

Reporte del Gasto Público

Relacionado con Cambio Climático, invertido
por las entidades públicas del orden nacional | 2024

Introducción

El Comité de Gestión Financiera (CGF) del SISCLIMA, tiene como responsabilidad realizar el monitoreo y reporte anual del gasto, el uso planeado de los recursos y la ejecución presupuestal en materia de cambio climático por parte de las entidades del Gobierno Nacional, en concordancia a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 2169 de 2021, en su apartado sobre "Instrumentos económicos y mecanismos financieros".

Para dar cumplimiento a este mandato, el CGF se apoya en la información proporcionada por el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de financiamiento climático, diseñado y operado por la Subdirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su calidad de secretaría técnica del CGF.

Este reporte presenta un análisis actualizado de la inversión pública asociada al cambio climático reportada por las entidades y órganos del orden nacional financiadas por el Presupuesto General de la Nación para el periodo 2024. La estructura del documento incluye la metodología aplicada, los resultados generales y un análisis desagregado por uso planeado (compromisos) y ejecución (obligaciones), sectores administrativos (cartera) y sectores definidos por la clasificación MRV - metodología 2025.

Metodología

El presente reporte se elabora con base en la información consolidada por el Sistema MRV de financiamiento climático, operado por el DNP. La clasificación del financiamiento responde a un enfoque funcional, que incluye tanto proyectos que identifican explícitamente su relación con el cambio climático, como aquellos que, por su orientación sectorial o resultados esperados, contribuyen a la mitigación, a la adaptación o a ambas. Para el análisis se consideran únicamente los recursos clasificados como gastos de inversión pública, excluyendo los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda. La fuente principal de información es el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF Nación), que permite rastrear la inversión de las entidades del orden nacional ejecutoras de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Cifras clave

1,23
Billones

Ejecutados en cambio
climático

14

Sectores reportaron
proyectos de
cambio climático

42

Unidades ejecutaron
recursos de cambio
climático

105

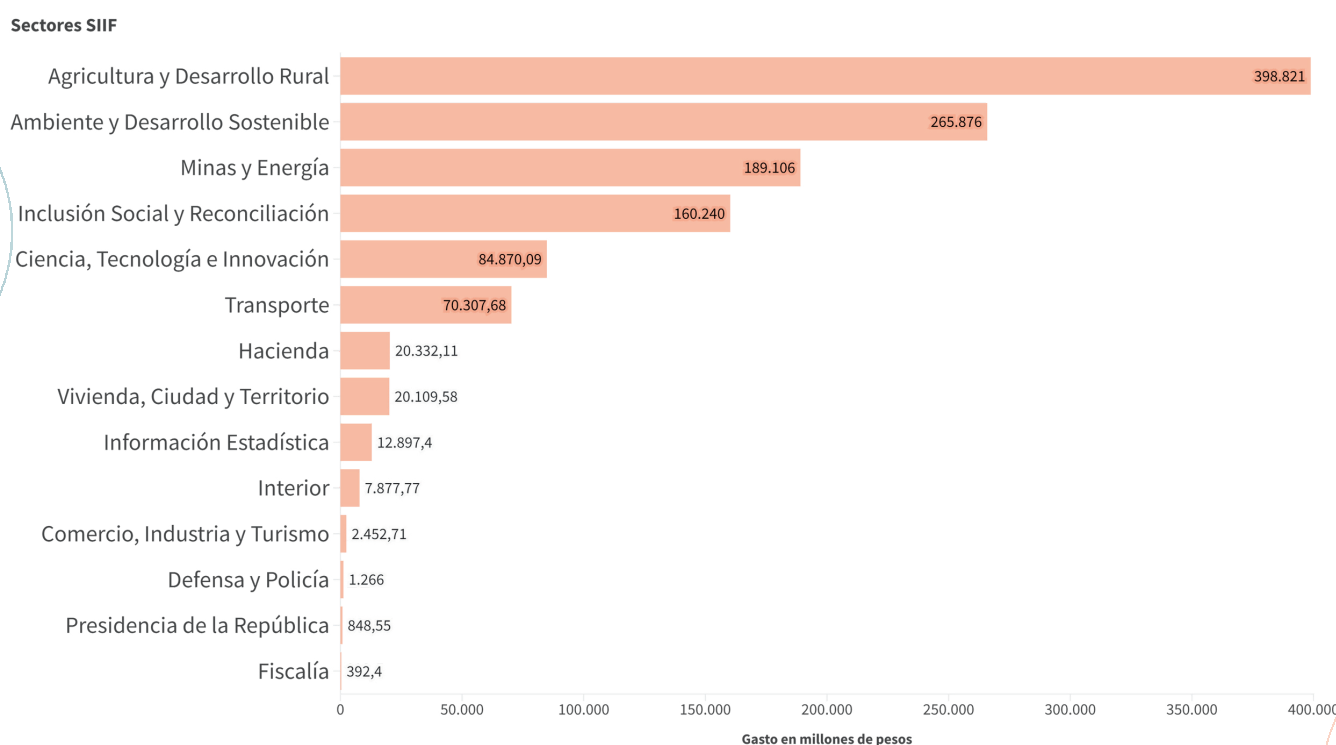
Proyectos de
inversión de
cambio climático

Recursos asociados al cambio climático

Para la vigencia 2024, las obligaciones de inversión ejecutadas por entidades y órganos del orden nacional con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN) ascendieron a 51,61 billones de pesos, distribuidas en 31 sectores y 177 unidades ejecutoras. De este total, el Sistema MRV de financiamiento climático identificó recursos asociados al cambio climático por 1,23 billones de pesos, equivalentes al 2,39 % de la inversión registrada. La gráfica 1 resalta la participación de cada sector. Estos recursos se concentraron en 14 sectores, como se evidencia en el gráfico 1, además de 42 unidades ejecutoras y 105 proyectos con registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

Gráfico 1. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2024

Valores corrientes en millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Efectividad de la ejecución presupuestal

En 2024, el gasto de inversión del Gobierno nacional alcanzó compromisos por 87,46 billones de pesos y se causaron obligaciones por 51,61 billones de pesos, lo que representa el 59 % de los compromisos. Este desempeño refleja una ejecución presupuestal media en términos relativos, con un nivel significativo de cumplimiento en la etapa de causación del gasto.

En contraste, el gasto de inversión público asociado a cambio climático tuvo una ejecución considerablemente más baja. Aunque se comprometieron 3,10 billones de pesos, las obligaciones ascendieron a 1,23 billones de pesos, lo que equivale al 39,78% del valor comprometido. Estos resultados reflejan una menor capacidad de ejecución efectiva en los proyectos climáticos frente al promedio del gasto de inversión nacional.

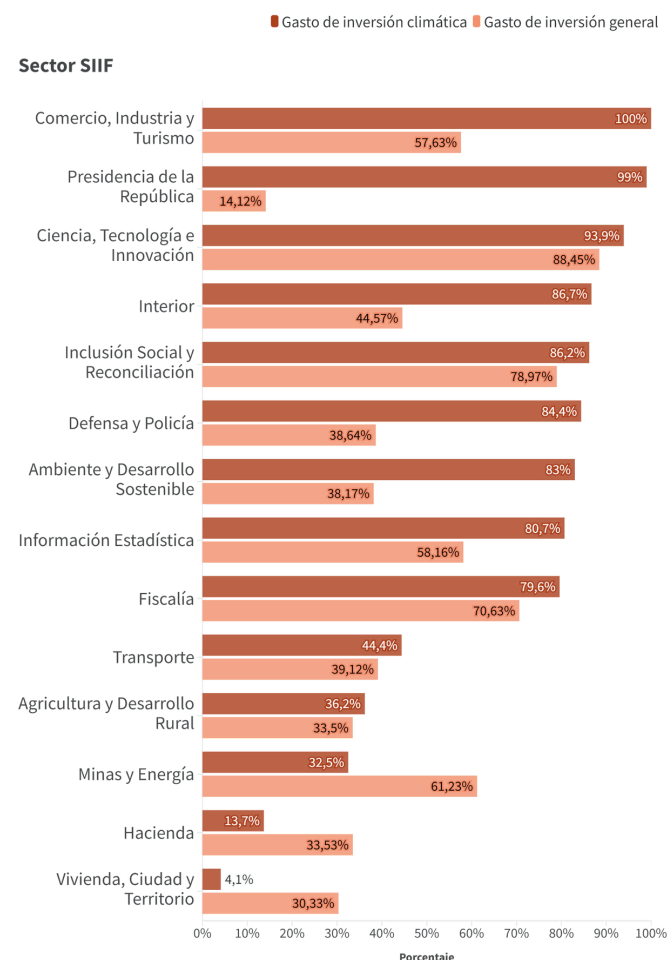
En otras palabras, de cada 100 pesos comprometidos del gasto de inversión se causaron obligaciones por 59 pesos, mientras que, en el gasto asociado al cambio climático, solo 39 de cada 100 se tradujeron en bienes y servicios efectivamente ejecutados en la vigencia.

De acuerdo con la gráfica 2, los proyectos climáticos con menor ejecución presupuestal pertenecieron a los sectores "Vivienda, ciudad y territorio" (4,1 %), "Hacienda" (13,7 %) y "Minas y energía" (32,5 %), mientras que los de mejor desempeño hicieron parte de "Comercio, industria y turismo" (99%), "Presidencia de la República" (99%) y "Ciencia, tecnología e innovación" (93%).

En general, el desempeño de los proyectos climáticos refleja el comportamiento de ejecución de cada sector; por ello resulta especialmente destacable que, por un lado, pese a la baja ejecución global de las carteras de Ambiente y de la Presidencia, sus proyectos climáticos sobresalieran por su buena ejecución. Mientras que, por otro lado y tal como se observa en la gráfica 3, es necesario focalizar la atención en la existencia de proyectos climáticos de baja ejecución en sectores con alta ejecución global, como la cartera de Minas y Energía.

Gráfico 2. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2024

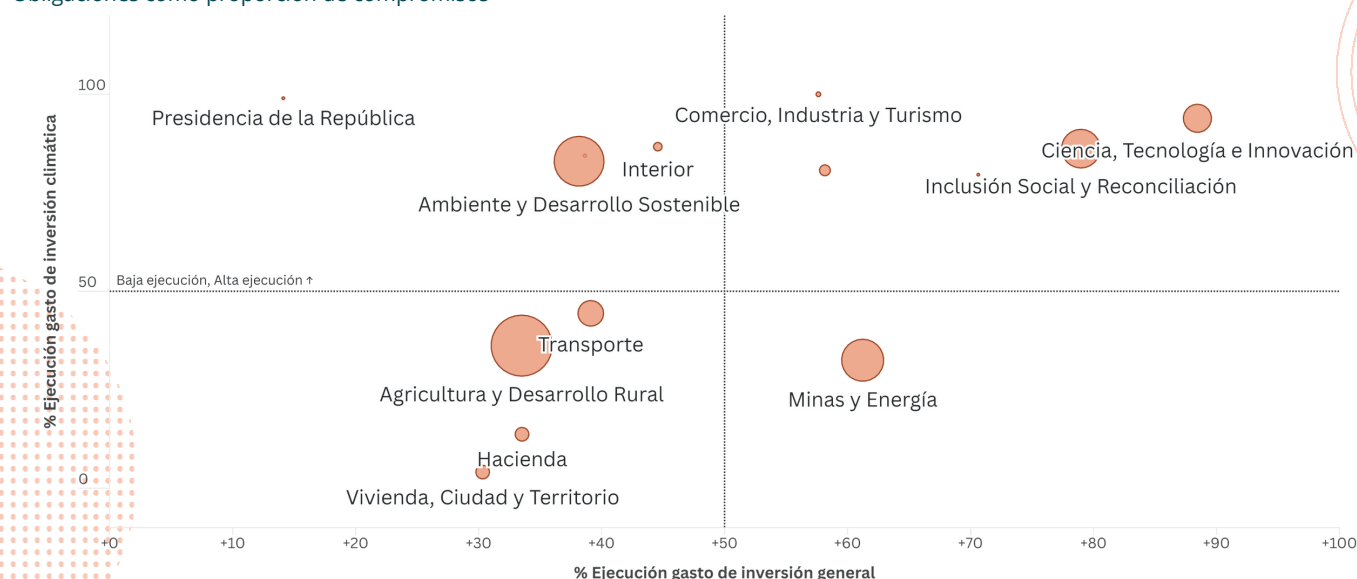
Obligaciones como proporción de compromisos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Gráfico 3. Ejecución del gasto público por sectores SIIF, 2024

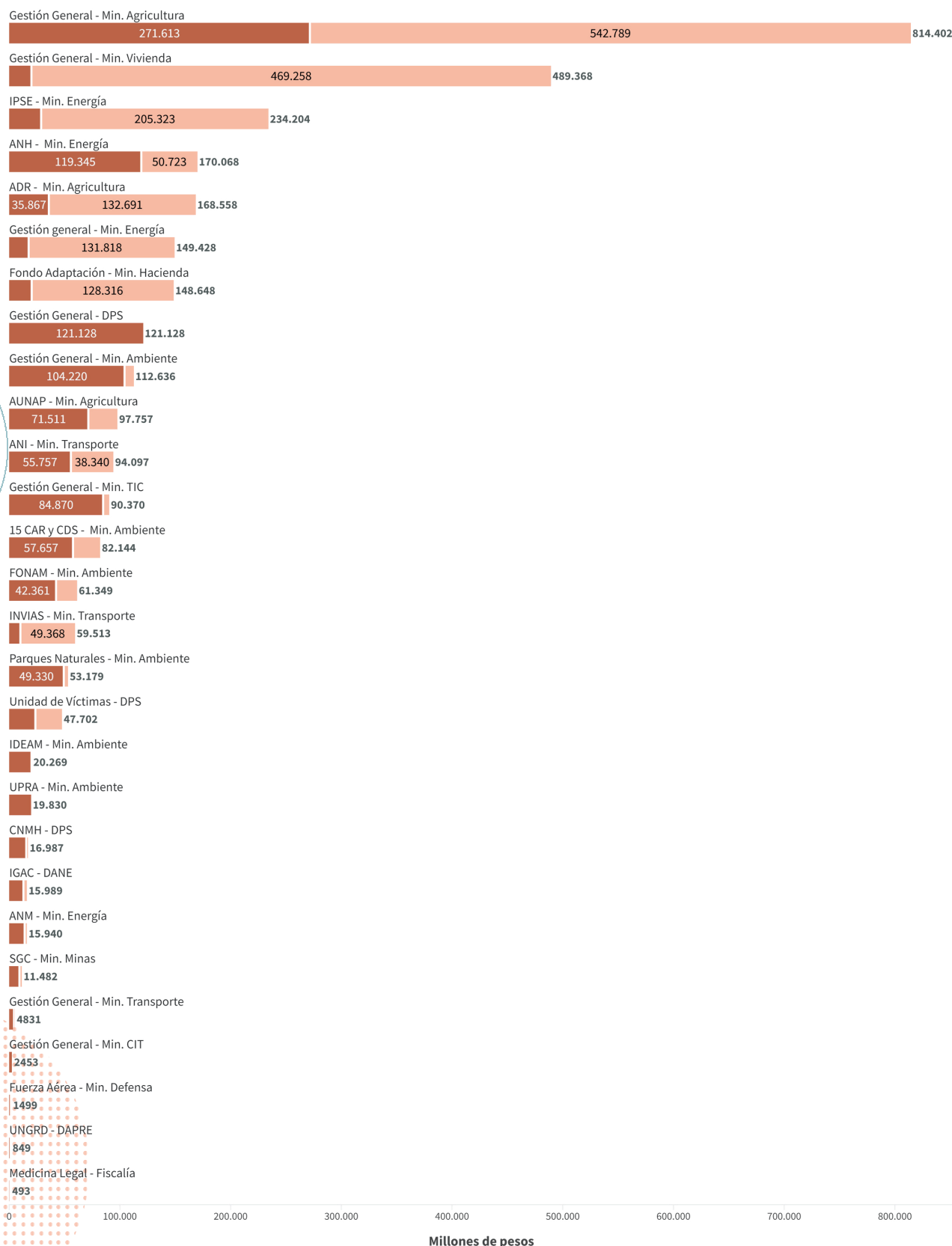
Obligaciones como proporción de compromisos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Gráfico 4. Ejecución del gasto asociado al cambio climático de las 42 unidades ejecutoras: obligaciones y reservas presupuestales en 2024
Valores en millones de pesos

■ Obligaciones ■ Reservas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático.
Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Una manifestación concreta de las dificultades para transformar compromisos en obligaciones al cierre de la vigencia fiscal se observa en la persistente presencia de reservas, que, medidas como proporción de los compromisos, constituyen un indicador de la brecha entre recursos programados y efectivamente ejecutados. En 2024, las reservas representaron el 60,21 % del total comprometido en gasto climático; esta situación no es un hecho aislado, pues en 2023, 2022 y 2021 los niveles fueron de 65 %, 66 % y 63 %, respectivamente, indicadores que en todos los casos superan el promedio nacional.

Si bien las reservas no implican necesariamente ineficiencia, como se señaló en el reporte de gasto de 2022 —pues algunas obedecen a la estructura multianual de ciertos proyectos o a su complejidad técnica y operativa—, la magnitud del fenómeno plantea desafíos en las fases de ejecución del ciclo de inversión pública climática, tanto a nivel sectorial como de las entidades ejecutoras.

Durante la vigencia 2024, como se muestra en el gráfico 4, las mayores concentraciones de reservas climáticas se registraron en unidades ejecutoras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (gestión general), el Ministerio de Minas y Energía (IPSE) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (gestión general). Estas tres entidades concentraron el 65,11 % de los compromisos no obligados. Este patrón sugiere la necesidad de profundizar el análisis institucional y técnico en estas entidades para identificar con mayor precisión los factores que están limitando la ejecución.

Financiamiento climático por entidades del Gobierno nacional

En 2024, tres carteras concentraron cerca del 70% del gasto climático del país: Agricultura y Desarrollo Rural (32,28%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (21,52%) y Minas y Energía (15,31%).

Los recursos públicos de las entidades del orden nacional se distribuyeron en los tres objetivos climáticos, como resalta la gráfica 5, en donde la *adaptación* (43,37%) fue el más destacado, seguido por acciones combinadas de mitigación y adaptación (40,60%), y *mitigación* (16,03%).

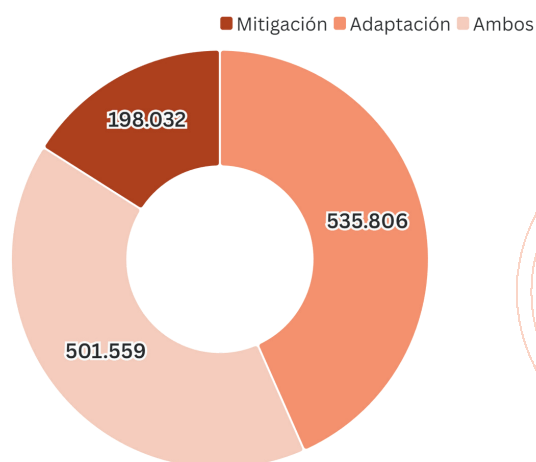
No obstante, se evidenció un patrón de especialización sectorial en el financiamiento climático, expresado en tres tendencias clave según el tipo de acción priorizada por cada cartera, como se observa en la gráfica 6.

Primera tendencia

En 2024, la mitigación climática se explicó en un 85,79 % por recursos provenientes de las carteras de Minas y Energía (57,35 %) y Transporte (28,44 %). Entre los proyectos más relevantes se encuentran la evaluación del potencial de fuentes no convencionales de energía para la transición energética, ejecutada por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y la regularización del ingreso de caudales líquidos y sólidos al sistema del Canal del Dique, a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura. A diferencia de 2023, los proyectos ferroviarios no tuvieron un papel destacado.

Gráfico 5. Financiación de los objetivos del cambio climático, 2024

Valores corrientes en millones de pesos



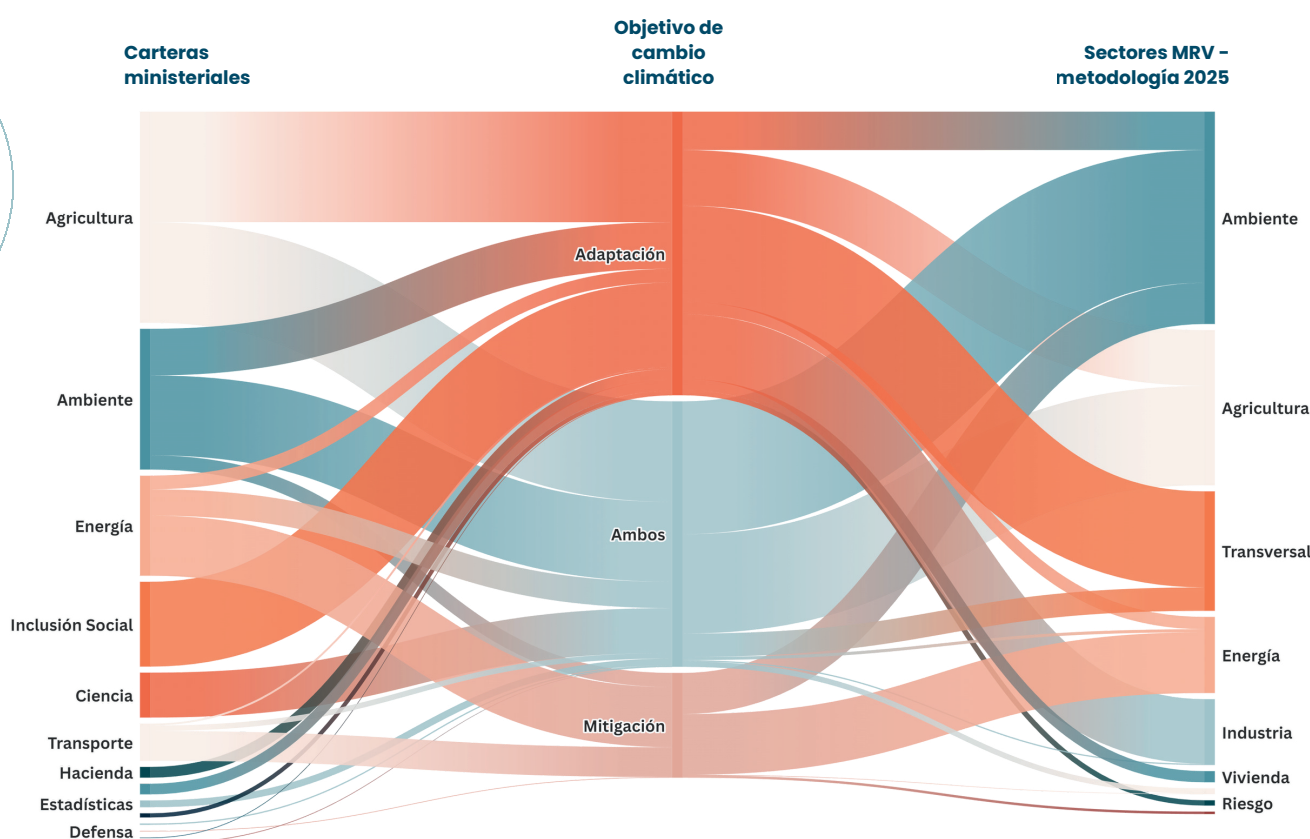
Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Segunda tendencia

El mayor caudal de recursos públicos del orden destinados a cambio climático fue etiquetado como adaptación: el 68,88 % de este gasto se concentró en los sectores de Agricultura (38,97 %) e Inclusión Social (29,91 %). En Agricultura destacaron los proyectos orientados al fortalecimiento de la agricultura campesina y la consolidación de la soberanía alimentaria, así como al aprovechamiento productivo y sostenible de la pesca y la acuicultura. En Inclusión Social, los proyectos climáticos más relevantes se enfocaron en la reducción de la vulnerabilidad económica mediante oportunidades sostenibles para familias y micronegocios de la economía popular. A diferencia de 2023, no se identificaron recursos dirigidos a la atención de víctimas del fenómeno de La Niña 2010–2011; sin embargo, persistieron las actividades relacionadas con el acceso al agua potable, el tratamiento de aguas residuales y la gestión integral del recurso hídrico, en línea con lo observado en 2022 y 2023.

Gráfica 6. Clasificación de los recursos del Cambio Climático, 2024

Valores corrientes en millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Tercera tendencia

Las contribuciones con cobeneficios en mitigación y adaptación provinieron de múltiples carteras ministeriales, entre las cuales se destacaron Agricultura (37,88 %) y Ambiente (30,10 %). En el Ministerio de Agricultura, uno de los proyectos con mayor volumen de recursos fue el destinado a financiar pequeños productores agrícolas de bajos ingresos bajo criterios de productividad, sostenibilidad y soberanía alimentaria; en el Ministerio de Ambiente sobresalió el proyecto orientado a articular la conservación de la diversidad biológica con la sostenibilidad económica en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Colombia (SINAP), junto con otras iniciativas del Ministerio de ciencia y tecnología que buscaron integrar propósitos ambientales, sociales y económicos.

Comparación entre el 2023 y el 2024

En 2024, el gasto público del nivel nacional asociado al cambio climático ascendió a 1,23 billones de pesos, por encima de los 988 mil millones de 2023. Este aumento fue impulsado principalmente por las carteras de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía e Inclusión Social y Reconciliación. En contraste, el gasto climático de Transporte y Hacienda se descendió considerablemente.

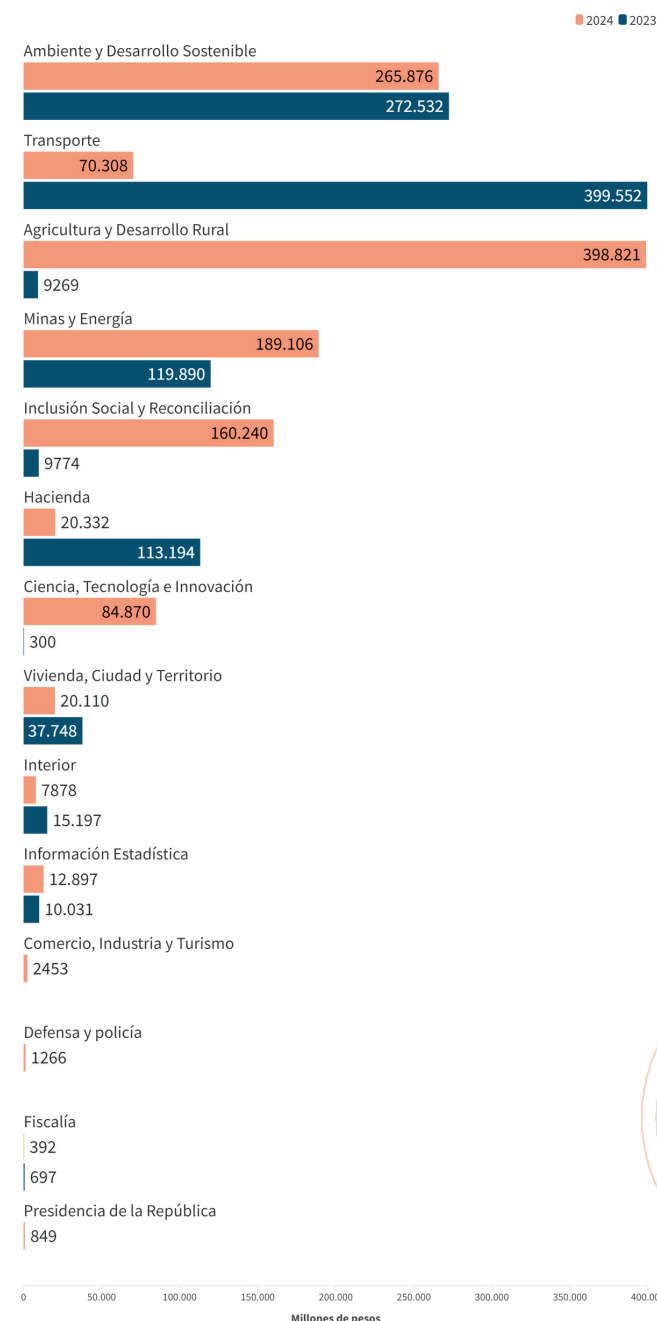
Este relevo sectorial modificó la orientación del financiamiento climático: en 2023, el 45,5 % del gasto se concentró en proyectos de mitigación, varios de ellos en sectores como Transporte y Minas y Energía, mientras que en 2024 los proyectos que contribuyeron a la adaptación alcanzaron el 43 % del gasto reportado por el SIIF.

Este cambio se explica por dos patrones estructurales históricos. Primero, persiste una especialización sectorial del gasto: el Ministerio de Ambiente mantiene el liderazgo en actividades de adaptación, junto con la Dirección de Prosperidad Social, mientras que el sector minero-energético se concentra en mitigación, especialmente a través de proyectos de generación eléctrica y transporte.

Segundo, continúa la baja ejecución del gasto climático, evidenciada en la elevada proporción de reservas presupuestales que, en 2022, se concentraron en Hacienda, Vivienda y Ambiente; en 2023, en Vivienda, Ambiente y Minas; y en 2024, en Vivienda y Hacienda. En los tres años, los niveles de compromisos no causados superaron el promedio nacional, lo que evidencia desafíos en las fases de ejecución del ciclo de inversión pública climática.

Gráfico 7. Gasto asociado a cambio climático, 2023-2024

Valores corrientes en millones de pesos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación – Sistema MRV de financiamiento climático. Cálculos propios con base en el reporte de ejecución presupuestal del SIIF Nación, 2024.

Conclusión

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2169 de 2021, este reporte presenta los resultados del monitoreo y reporte del gasto público en cambio climático correspondiente a la vigencia 2024, para las entidades del orden nacional y descentralizado registradas en el SIIF.

En dicho año, las obligaciones de inversión con cargo al PGN vinculadas a cambio climático ascendieron a 1,23 billones de pesos, equivalentes al 2,39 % de la inversión total. Esta participación se concentró principalmente en los sectores de Agricultura y Desarrollo Rural (398,82 mil millones de pesos) y de Ambiente y Desarrollo Sostenible (265,87 mil millones).

Además del destacado desempeño del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, este aportó acciones de naturaleza habilitante, como la formalización de la tierra. La seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad constituye una base estructural para frenar la expansión de la frontera agrícola y la deforestación, así como para viabilizar proyectos agropecuarios con mayor asistencia técnica y acompañamiento ambiental por parte de las instituciones públicas.

En materia de ejecución presupuestal, la efectividad en la ejecución de los compromisos de inversión general fue del 59 %, mientras que, en el caso del gasto asociado a cambio climático, dicha efectividad alcanzó el 39 %.

Las acciones de mitigación se focalizaron en proyectos de evaluación del potencial de fuentes no convencionales de energía y en la regularización del ingreso de caudales líquidos y sólidos al sistema del Canal del Dique. Por su parte, las iniciativas de adaptación se orientaron al fortalecimiento de la agricultura campesina y la soberanía alimentaria, así como a la generación de mayores oportunidades para familias y micronegocios de la economía popular.

Conceptos de la acción presupuestaria

Las siguientes definiciones se basan en el documento oficial “Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano”, cuarta edición revisada (abril de 2019), elaborado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este lineamiento reúne los principales conceptos, procedimientos y normas aplicables al ciclo presupuestal del Presupuesto General de la Nación en Colombia.

El **ciclo presupuestal** se puede resumir en cinco momentos, cada uno con varias etapas: la programación (determinación de espacios fiscales y formulación del presupuesto), la ejecución (apropiación, compromiso, obligación y pago), el seguimiento (informes de ejecución y rendición de cuentas), el control fiscal (realizado por órganos como la Contraloría), y la vigilancia política ejercida por el Congreso de la República. En el presente reporte se consideró la cadena de ejecución presupuestaria que pasa por la apropiación, compromiso, obligación y pago.

Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP): es el acto administrativo mediante el cual se garantiza que existe apropiación disponible en el presupuesto, permitiendo la adquisición de un compromiso. Constituye el primer paso en el proceso de afectación presupuestal.

Compromiso presupuestal: es el acto mediante el cual se afecta una apropiación presupuestal como resultado de una obligación legalmente válida. Se formaliza a través del Registro Presupuestal (RP), que señala el valor y plazo del compromiso. Representa una etapa intermedia en la ejecución presupuestal, posterior a la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) y anterior a la causación de las obligaciones.

Obligaciones: Es el monto adeudado como consecuencia del desarrollo de los compromisos adquiridos. Equivale al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos pactados que no hayan sido pagados. Son los compromisos causados.

Reservas: Son compromisos legalmente constituidos que tienen registro presupuestal pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina. Por ello, deben pagarse en la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior (la que les dio origen), de lo contrario expiran sin excepción si no se ejecutan a 31 de diciembre de la vigencia en la que fueron constituidas, y los recursos deben ser reintegrados al Tesoro Nacional.

Pago: es la etapa final del proceso de ejecución del gasto público, en la cual se realiza la cancelación efectiva de los valores adeudados al beneficiario, como resultado del cumplimiento de una obligación previamente reconocida. Este se produce mediante la consignación en cuenta bancaria, giro o cualquier otro mecanismo autorizado por la normativa financiera vigente, y corresponde a la culminación de la cadena de ejecución presupuestaria.

Siglas usadas

ADR: Agencia de Desarrollo Rural – adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ANH: Agencia Nacional de Hidrocarburos – adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

ANI: Agencia Nacional de Infraestructura – adscrita al Ministerio de Transporte.

ANM: Agencia Nacional de Minería – adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

AUNAP: Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

BPIN: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional.

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales – entidades ambientales del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CDS: Corporaciones de Desarrollo Sostenible – también del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CIT: Comercio, Industria y Turismo – corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

CGF (del SISCLIMA): Comité de Gestión Financiera del Sistema Nacional de Cambio Climático.

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica – entidad del sector Inclusión Social y Reconciliación, adscrita al Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – departamento administrativo cabeza del sector Estadística, no depende de un ministerio.

DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – depende directamente de la Presidencia de la República (sector Presidencia).

DPS: Departamento para la Prosperidad Social – cabeza del sector Inclusión Social y Reconciliación.

FONAM: Fondo Nacional Ambiental – fondo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

IDEAM: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – establecimiento público adscrito al DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).

INVIAS: Instituto Nacional de Vías – adscrito al Ministerio de Transporte.

IPSE: Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas – adscrito al Ministerio de Minas y Energía.

MRV: Monitoreo, Reporte y Verificación (del financiamiento o de las acciones climáticas, según el contexto).

SISCLIMA: Sistema Nacional de Cambio Climático.

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas – adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

TIC: hace referencia al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, encabezado por el Ministerio TIC.

UNGRD: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (sector Presidencia).