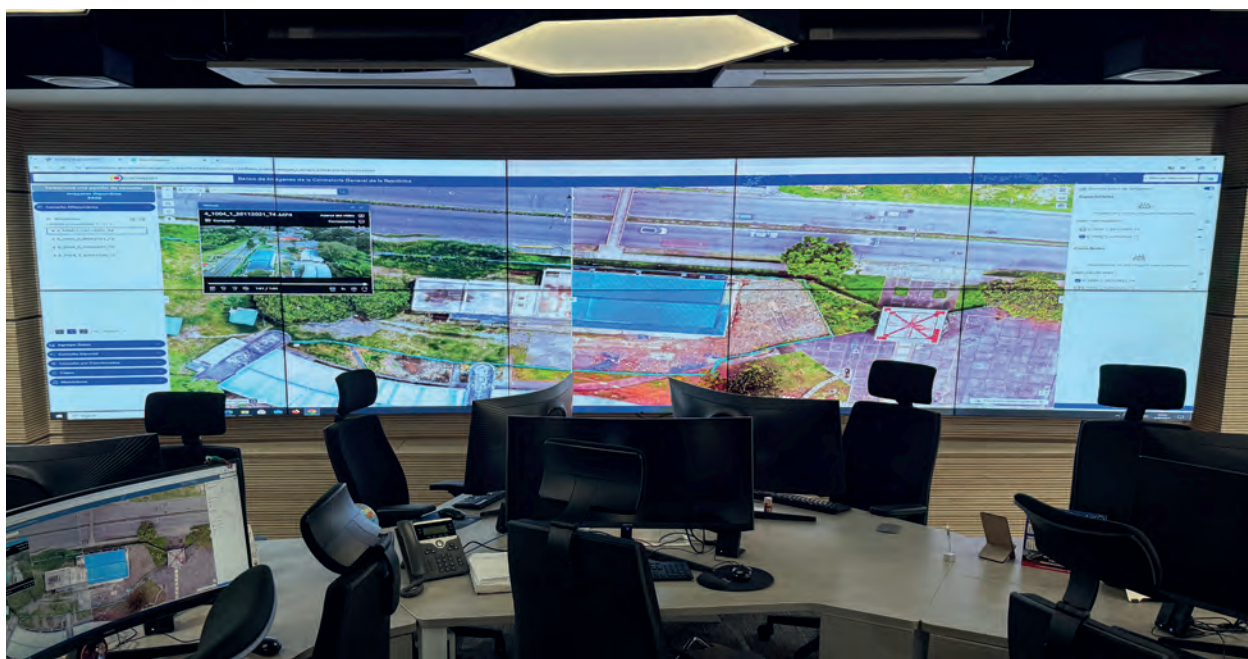
Conclusiones

La experiencia de la DIARI deja ver una transformación clave en la forma de ejercer el control fiscal en Colombia. La información deja de ser un insumo pasivo y se vuelve un activo estratégico para anticipar riesgos, focalizar esfuerzos y orientar decisiones públicas con mayor oportunidad. En este nuevo enfoque, la vigilancia fiscal no se limita a revisar hechos cumplidos, sino que incorpora capacidades analíticas para intervenir de manera preventiva durante la ejecución de los proyectos, y así reducir la probabilidad de que se pierdan recursos y fortalecer la generación de valor público.

Esta transformación también implica una mayor articulación entre tecnología, criterio técnico y presencia institucional en territorio. Los modelos analíticos permiten identificar patrones y priorizar casos críticos, pero su

efectividad depende de la capacidad institucional para convertir las alertas en acciones concretas, mediante mesas de trabajo, seguimiento a compromisos y coordinación con las entidades responsables. En ese sentido, el control fiscal preventivo y concomitante se consolida como una herramienta moderna de gestión pública, orientada no solo a proteger el patrimonio del Estado, sino a garantizar que la inversión pública se traduzca en obras terminadas, servicios disponibles y mejores condiciones de vida para la ciudadanía.

En este marco, resulta imprescindible hacer un llamado a las entidades sujetas de control a fortalecer los procesos de planeación, estructuración y ejecución de los proyectos de infraestructura, como elemento clave para prevenir la materialización de riesgos identificados a través de los modelos analíticos. Una adecuada planificación y una correcta ejecu-



ción técnica, financiera, jurídica y contractual no solo ayudan a mejorar la eficacia y la eficiencia en la administración del gasto público, sino que reducen progresivamente la generación de alertas tempranas en atención a las obras críticas y, por ende, coadyuvan a prevenir el incremento en el número del registro de obras inconclusas en el territorio nacional.

De esta forma, la CGR, a través de la DIARI y sus capacidades, aporta, en el marco de su modelo de control fiscal preventivo, a mejorar la eficiencia del gasto público, garantizar el acceso ciudadano a bienes y servicios esenciales y a mitigar riesgos derivados del uso inadecua-

do de los recursos públicos. Estos avances evidencian que la analítica de datos, articulada con la reacción institucional y el seguimiento técnico, puede generar beneficios sociales, económicos y ambientales en los territorios, fortaleciendo un modelo de control fiscal más transparente y orientado a resultados.

Finalmente, este modelo desarrollado por la DIARI se consolida como una buena práctica institucional estatal en materia de control fiscal basado en datos, con potencial de ser replicado y adaptado por otras entidades fiscalizadoras a nivel tanto nacional como internacional. **EC**



AUTORES

DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y REACCIÓN INMEDIATA (DIARI)



**ANDRÉS FELIPE
CIFUENTES PERDOMO**
DIRECTOR DE INFORMACIÓN,
ANÁLISIS Y REACCIÓN
INMEDIATA-DIARI FOCALIZADA



**EDUARDO JOSÉ
TOUS DE LA OSSA**
JEFE DE LA UNIDAD DE
INFORMACIÓN-DIARI



**CARLOS ANDRÉS
RODADO GRIJALBA**
JEFE DE LA UNIDAD
DE ANÁLISIS DE LA
INFORMACIÓN-DIARI



**DIANA CAROLINA
TORRES GARCÍA**
DELEGADA
INTERSECTORIAL DE
REGALÍAS-DIARI



**ÁLVARO JOSÉ
GIRALDO CADAVID**
JEFE DE LA UNIDAD DE
REACCIÓN
INMEDIATA-DIARI



**FARHA ALEXANDRA
AMARIZ SARMIENTO
PÉREZ**
PROFESIONAL UNIVERSITARIO,
GRADO 02-DIARI



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de Colombia. (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019, por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal.*
- Congreso de Colombia. (2020). *Ley 2020 de 2020, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.*
- Contraloría General de la República. (2025). *Informe interno de seguimiento permanente a los recursos públicos: CAT_720_2024. Construcción de la Sede Única de la Fiscalía General de la Nación, sede Popayán.* Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI).
- Contraloría General de la República. (s. f.). *Geoportal de la Contraloría General de la República.* <https://geoportal.contraloria.gov.co>

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

Y REFORMA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN COLOMBIA

La reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) promete más autonomía para los territorios, pero también abre interrogantes sobre sostenibilidad fiscal, capacidad institucional y el verdadero alcance de la descentralización en Colombia.

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL ha sido uno de los pilares del modelo institucional colombiano desde la Constitución de 1991. En ese esquema, el Sistema General de Participaciones (SGP) se consolidó como el principal mecanismo para transferir recursos de la nación a las entidades territoriales y financiar servicios esenciales como educación, salud y agua potable. Actualmente, absorbe cerca del 21 % de los Ingresos Corrientes de la Nación y constituye una fuente fundamental de financiación para departamentos y municipios, especialmente para aquellos con menor capacidad de generación de ingresos propios.

Sin embargo, el funcionamiento del sistema se ha visto acompañado de debates persistentes sobre la rigidez en la destinación de los recursos, las brechas territoriales que aún subsisten y las diferencias en las capacidades administrativas de los gobiernos locales para asumir nuevas responsabilidades. En el fondo, la discusión gira en torno a una pregunta clave: cómo avanzar hacia una mayor autonomía territorial sin comprometer la eficiencia del gasto público ni la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Con ese propósito, el Acto Legislativo 03 de 2024 introdujo una nueva ruta para la descentralización, al establecer criterios orientados al cierre de brechas territoriales y una senda de crecimiento progresivo del SGP hasta alcanzar el 39,5 % de los ingresos corrientes de la nación (ICN) en un periodo de transi-



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
CONTRALOR DELEGADO
PARA EL SECTOR EDUCACIÓN,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
CULTURA, RECREACIÓN
Y DEPORTE



ANDRÉS ORLANDO ORTEGÓN OCAMPO
PROFESIONAL DE LA
CONTRALORÍA DELEGADA
PARA EL SECTOR EDUCACIÓN,
CIENCIA Y TECNOLOGÍA,
CULTURA, RECREACIÓN
Y DEPORTE

ción de doce años que comenzará en 2027. En desarrollo de esta reforma surge el Proyecto de Ley 502 de 2025, que busca redefinir el régimen de competencias y reorganizar la arquitectura institucional y financiera del sistema.

Este artículo analiza los principales componentes de la propuesta y examina sus implicaciones fiscales e institucionales. Aunque la iniciativa busca fortalecer la autonomía territorial y mejorar la focalización de los recursos públicos, también plantea interrogantes sobre la sostenibilidad fiscal, la capacidad administrativa de los gobiernos locales y los desafíos que podría generar para la coordinación institucional y el control de los recursos del SGP.

Un nuevo enfoque de descentralización territorial

Uno de los elementos más relevantes del Proyecto de Ley 502 de 2025 consiste en la redefinición del régimen de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Mientras el modelo vigente asigna funciones sectoriales relativamente rígidas, el proyecto de ley propone un esquema de descentralización gradual y asimétrica basado en las capacidades institucionales de los territorios, y orientada prioritariamente al cierre de brechas.

Este enfoque reconoce que las entidades territoriales presentan niveles heterogéneos de capacidad administrativa, financiera y técnica. En consecuencia, la iniciativa introduce un Sistema de categorización de entidades te-



» La sostenibilidad de la inversión territorial depende de que las nuevas responsabilidades se acompañen de financiación adecuada y mecanismos efectivos de seguimiento y control.

ritoriales que clasifica a los territorios tanto por sus capacidades institucionales como por sus atributos territoriales, incluyendo variables ambientales, étnicas, rurales y productivas. Dicho sistema busca orientar la asignación progresiva de competencias y el diseño de estrategias diferenciadas de fortalecimiento institucional.

Sin embargo, ese mismo diseño presenta un vacío estructural, al desvincular la categorización político-administrativa de las garantías reales de suficiencia presupuestal. El error radica en asumir que la capacidad técnica y gerencial es equivalente a la capacidad para generar ingresos. Una entidad territorial puede tener la estructura técnica para ejecutar un programa, pero también carecer de la base gravable o del recaudo necesario para financiar los costos operativos asociados.

En la práctica, la evidencia demuestra que las entidades de mayor tamaño económico logran diversificar sus fuentes de ingreso y acceder a crédito, mientras las de menor categoría operan bajo una alta dependencia de las transferencias centralizadas (Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana, 2026). Facilitar el traslado de competencias opera-

» El seguimiento a la reconstrucción de Mocoa ha puesto de relieve la importancia de fortalecer las capacidades territoriales, la coordinación institucional y los mecanismos de control fiscal para garantizar que los recursos públicos se traduzcan en soluciones efectivas para las comunidades.

tivas desde la nación hacia las regiones, sin asegurar un respaldo financiero líquido, concurrente e indelegable, constituye una vulnerabilidad que resulta aún más crítica en la arquitectura fiscal de los niveles intermedios (Universidad EAFIT, 2025).

Así mismo, el proyecto incorpora instrumentos de cooperación intergubernamental, entre los cuales se destacan los acuerdos de colaboración transitoria. Estos mecanismos permiten que una competencia sea ejercida temporalmente por un nivel de gobierno distinto del titular legal, a fin de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios mientras se fortalecen las capacidades institucionales necesarias para su ejercicio directo.

No obstante lo anterior, esta figura resulta institucionalmente insuficiente, dados los retos de escala. Al concentrarse en sustituciones temporales bilaterales, y no en Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) de largo plazo, el proyecto omite el lineamiento central de la Misión de Descentralización, la cual propone transitar de divisiones político-administrativas fragmentadas hacia una articulación supramunicipal y supradepartamental de los programas y los presupuestos.





Facilitar el traslado de competencias operativas desde la Nación hacia las regiones, sin asegurar un respaldo financiero líquido, concurrente e indelegable, constituye una vulnerabilidad.

Reconfiguración financiera del Sistema General de Participaciones

La iniciativa introduce una bifurcación en la arquitectura del SGP dividiéndolo en un componente Primario y otro Incremental. El SGP Primario mantiene la distribución sectorial rígida, establecida en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Si bien dicha concentración busca asegurar la financiación de servicios públicos esenciales, perpetúa una inflexibilidad estructural que anula la capacidad de los gobiernos territoriales para reasignar recursos frente a coyunturas locales.

Por su parte, el SGP Incremental capturará el crecimiento progresivo de los recursos durante el periodo de transición. Aunque la premisa legislativa sostiene que ese componente otorgará a los municipios un mayor margen de discrecionalidad para el cierre de brechas, su diseño institucional entra en contradicción directa con tamaño objetivo. El proyecto establece que la asignación de dichos recursos adicionales se definirá anualmente, a través de un acto administrativo expedido por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y los ministerios sectoriales. Esa dependencia de una regla de distribución dinámica centralizada restringe la autonomía territorial prometida.

A nivel macroeconómico, la mencionada flexibilidad centralizada genera una asimetría estructural. Al indexar una proporción creciente de los ICN hacia los territorios sin articular un mecanismo imperativo, verificable e indelegable para el traslado de las responsabilidades de gasto, el modelo cede la base de recaudo del Gobierno nacional central (GNC), pero le mantiene la carga operativa. Como lo advierte el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, el escenario descrito compromete la viabilidad del Estado

para cubrir sus propias obligaciones indelegables (CARF, 2024).

Finalmente, para mitigar la exposición de los presupuestos locales a la volatilidad de los ICN, la iniciativa crea el Fondo de Estabilización de Ingresos Territoriales (FEIT-SGP), financiado con el 5 % del incremento anual del sistema. No obstante, aunque se justifica como un mecanismo contracíclico, su diseño normativo descarta recomendaciones técnicas clave para la equidad regional, pues reemplaza instrumentos estructurales más robustos, como el Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET), propuesto originalmente por la Misión de Descentralización (Departamento Nacional de Planeación, 2024).

Gobernanza y coordinación intergubernamental

Un aporte relevante del proyecto consiste en la creación de un Sistema de Gobernanza para la Autonomía y la Descentralización Territorial. Dicho sistema busca articular la asignación de competencias con la disponibilidad de recursos y las capacidades territoriales, generando un espacio institucional de coordinación entre la nación, las entidades territoriales y los territorios indígenas.

Como parte de esa estructura se crea el Consejo Superior para la Autonomía y la Descentralización, instancia encargada de formular lineamientos estratégicos para implementar el proceso de descentralización. Aunque sus decisiones no tienen carácter vinculante, sus recomendaciones orientan la reglamentación del sistema y la definición de prioridades de política pública.

Sin embargo, ese tipo de diseño acentúa una posible centralización administrativa. Al introducir un nivel adicional de institucionalidad con predominio nacional, el consejo

superior concentra decisiones estratégicas y condiciona la asignación territorial de recursos y competencias, y limita, por tanto, la autonomía local bajo el pretexto de la coordinación.

Adicionalmente, estipular que la estrategia de seguimiento, el sistema de información y el funcionamiento del Consejo Superior para la Autonomía y la Descentralización se financien con recursos del SGP desnaturaliza la vocación constitucional del sistema. Esa disposición transfiere gastos de funcionamiento propios del Presupuesto General de la Nación (PGN) hacia los entes territoriales, lo que reduce drásticamente su capacidad para proveer bienes públicos.

Implicaciones sectoriales de la reforma

En el sector educativo, el proyecto introduce un modelo de financiación basado en la denominada canasta educativa, que busca determinar el costo unitario de los servicios educativos a partir de estructuras de costos territorializadas. Aunque este enfoque pretende mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y fortalecer la trazabilidad del gasto público en educación, su diseño metodológico corre el riesgo de subestimar el peso de la matrícula efectiva como criterio de distribución, lo que impactaría negativamente la financiación de los territorios con mayor demanda estudiantil. Asimismo, si bien la iniciativa potencia instrumentos como los Fondos de Servicios Educativos e impone metas de universalización para programas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), lo hace bajo esquemas de concurrencia obligatoria que exacerbaban la presión fiscal local, pues no garantizan una fuente de financiación estructural por parte de la nación.

En el sector de agua y saneamiento básico, el proyecto incorpora un cambio conceptual relevante al sustituir el término “agua potable” por “agua apta para el consumo humano”, en consonancia con el Acto Legislativo 03 de 2024. Este cambio refleja una perspectiva que reconoce el acceso al agua como un derecho fundamental y promueve el fortalecimiento de esque-



» La alimentación escolar constituye una de las principales apuestas de la política educativa y una de las mayores responsabilidades de gestión para los entes territoriales.

mas comunitarios de gestión del recurso hídrico. No obstante, esa priorización normativa de la gestión comunitaria corre el riesgo de generar una profunda atomización en la prestación del servicio e incrementar los costos de supervisión. Dado que la competencia legal y la responsabilidad por los indicadores de calidad, cobertura y continuidad recaen irrevocablemente sobre los municipios, delegar la operación en estructuras comunitarias sin el robustecimiento técnico adecuado compromete la eficiencia del sector.

En el sector salud, el proyecto prioriza la Atención Primaria (APS) y la creación de Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS). Sin embargo, este diseño incurre en un vacío institucional, pues incorpora elementos estructurales de una reforma no aprobada al sector salud, y genera, por eso, incertidumbre jurídica y operativa. Esta maniobra se agrava porque propone concentrar el 90 % de los recursos primarios en los CAPS, por lo que desfinancia materialmente las acciones territoriales de salud pública, indispensables para la vigilancia epidemiológica y la prevención local.

Control fiscal de la reforma

El diseño institucional propuesto en el proyecto de ley genera riesgos estructurales para el ejercicio del control fiscal sobre los recursos del SGP. En particular, la creación de múltiples instancias técnicas, sistemas de información, espacios de coordinación y mecanismos de monitoreo amenaza con producir superposición funcional, dispersión de responsabilidades y dificultades en la trazabilidad de las decisiones públicas durante la transición hacia el nuevo modelo de descentralización.

Desde la perspectiva del control fiscal, esta situación resulta relevante, ya que la eficacia de la vigilancia sobre la destinación y ejecución de los recursos públicos depende no solo de la disponibilidad de información, sino también de la claridad normativa respecto de las autoridades responsables de producirla, validarla y consolidarla.



La transición hacia una regla de distribución dinámica anual para el SGP Incremental anula la estabilidad financiera territorial. Al supeditar la asignación de recursos a un acto administrativo expedido cada año por el Ministerio de Hacienda, se introduce un riesgo crítico de discrecionalidad.

Adicionalmente, la Misión de Descentralización a partir de la experiencia del Sistema General de Regalías (SGR), advierte que esquemas con múltiples capas de gobierno inducen un crecimiento progresivo en los costos de funcionamiento y seguimiento, sin que ello necesariamente se traduzca en una mayor eficacia del control fiscal sobre el destino final de los recursos.

Además de lo anterior, el documento señala que algunas disposiciones del proyecto asignan funciones generales de control, seguimiento y evaluación a la Contraloría General de la República (CGR), lo cual podría generar ambigüedades respecto del alcance de sus funciones constitucionales. En concreto, la falta de precisión podría dar pie a confusiones entre el control fiscal propiamente dicho y las actividades de seguimiento o monitoreo que corresponden a la rama ejecutiva, lo que hace necesario precisar los ámbitos de competencia y los circuitos de información entre las diferentes instancias previstas para garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio efectivo del control fiscal. Para evitar la parálisis institucional, resulta imperativo delimitar los circuitos de información y las competencias de cada instancia.

Finalmente, el proyecto de ley, en vez de mejorar el control fiscal territorial basándolo en recursos efectivamente ejecutados o modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto para estandarizar la transparencia, opta por crear instancias de monitoreo (Consejo Superior, Redes Locales, etc.) sin establecer una arquitectura jerárquica clara para el ejercicio efectivo del control fiscal, propuestas que fueron omitidas de la misión de descentralización.

Conclusiones

El análisis técnico del Proyecto de Ley 502 de 2025 demuestra que, si bien la iniciativa persigue el cierre de brechas territoriales y una mayor autonomía regional, su diseño estructural introduce vulnerabilidades macroeconómicas y acentúa la centralización administrativa bajo los nuevos esquemas de gobernanza. Para evidenciar lo anterior, los hallazgos normativos y fiscales se agrupan en cuatro ejes temáticos, los cuales se desarrollan a continuación: diseño institucional y régimen de competencias, arquitectura financiera del SGP, implicaciones sectoriales, y control fiscal y sostenibilidad.

Diseño institucional y régimen de competencias

1. El proyecto omite una redistribución explícita de competencias. Al no precisar la transferencia completa de funciones en sectores priorizados (educación, salud, agua), dificulta prever cómo operará la descentralización en la práctica. Su operatividad queda condicionada a implementar reformas estructurales necesarias que el articulado posterga hacia normas complementarias futuras: específicamente, una reforma fiscal y de responsabilidad territorial, la actualización del catastro y el ordenamiento territorial, y el diseño de metodologías de categorización y monitoreo.
2. La creación del Consejo Superior introduce una paradoja institucional. Al instaurar una instancia de predominio nacional, con decisiones estratégicas condicionantes y financiada con recursos del SGP, el



modelo concentra la directriz en el centro y descarga los costos operativos en las regiones, y así reproduce una posible dependencia que la reforma afirma superar.

3. La iniciativa evade establecer el fortalecimiento de las capacidades administrativas de las entidades territoriales. Al transferir funciones sin dotar de capacidad técnica y presupuestal a las secretarías locales, y al no delimitar con precisión las responsabilidades operativas entre las nuevas instancias de coordinación, el esquema impone un alza en los costos administrativos y agrava las deficiencias de gestión territorial.

Arquitectura financiera del Sistema General de Participaciones

1. La transición hacia una regla de distribución dinámica anual para el SGP Incremental anula la estabilidad financiera territorial. Al supeditar la asignación de recursos a un acto administrativo expedido cada año por el Ministerio de Hacienda, se introduce un riesgo crítico de discrecionalidad. Esa incertidumbre impide a los territorios estructurar vigencias

» Los hospitales son el principal punto de encuentro entre la inversión pública y el derecho a la salud, por lo que su sostenibilidad depende de una adecuada articulación entre competencias, recursos y capacidades territoriales.

futuras, comprometer cofinanciaciones o planificar inversiones de capital a mediano y largo plazo, y por tanto, desvirtúa materialmente la autonomía prometida.

2. El diseño normativo incurre en una desnaturalización operativa del FEIT-SGP. Al habilitar que sus recursos (que provienen del 5% del incremento anual) financien gastos operativos y burocráticos de la gobernanza nacional, se extrae la liquidez estructural que el fondo busca proteger, y se destruye, por tanto, su capacidad real como herramienta contracíclica.

Implicaciones sectoriales

1. El proyecto presenta déficits de diseño en los tres sectores de mayor peso del SGP Primario. En salud, incorpora elementos estructurales de una reforma a la salud que no fue aprobada por el Congreso: particularmente, la figura de los CAPS y la distribución del 90% de los recursos primarios hacia esas estructuras, lo que genera incertidumbre jurídica y operativa.
2. En educación, la canasta educativa corre el riesgo de subponderar la matrícula efectiva

como criterio de distribución, y eso perjudicaría a territorios con mayor demanda estudiantil, mientras los esquemas de concurrencia obligatoria del PAE incrementan la presión fiscal local sin que garanticen una fuente estructural nacional.

3. En agua y saneamiento, la priorización normativa de la gestión comunitaria sin robustecimiento técnico atomiza la prestación del servicio e incrementa los costos de supervisión sobre los municipios que mantienen la responsabilidad legal por los indicadores de calidad, cobertura y continuidad.

Control fiscal y sostenibilidad

1. La coexistencia de múltiples espacios técnicos, mesas de trabajo, sistemas de información y mecanismos de monitoreo podría generar superposición funcional y dispersión de responsabilidades, en especial durante la transición hacia el nuevo modelo de descentralización y transferencias. Desde la perspectiva del control fiscal, esto es relevante porque la vigilancia

**EL ACTO
LEGISLATIVO 03
DE 2024 PREVE QUE
EL SGP ALCANCE
39,5%
DE LOS INGRESOS
CORRIENTES DE LA
NACIÓN MEDIANTE
UNA TRANSICIÓN
DE DOCE AÑOS
QUE COMENZARÁ
EN 2027.**

sobre los recursos del SGP depende no solo de la disponibilidad de información, sino también de la claridad normativa sobre las autoridades responsables de producirla, validarla y consolidarla. Por ello, se considera necesario que en el trámite legislativo se precisen los ámbitos de competencia, responsabilidades institucionales y circuitos de información, a fin de evitar vacíos de responsabilidad, fortalecer la rendición de cuentas y garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio oportuno y efectivo del control fiscal.

2. El diseño del SGP Incremental alberga un riesgo crítico de desestabilización macroeconómica. La indexación de una proporción creciente de los ICN hacia los territorios, sin garantizar un traslado concurrente, imperativo y equivalente de las obligaciones operativas, profundiza la inflexibilidad del PGN. Tamaña asimetría acelera la expansión del déficit estructural y entra en colisión material con los límites de la Regla Fiscal y la trayectoria de convergencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo. **EC**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asocapitales. (2026). *Análisis de Asocapitales del Proyecto de ley de competencias presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República*.
- Bardham, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralisation and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries*. Oxford Academic Economic Journal.
- CARF. (2024). *Mensajes clave sobre el Proyecto de Acto Legislativo*.
- CEPAL. (2021). *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas.
- Chen, S., Yuan, L., Wang, W., & Gong, B. (2024). Decentralization, local information, and effort substitution: Evidence from a subnational decentralization reform in China. *Governance and International Journal of Policy, Administration and Institutions*.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715. Gaceta 2369 de 2025.
- Congreso de la República de Colombia. (2004). Acto Legislativo 03.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176 de 2001.
- Congreso de la República de Colombia. (2025). Proyecto de Ley 502.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 151.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 356.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 357.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Dirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal - Índice de desempeño fiscal*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Misión de Descentralización*.
- Local Public Sector Alliance. (2026). *Rethinking the Future of Decentralization and Multilevel Governance*.
- Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda. (2025). *Proyecto de Ley 502 de 2025- Ley de Competencias*.
- Observatorio Fiscal Pontificia Universidad Javeriana. (2026). *Informes Sobre Ingresos Departamentales 2025*.
- Universidad EAFIT. (2025). *Efectos económicos de las propuestas de descentralización fiscal en Colombia: estabilidad macroeconómica, sostenibilidad fiscal y convergencia regional*.

CONTROL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

DEUDA PÚBLICA, CALIDAD DEL GASTO E INMOVILIZACIÓN DE RECURSOS EN FIDUCIAS

Las mayores amenazas para las finanzas públicas no siempre aparecen en los balances del Estado. Entre 2022 y 2026, la Contraloría Delegada identificó riesgos en el recaudo, la gestión tributaria, la ejecución de la inversión y la administración de recursos fiduciarios que afectan la eficiencia del gasto y la sostenibilidad fiscal de Colombia.



ÁLVARO ACEVEDO
GUTIÉRREZ*



KAREN IDANIA
GUEVARA SAYOS
DIRECTORA DE ESTUDIOS
SECTORIALES



WILMAN FABIÁN
GUERRA MAYORGA*

LA FORMA COMO EL ESTADO recauda, administra y ejecuta los recursos públicos surte efectos directamente sobre la estabilidad económica del país y la calidad de vida de los ciudadanos. Por eso, además de vigilar el uso adecuado de esos recursos, el control fiscal cumple un papel clave en la identificación de riesgos que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la eficacia de las políticas gubernamentales. En esta tarea, la Contraloría General de la República (CGR), a través de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras (CDGPIF), hace seguimiento a la gestión de entidades públicas y de particulares que administran recursos del Estado combinando labores de vigilancia, análisis y evaluación de temas estratégicos para el país.



HÉCTOR MARIO
LONDOÑO RÍOS
CONTRALOR DELEGADO
PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E
INSTITUCIONES FINANCIERAS

Antecedentes

La gestión fiscal del Estado colombiano enfrenta en la actualidad una serie de tensiones estructurales que condicionan su capacidad para proveer bienes y servicios públicos de manera sostenible y equitativa. En un contexto de creciente presión sobre las finanzas públicas, caracterizado por un déficit fiscal del 6,4% del producto interno bruto (PIB) en 2025 y una deuda pública del Gobierno nacional central (GNC) cercana a \$1.238 billones (MHCP, 2026a), la sostenibilidad fiscal se ha convertido en uno de los principales retos de política pública de la agenda gubernamental colombiana.

Desde una perspectiva de evaluación de políticas públicas, la sostenibilidad fiscal no puede analizarse tan solo a través de

* Profesionales universitarios, Dirección de Estudios Sectoriales con la autoría adicional de Marco Antonio Polo González.



indicadores de déficit y endeudamiento. Su comprensión integral exige considerar la capacidad efectiva del Estado para generar ingresos de manera eficiente, ejecutar el gasto con oportunidad y orientación a resultados, y garantizar que los instrumentos financieros utilizados en la administración de recursos públicos contribuyan al logro de los fines esenciales del Estado, en vez de convertirse en fuentes de ineficiencia sistémica.

En el marco descrito, el ejercicio del control fiscal adquiere una función analítica de primer orden. La información generada por los procesos de auditoría, seguimiento y análisis sectorial de la CGR permite identificar no solo irregularidades específicas en la gestión de recursos, sino también patrones recurrentes de debilidad institucional que inciden de forma directa sobre la sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo. Esta función analítica y de advertencia temprana es la que fundamenta la relevancia del presente artículo.

El documento se organiza en cinco secciones. La primera presenta el marco conceptual sobre sostenibilidad fiscal desde la perspectiva del control fiscal. La segunda analiza la evolución del déficit y la deuda pública del GNC. La tercera examina los desafíos en la generación de ingresos públicos y la calidad del gasto. La cuarta aborda la problemática de la inmovilización de recursos en mecanismos fiduciarios. La quinta presenta los logros del cuatrienio 2022-2025 y las recomendaciones para el periodo 2026-2030.

Marco conceptual: sostenibilidad fiscal desde la perspectiva del control fiscal

La sostenibilidad fiscal ha sido definida en la literatura económica como la capacidad de un gobierno para mantener sus políticas fiscales actuales sin comprometer la solvencia intertemporal de las finanzas públicas (Blanchard, 1990; Bohn, 1998). En términos operativos, este concepto suele medirse a través del comportamiento del déficit fiscal y la dinámica de la deuda pública como proporción del PIB, lo que permite evaluar si la trayectoria del endeudamiento es compatible con la restricción presupuestal intertemporal del gobierno.

No obstante, el análisis de la sostenibilidad fiscal desde la perspectiva del control fiscal trasciende estos indicadores convencionales.

170
HALLAZGOS
FISCALES
POR
APROXIMADAMENTE
\$311 MIL
MILLONES
IDENTIFICADOS
ENTRE 2022 Y 2026.

Bajo un enfoque de evaluación de políticas públicas, la sostenibilidad fiscal constituye un fenómeno multidimensional que involucra, al menos, tres dimensiones analíticas complementarias:

- **La generación efectiva de ingresos públicos:** Esto es, la capacidad del Estado para recaudar de manera eficiente los recursos tributarios y no tributarios a los que tiene derecho, y minimizando los niveles de evasión, elusión y cartera morosa.
- **La calidad y oportunidad del gasto público:** Entendida como la capacidad para transformar los recursos presupuestales asignados en bienes, servicios y resultados concretos para la ciudadanía, con eficiencia y orientación a impactos.
- **La gestión eficiente de instrumentos financieros:** En particular, los mecanismos fiduciarios, cuya utilización ineficiente puede generar distorsiones significativas en la planeación fiscal y en la efectividad del gasto.

Esta visión integral de la sostenibilidad fiscal es consistente con los enfoques contemporáneos de evaluación de la gestión pública basada en resultados (OCDE, 2019; BID, 2020) y con el marco de referencia del control fiscal colombiano establecido en la Ley 42 de 1993 y reforzado por la Ley 1474 de 2011, y la reforma constitucional de 2019 (Acto Legislativo 04 de 2019), que amplió las funciones de la CGR hacia el control concomitante y preventivo.

Déficit y deuda pública: evolución y presiones estructurales

Comportamiento del déficit fiscal del Gobierno nacional

El análisis de la evolución del déficit fiscal del Gobierno nacional (GN) durante el periodo 2015-2025 permite identificar una tendencia de deterioro progresivo de la posición fiscal colombiana, con dos episodios de ajuste parcial interrumpidos por *shocks* exógenos y decisiones de política expansiva. Como se observa en el cuadro 1, el déficit del GN pasó de 3,0 % del PIB en 2015 al 7,8 % en 2020 —como producto de las medidas de respuesta a la pandemia de Covid-19—, experimentó una reducción gradual hasta del 4,3 % en 2023 y



La sostenibilidad fiscal no depende únicamente de la capacidad de generación de ingresos, sino también de la forma en que el Estado ejecuta el gasto público y transforma los recursos presupuestales en resultados efectivos para la ciudadanía.

repuntó de forma significativa hasta el 6,4 % del PIB en 2025, lo que representó un desbalance de gran magnitud entre los ingresos y los gastos del GN (MHCP, 2026a).

Este comportamiento pone de relieve las dificultades estructurales del Estado colombiano para alcanzar un ajuste fiscal sostenido, en un contexto de presiones crecientes sobre el gasto público —derivadas de compromisos pensionales, transferencias territoriales y demandas sociales— y de rigidez en la estructura del ingreso.

El cuadro 1 muestra los indicadores de sostenibilidad fiscal del GN entre 2015 y febrero de 2026.

CUADRO 1.
INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD FISCAL
DEL GOBIERNO NACIONAL
(2015-FEB. 2026)

Año	Déficit GNC (% PIB)	Deuda Total GNC (PIB)
2015	3,0 %	44,8 %
2016	3,9 %	46,5 %
2017	3,6 %	46,2 %
2018	3,1 %	45,9 %
2019	2,5 %	47,5 %
2020	7,8 %	64,6 %
2021	7,1 %	63,0 %
2022	5,3 %	57,7 %
2023	4,3 %	56,5 %
2024	6,0 %	~58 %
2025	6,4 %*	~60 %
Feb. 2026	—	~61 %

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) (2026a, 2026b). Actualización del Plan Financiero 2026 y del Boletín de Estadísticas Fiscales. Elaboración: DES-CDGPIF, CGR.

Dinámica de la deuda pública y riesgos de sostenibilidad

Paralelamente, la deuda pública del GN ha mantenido una tendencia creciente a lo largo del periodo analizado. A febrero de 2026, el saldo total de la deuda se ubicó en aproximadamente \$1.238 billones, con una composición que refleja una marcada dependencia del endeudamiento interno: \$865 billones correspondían a deuda interna, y \$373 billones, a deuda externa (MHCP, 2026b).

Si bien el endeudamiento constituye una herramienta legítima e indispensable de la política fiscal para financiar necesidades de inversión y estabilizar el ciclo económico, su uso prolongado en niveles elevados genera presiones crecientes sobre el servicio de la deuda, limita el espacio fiscal disponible para responder a nuevas prioridades y reduce la capacidad de maniobra ante choques adversos. En el caso colombiano, el servicio en aumento de la deuda —que absorbe una proporción significativa del presupuesto nacional— constituye una restricción estructural de primer orden para la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo.

Desde la perspectiva del control fiscal, la vigilancia sobre la dinámica de la deuda pública adquiere particular relevancia en la medida en que permite advertir sobre riesgos de insostenibilidad que podrían comprometer la capacidad del Estado para cumplir sus obligaciones constitucionales y legales frente a la ciudadanía.

Ingresos públicos, evasión fiscal y calidad del gasto
Desafíos en la gestión tributaria y el recaudo

La generación de ingresos es uno de los pilares de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo,

los análisis realizados por la CDGPIF evidencian importantes debilidades estructurales en la gestión tributaria colombiana que limitan la capacidad del Estado para financiar de manera suficiente y oportuna sus propias políticas públicas.

En primer lugar, la evasión y la elusión tributaria son una fuente considerable de pérdida de ingresos fiscales. De acuerdo con Rodríguez Cuervo (2025), en Colombia se dejan de recaudar anualmente montos que pueden alcanzar entre \$80 billones y \$100 billones¹ debido al incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de personas y empresas. Tal brecha no solo limita la disponibilidad de recursos para financiar el gasto público, sino que también acentúa las inequidades en la distribución de la carga impositiva, pues quienes cumplen con sus deberes terminan soportando una mayor proporción del sistema tributario.

En segundo lugar, la CDGPIF identificó, a través del ejercicio de control fiscal concomitante y preventivo, debilidades en el programa de modernización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), cuya tasa de ejecución alcanzó tan solo el 22%, evidencia de rezagos significativos en la transformación digital de la administración tributaria. A ello se suman riesgos de prescripción de cartera en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), estimados en aproximadamente \$178.000 millones, y riesgos en la gestión de caja derivados del incremento de tarifas de retención en la fuente, que están generando saldos a favor de los contribuyentes.

En el marco del control fiscal posterior y selectivo, los ejercicios de auditoría* adelantados entre 2022 y 2026 permitieron identificar 170 hallazgos fiscales por un valor aproximado de \$311.000 millones, de los cuales aquellos asociados a la gestión de la DIAN superan los \$132.000 millones, relacionados con debilidades en la gestión de cobro coactivo, riesgos de prescripción de obligaciones tributarias y fallas en los mecanismos de control aduanero.

**80
A
100
BILLONES
ANUALES
DE EVASIÓN
Y ELUSIÓN
TRIBUTARIA.**

Calidad del gasto y subejecución de la inversión pública

La sostenibilidad fiscal no depende únicamente de la capacidad para generar ingresos, sino también de la forma como el Estado ejecuta el gasto público y transforma los recursos presupuestales en resultados efectivos para la ciudadanía. En ese sentido, la calidad del gasto —entendida como la capacidad para obtener los resultados previstos con los recursos asignados— se constituye en un elemento determinante de la eficiencia de la gestión pública.

De acuerdo con los análisis sectoriales adelantados por la CDGPIF, con base en información del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación), los niveles de ejecución del gasto de inversión en las entidades analizadas alcanzaron aproximadamente el 45,5%, con corte a 2025. Dicha cifra —la cual refleja que poco menos de la mitad de los recursos de inversión asignados se materializaron efectivamente en bienes y servicios— pone de relieve limitaciones significativas en la formulación, la estructuración y la gestión de los proyectos de inversión pública.

Las causas de la baja ejecución de la inversión son de naturaleza multifactorial, e incluyen: debilidades en la planeación institucional y en la estructuración técnica y financiera de los proyectos; rigideces en los procesos contractuales; insuficiencias en las capacidades técnicas de los equipos responsables, y debilidades en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Como resultado, se generan retrasos en la implementación de iniciativas estratégicas que dificultan alcanzar las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y reducen el impacto social del gasto público.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad fiscal, la subejecución de la inversión no solo representa una ineficiencia en el uso de los recursos disponibles, sino que también amplifica las presiones sobre el déficit, en la medida en que los recursos no ejecutados generan costos de oportunidad y, en algunos casos, compromisos financieros diferidos que incrementan las obligaciones futuras del Estado.

1 Rodríguez Cuervo, J. O. (2025, marzo 5). *Evasión fiscal: un hueco en el bolsillo del Estado*. Periódico UNAL. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/evasion-fiscal-un-hueco-en-el-bolsillo-del-estado>



Más de un tercio de los recursos comprometidos en mecanismos fiduciarios no estaba siendo utilizado de manera efectiva para el cumplimiento de su finalidad constitucional y legal.

Recursos fiduciarios e inmovilización de recursos públicos

Alcance y magnitud de la problemática

Los mecanismos fiduciarios constituyen instrumentos financieros de amplio uso en la gestión pública colombiana, previstos para la administración, la custodia y la ejecución de recursos destinados a proyectos de inversión, programas sociales y otros fines del Estado. En principio, dichos instrumentos ofrecen ventajas en términos de transparencia, segregación de activos y especialización en la gestión de recursos. Sin embargo, los resultados del estudio sectorial adelantado por la CD-GPIF sobre la gestión y la ejecución de recursos públicos inmovilizados en fiducias —con corte a diciembre de 2024— revelan que su uso ha generado, en la práctica, una problemática sistémica de inmovilización de recursos con impactos adversos sobre la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto público.

De acuerdo con el análisis hecho, de un total de \$13,48 billones examinados en 787 negocios fiduciarios administrados por entidades del sector público, se encontró que \$4,84 billones —equivalentes al 35,6% del total— permanecían inmovilizados a diciembre de 2024 (ver cuadro 2). Dicha situación evidencia que más de un tercio de los recursos comprometidos en mecanismos fiduciarios no estaba

siendo utilizado de manera efectiva para el logro de su finalidad constitucional y legal.

Efectos fiscales, costos de oportunidad e impacto social

La inmovilización de recursos en mecanismos fiduciarios genera un conjunto de efectos adversos que inciden directamente sobre la sostenibilidad fiscal, la eficiencia del gasto y el bienestar ciudadano. Estos efectos pueden clasificarse en tres categorías analíticas:

- **Costo fiscal directo:** La inmovilización de recursos implica una ineficiencia en la ejecución presupuestal, en la medida en que recursos formalmente asignados y comprometidos no se traducen en gasto efectivo. Esa situación genera distorsiones en la planeación fiscal y presupuestal, al crear una apariencia de ejecución que no se materializa en resultados concretos.
- **Costo de oportunidad:** Los \$4,84 billones identificados como inmovilizados representan recursos que podrían destinarse a financiar proyectos estratégicos de inversión, atender necesidades sociales prioritarias o contribuir a la reducción del déficit fiscal.

CUADRO 2.
RECURSOS INMOVILIZADOS EN NEGOCIOS FIDUCIARIOS
(CORTE A DICIEMBRE DE 2024)

Categoría	N.º negocios	Valor total (billones \$)	Inmovilizado (billones \$)	% Inmovilización
Total, examinado	787	\$13,48	\$4,84	35,6 %

Fuente: DES-CDGPIF (2025), con base en el Módulo de Negocios Fiduciarios (MNF) de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC). Elaboración: Dirección de Estudios Sectoriales, CGR.

- **Costo social:** Inmovilizar recursos retrasa la provisión de bienes y servicios públicos esenciales, lo que impacta negativamente el bienestar ciudadano, la capacidad para alcanzar las metas del PND y el ejercicio de los derechos económicos y sociales de la población.

Desde una perspectiva conceptual, es importante precisar que la problemática identificada no radica en el instrumento fiduciario en sí mismo —que constituye una herramienta válida y legalmente reconocida para la administración de recursos públicos—, sino en las debilidades asociadas a su gobernanza, su planeación, su seguimiento y su articulación con los procesos presupuestales y de ejecu-

22%
DE EJECUCIÓN
DEL
PROGRAMA DE
MODERNIZACIÓN
DE LA DIAN.

ción del gasto. La ausencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas sobre el desempeño de los negocios fiduciarios reduce la efectividad del instrumento y puede contradecir su propósito inicial de mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión pública.

Logros del cuatrienio 2022-2025:
Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
El ejercicio del control fiscal durante el periodo 2022-2025 permitió a la CDGPIF acumular una serie de resultados concretos en materia de vigilancia fiscal, análisis sectorial y advertencia temprana de riesgos para las finanzas públicas. Estos logros se sintetizan en el cuadro 3.

CUADRO 3.
PRINCIPALES LOGROS DEL CUATRIENIO 2022-2025, SEGÚN LA CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS

Eje temático	Acción/Resultado	Valor/Indicador
Control fiscal concomitante y preventivo	Seguimiento permanente a ingresos corrientes de la nación (\$299 billones anuales); emisión de cuatro alertas de control interno sobre gestión tributaria, modernización DIAN y riesgos de caja.	Cuatro alertas emitidas
Control fiscal concomitante y preventivo	Identificación de riesgo de prescripción en la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)* por \$178.000 millones; advertencias sobre saldos a favor derivados del incremento de tarifas de retención.	\$178.000 millones en riesgo
Control posterior y selectivo-auditorías DIAN	Los hallazgos asociados a la DIAN (2022-2026) superan los \$132.000 millones: debilidades en cobro, prescripción y control aduanero.	\$132.000 millones (total hallazgos DIAN)
Estudio sectorial-fiducias	Análisis de 787 negocios fiduciarios con recursos totales de \$13,48 billones; identificación de \$4,84 billones (35,6 %) inmovilizados al corte de diciembre de 2024.	\$4,84 billones inmovilizados en diferentes entidades del Estado
Ejecución de inversión pública	Diagnóstico de niveles de ejecución de inversión cercanos al 45,5 % en las entidades del sector para 2025, con identificación de causas estructurales de subejecución.	Tasa de ejecución: 45,5 %
Diagnóstico sectorial de hacienda	De acuerdo con estimaciones de la DIAN, los niveles de evasión oscilan entre \$80 y \$100 billones ² . Se identificaron debilidades estructurales en la gestión de recaudo e ingresos públicos.	\$80-\$100 billones en evasión estimada

Fuente: Elaboración propia, con base en DES-CDGPIF, CGR (2025) y en informes de auditoría, alertas de control fiscal concomitante y estudios sectoriales.

2 Rodríguez Cuervo, J. O. (2025, marzo 5). *Evasión fiscal: un hueco en el bolsillo del Estado*. Periódico UNAL. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/evasion-fiscal-un-hueco-en-el-bolsillo-del-estado>

CUADRO 4.
RECOMENDACIONES PARA EL CUATRIENIO 2026-2030: AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA

N.º	Eje de política	Recomendación estratégica	Indicador de seguimiento
1	Modernización tributaria	Consolidar la transformación digital de la DIAN mediante interoperabilidad de sistemas, analítica avanzada de datos y automatización de procesos de cobro, con el objetivo de reducir la brecha de evasión (\$80-\$100 billones) e incrementar el recaudo efectivo.	Reducción de evasión/elusión; tasa de efectividad en cobro coactivo
2	Gestión de cartera y prescripción	Implementar un sistema de alertas tempranas y protocolos de gestión activa de cartera para mitigar riesgos de prescripción, garantizando la recuperación efectiva de recursos públicos.	Volumen de cartera en riesgo de prescripción; tasa de recuperación
3	Calidad y oportunidad del gasto de inversión	Fortalecer la capacidad institucional para la formulación, estructuración y ejecución de proyectos de inversión pública, con el fin de elevar la tasa de ejecución por encima del 80 %, implementando estándares técnicos rigurosos y mecanismos de seguimiento basados en resultados.	Tasa de ejecución de inversión; número de proyectos con bajo avance
4	Gobernanza de recursos fiduciarios	Establecer estándares mínimos de gobernanza, planeación y rendición de cuentas para los negocios fiduciarios que administran recursos públicos, orientados a reducir la inmovilización de recursos (actualmente 35,6 %) y garantizar su efectiva conversión en bienes y servicios.	Porcentaje de recursos inmovilizados en fiducias; tasa de ejecución fiduciaria
5	Regla fiscal y disciplina presupuestal	Fortalecer el cumplimiento de la regla fiscal a través de mecanismos de monitoreo reforzado, evaluación de gastos tributarios y revisión estructural de los techos de gasto, orientados a reducir el déficit fiscal del 6,4 % del PIB a niveles sostenibles en el mediano plazo.	Déficit GN (% PIB). Cumplimiento de la regla fiscal

Fuente: Elaboración propia, CDGPIF, CGR (2025).



La persistencia de un déficit del 6,4 % del PIB en 2025 y de una deuda pública superior al 60 % del PIB refleja desequilibrios estructurales que requieren intervenciones simultáneas en la generación de ingresos, la calidad del gasto y la gestión de los instrumentos financieros del Estado.

En conjunto, los resultados del cuatrienio evidencian que la articulación entre el control fiscal concomitante y preventivo, el control posterior y selectivo y el análisis sectorial sistemático permite generar valor agregado significativo para la gestión de las finanzas públicas colombianas, mediante la identificación oportuna de riesgos, la advertencia de ineficiencias estructurales y la formulación de recomendaciones de política pública basadas en evidencia.

Recomendaciones para el cuatrienio 2026-2030: agenda de política pública

Con base en los hallazgos del análisis sectorial y en la experiencia acumulada durante el cuatrienio 2022-2025, la CDGPIF hace las siguientes recomendaciones de política pública para el periodo 2026-2030, orientadas a fortalecer la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto y optimizar la gestión de recursos públicos. Estas recomendaciones se presentan de manera sistemática en el cuadro 4.

La implementación efectiva de estas recomendaciones requiere no solo voluntad política y capacidad institucional en las entidades responsables, sino también el fortalecimiento de los mecanismos de articulación interinstitucional entre la CGR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la DIAN, la Superintendencia Financiera de Colombia y las demás entidades del sector. El seguimiento sistemático a los indicadores propuestos permitirá evaluar el avance en la corrección de los desequilibrios identificados y la mejora en la eficiencia de la gestión pública.

Conclusiones

En primer lugar, la sostenibilidad fiscal en Colombia constituye un desafío multidimensional que no puede abordarse exclusivamente a través de medidas de consolidación fiscal convencionales. La persistencia de un déficit del 6,4 % del PIB en 2025 y de una deuda pública superior al 60 % del PIB refleja desequilibrios estructurales que requieren intervenciones simultáneas en la generación de ingresos, la calidad del gasto y la gestión de los instrumentos financieros del Estado.

En segundo lugar, el nivel de evasión tributaria en Colombia, que puede situarse entre \$80 billones y \$100 billones anuales, constituye una pérdida fiscal de gran magnitud que restringe de forma importante la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones constitucionales. De acuerdo con Rodríguez Cuervo (2025)³, esta problemática exige fortalecer la administración tributaria, por lo que modernizar la DIAN y adoptar estrategias más efectivas de gestión y control se convierten en elementos clave para reducir la brecha de recaudo y ampliar el espacio fiscal disponible.

En tercer lugar, la baja tasa de ejecución del gasto de inversión —cercana al 45,5 %— evidencia que el problema de la sostenibilidad fiscal no se reduce a la generación de ingresos, sino que involucra también la capacidad del Estado para transformar los recursos asignados en resultados concretos para la ciudadanía. Las debilidades en la planeación, estructuración y seguimiento de los proyectos de inversión son un factor crítico de ineficiencia que debe ser abordado de manera integral.

3 Rodríguez Cuervo, J. O. (2025, marzo 5). *Evasión fiscal: un hueco en el bolsillo del Estado*. Periódico UNAL. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/evasion-fiscal-un-hueco-en-el-bolsillo-del-estado>

En cuarto lugar, la inmovilización del 35,6% de los recursos examinados en mecanismos fiduciarios —equivalente a \$4,84 billones— es una manifestación grave de ineficiencia en el uso del gasto público, con costos fiscales, económicos y sociales significativos. La adopción de estándares mínimos de gobernanza para los negocios fiduciarios que administran recursos públicos es una medida prioritaria para corregir esta situación.

Finalmente, los resultados del cuatrienio 2022-2025 demuestran que el control fiscal, en su función analítica y de advertencia temprana, constituye una herramienta estratégica para identificar riesgos fiscales y hacer recomendaciones de política pública basadas en evidencia. **EC**

\$1.238 BILLONES

SALDO APROXIMADO DE LA DEUDA PÚBLICA DEL GN A FEBRERO DE 2026.

193



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID.
- Blanchard, O. J. (1990). *Suggestions for a new set of fiscal indicators*. OECD Economics Department Working Papers, (79). <https://doi.org/10.1787/435618162862>
- Bohn, H. (1998). The behavior of U.S. public debt and deficits. *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949–963. <https://doi.org/10.1162/003355398555793>
- Congreso de la República. Acto Legislativo 04 de 2019. (2019). *Por el cual se reforma el régimen de control fiscal*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 267*.
- Contraloría General de la República. (2025). *Diagnóstico del subsector Hacienda*. Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Estudios Sectoriales.
- Contraloría General de la República. (2025). *Estudio sectorial: Análisis de la gestión y ejecución de los recursos públicos inmovilizados en fiducias: Corte a diciembre de 2024*. Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, Dirección de Estudios Sectoriales.
- Contraloría General de la República. (2026). *Indicadores de sostenibilidad fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC), 2015–febrero de 2026* (Anexo 1). DES-CDGPIF.
- Contraloría General de la República. (2026). *Recursos inmovilizados en negocios fiduciarios: Corte a diciembre de 2024* (Anexo 2). DES-CDGPIF.
- Ley 1474 de 2011. (2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.
- Ley 42 de 1993. (1993). Por la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2025). *Base de datos de ejecución presupuestal* [Archivo Excel]. Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación).
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026a). *Actualización del Plan Financiero 2026*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2026b). *Boletín de estadísticas fiscales: Ingresos de recaudo propio*. <https://www.minhacienda.gov.co/ingresos-de-recaudo-propio>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Budgeting and public expenditure in OECD countries 2019*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- Rodríguez Cuervo, J. O. (2025, marzo 5). *Evasión fiscal: un hueco en el bolsillo del Estado*. Periódico UNAL. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/evasion-fiscal-un-hueco-en-el-bolsillo-del-estado>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2024). *Módulo de negocios fiduciarios* (MNF). <https://www.superfinanciera.gov.co>



LECTURA RECOMENDADA

BEETHOVEN HERRERA VALENCIA¹

EL LABERINTO FISCAL EN COLOMBIA / OLIVER PARDO / PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA / 2026.

La obra analiza la situación fiscal del país y formula recomendaciones para aumentar los ingresos, disminuir los gastos y viabilizar las reformas propuestas.

Según plantea el autor, la consolidación fiscal en Colombia requerirá una combinación políticamente difícil de mayor recaudo, contención del gasto y una nueva regla fiscal.

Advierte, además, que si no se construye el consenso político necesario para ese ajuste, la corrección terminará siendo impuesta por restricciones de liquidez.

De acuerdo con sus estimaciones, el déficit primario alcanzó el 3,5 % del producto interno bruto (PIB) en 2025, y para frenar el crecimiento de la deuda será necesario alcanzar un superávit primario cercano al 1 % del PIB.

Pardo considera que el ajuste fiscal deberá ser gradual, incluir medidas relacionadas tanto con los ingresos como con los gastos, y acompañarse de políticas que aceleren el crecimiento económico. Según sus estimaciones, el paquete de medidas necesario para lograr la consolidación superaría el 4,5 % del PIB.

Para cerrar la brecha fiscal hay obstáculos legales y jurídicos, pues la propuesta incluye el marchitamiento de los beneficios tributarios no especificados en el Estatuto Tributario y cuantificados en el Presupuesto General de la Nación (PGN). La eliminación gradual de esos beneficios simplificaría el sistema tributario y podría facilitarse mediante una reducción de tarifas

que favorezca su cumplimiento.

Según las estimaciones presentadas, la evasión fiscal se sitúa entre el 5,4 % y el 8,0 % del PIB, mientras que el gasto tributario (beneficios tributarios) alcanza el 8,5 % del PIB. La meta planteada es que el Gobierno nacional del nivel central recaude alrededor del 30 % del PIB, frente al recaudo



actual, que bordea entre el 14 % y el 15 %. Para ello, se plantea adelantar las reformas con gradualidad y establecer una nueva regla fiscal, reduciendo al menos dos puntos del PIB en el déficit primario a través de aumentos en los ingresos.

Por otra parte, se plantea posponer la aprobación de la Ley de Competencias para reformular los montos del Sistema General de Participaciones (SGP) como porcentaje del PIB y, además del marchitamiento de los beneficios tributarios, se recomienda una reforma administrativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

La Ley de Competencias, actualmente en trámite parlamentario, debería garantizar de manera efectiva la correspondencia entre los recursos adicionales transferidos y el costo de las responsabilidades trasladadas a las entidades territoriales. Precisamente por ello, se recomienda posponer su aprobación. En materia pensional, se sugieren reformas paramétricas y la aplicación del impuesto de renta a las pensiones. Así se estima posible lograr un recorte superior a dos puntos del PIB, y revertir, además, el subsidio a los combustibles y otras transferencias.

El diagnóstico presentado es riguroso, y deja ver como indudable la magnitud de los retos fiscales que deberá enfrentar el nuevo gobierno cuando busque la sostenibilidad de las finanzas públicas. Debe evitarse a toda costa el cese de pagos, que sería contrario a la tradición de cumplimiento que ha caracterizado al país durante sus dos siglos de vida republicana.

Son razonables las recomendaciones encaminadas a eliminar exenciones y beneficios tributarios. Sin embargo, la sugerencia de posponer la Ley de Competencias riñe con el mandato del acto legislativo que ordenó modificar el sistema vigente. Más aún, cuando se trata de regresar al esquema originalmente previsto en la Constitución de 1991, posteriormente modificado por sucesivas reformas constitucionales que recentralizaron las finanzas públicas. De hecho, el Proyecto de Ley de Competencias ya fue radicado y han comenzado las audiencias públicas.

Las propuestas de reformas paramétricas al sistema pensional —como el aumento de la edad de jubilación o la posibilidad de gravar las pensiones— pueden parecer matemáticamente lógicas, pero resultan políticamente difíciles de implementar. **EC**

1 Asesor Externo de la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas y editor de la *Revista Economía Colombiana*.



DESDE

JUL
31

Óscar
Díaz

María Laura
Quintero

Camilo
Amores



Amarte más no pude

Escrita y dirigida por Dago García

Una comedia romántica
al son del vallenato en vivo.



Beneficios por ser afiliado a Cafam:
Categoría A 15% - Categoría B 10% - Categoría C 5% / Adulto mayor 20% (2 boletas por cédula)
y estudiantes 15% (1 boleta por carné), solo en taquillas del teatro.

COMPRA
TUS ENTRADAS



Taquillas del
Teatro Cafam

Tuboleta



8

HERNÁN GUILLERMO JOJOA SANTACRUZ. Contralor Delegado para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo
«La pregunta central no es cuánto se recaudó, sino por qué ahora sí y bajo qué condiciones ese resultado podría replicarse, consolidarse o erosionarse».

14

JENNY ELIZABETH LINDO DÍAZ. Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas
«Cuando el endeudamiento crece más rápido que los ingresos o el servicio financiero desplaza recursos de inversión y gasto social, el problema trasciende lo financiero y se convierte en un asunto de gobernabilidad fiscal».

24

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS
«Solo en la medida en que las regalías dejen de financiar intervenciones aisladas y se conviertan en capacidades permanentes para los territorios, el sistema podrá superar su actual vulnerabilidad».

40

CONTRALORÍA DELEGADA PARA EL SECTOR COMERCIO Y DESARROLLO REGIONAL
«Que solo 2 de las 33 entidades territoriales analizadas alcancen el nivel alto de potencialidad refleja el diagnóstico central de la agenda de descentralización colombiana».

50

DAVID FERNÁNDEZ JARAMILLO. Contralor Delegado para el Sector Trabajo
«Las estadísticas muestran que detrás de estas sobresalientes cifras de ocupación sigue ocultándose una debilidad estructural de la economía nacional: la generación del empleo de calidad».

58

GERMÁN CASTRO FERREIRA. Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía
«Un retiro prematuro del carbón afectaría la sostenibilidad y la estabilidad financiera del país, lo que comprometería la viabilidad de una transición energética ordenada y responsable».

66

HÉCTOR HERNÁN GONZÁLEZ NARANJO. Contralor Delegado para el Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC)
«La brecha digital en Colombia trasciende el acceso y constituye un fenómeno multidimensional asociado a diferencias persistentes en calidad, costo, capacidades y uso efectivo».

76

LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ. Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura
«El verdadero desafío no reside en cuánto se presupuesta, sino en la capacidad para transformar esos recursos en obras terminadas, servicios prestados y beneficios concretos para los ciudadanos».



ISSN 0120-4998

ECONOMÍA
COLOMBIANA



www.revistaeconomiacolombiana.com



CONTRALORÍA
General de la República

