

Informe Final Práctica Administrativa – Asistencia Técnica Territorial

Albert Fernando Álvarez Rico

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Facultad de Administración Pública Territorial

Practica Administrativa

Docente: José Gabriel Porras

Tunja - Boyacá

06 de junio de 2026

Tabla de contenido

1. Introducción.....	6
2. Metodología.....	7
3. Compendio del Marco Normativo: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM)	10
3.1. Fundamento Constitucional	10
3.2 Marco Legal.....	12
3.2.1 Ley 152 de 1994	12
3.2.1.1 De La Ley 152 De 1994 Y Su Regulación Sobre El BPIM	13
3.2.1.1.1 La Obligatoriedad de Organización en materia de Planificación	14
3.2.1.1.2 El BPIM como Requisito de Procedibilidad Presupuestal	14
3.2.1.1.3 La Integración, Clasificación y Sistemas de Información	15
3.2.2 Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP)	15
3.2.2.1 Articulación del Decreto 111 con los BPIM en Colombia.....	15
3.2.3 Ley 617 de 2000	16
3.2.3.1 Articulación con los BPIM de la Ley 617 de 2000	17
3.2.4 Ley 1551 de 2012	17
3.2.4.1 Relación con los BPIM Ley 1551 de 2012.....	18
3.2.5 Decreto 2104 de 2023	19
3.2.5.1 Articulación del Decreto 2104 de 2023 con los BPIM en Colombia.....	22
4. Lineamientos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento del DNP	22
4.1. Resolución 1450 de 2013 del DNP	22
5. Ciclo de la Inversión Pública.....	24
6. Lineamientos DNP.....	26
6.1 Metodología General Ajustada (MGA)	26
6.2 Plataforma Integrada de Inversiones Públicas (PIIP)	27
6.3 Requisitos de viabilidad para proyectos.....	27

7. El Marco Normativo del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal....	28
8. El Marco Orgánico del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.....	29
9. Línea de Tiempo Funcional del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.	29
10. El Análisis de la Secretaría de Planeación Municipal y su Rol en el BPIM	31
11. El Análisis Institucional del BPIM en el Municipio de Berbeo.....	32
11.1. La Secretaría de Planeación Municipal y su Rol en el BPIM	32
11.2. El Manual de Funciones y Competencias con relación al BPIM	33
11.3 La Gestión del Talento Humano y las Capacidades Técnicas	34
11.4 El Modelo de la Operación del BPIM.....	34
11.5 El Mapa de los Procesos y los Procedimientos Asociados	35
11.6 La Gestión de los Riesgos Asociados al BPIM	35
11.7 Los Recursos Disponibles y las Herramientas Tecnológicas	36
11.8 La Articulación del BPIM con el Plan de Desarrollo Municipal	36
11.9 La Articulación con el POAI, el Plan de Acción Institucional y el Plan Anual de Adquisiciones	37
11.10 MGA WEB Y PIIP	37
12. El Seguimiento, el Control y la Transparencia en la Gestión del BPIM.....	38
12.1 Control Interno	38
12.2 Auditorías e Informes de Gestión.....	38
12.4 Índice de Desempeño Municipal (MDM).....	39
12.5 Índice de Desempeño Institucional (IDI) / MIPG.....	41
12.6 Índice de la Transparencia y el Acceso a la Información (ITA).....	45
12.7 Índice del Desempeño Fiscal	45
12.8 Rendición de Cuentas y Transparencia.....	47
13. Las Capacidades Técnicas Instaladas del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM).....	48
13.1 Realidad Cuantitativa y Financiera el BPIM.....	50

14.	Los Hallazgos Críticos del Diagnóstico del BPIM en el Municipio de Berbeo	50
15.	El Contraste del Estado Actual VS el Deber Ser Normativo	53
15.1	Matriz de Análisis Comparativo Tridimensional	55
16.	Incumplimiento del Artículo 49 de la Ley 152 de 1994	57
17.	Matriz de Brechas.....	59
18.	Matriz de Hallazgos	61
19.	Buenas practicas	63
20.	Matriz de Formulación de Propuestas	69
21.	Conclusiones Técnicas	71
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

Listado de Tablas

Tabla 1.	Autoridades e instancias de Planeación	13
Tabla 2.	Comportamiento MDM 2021 – 2024.....	40
Tabla 3.	Comparativo IDI 2021 – 2024.....	42
Tabla 4.	<i>Comparativo Políticas de Gestión de Desempeño 2021 – 2024</i>	43
Tabla 5.	ITA 2022 - 2024	45
Tabla 6.	Comparativo IDF 2021 – 2024.....	46
Tabla 7.	Matriz Tridimensional.....	55
Tabla 8.	Matriz de Brechas.....	59
Tabla 9.	Matriz de Hallazgos	61
Tabla 10.	Matriz de Formulación de Propuestas	69

Listado de Figuras

Figura 1.	Ciclo de la Inversión Pública.....	24
Figura 2.	Ciclo de proyectos de IP.....	25

Figura 3. Etapas de Formulación y evaluación de proyectos en MGA Web.....	26
Figura 4. Comportamiento Índice de Desempeño, Gestión y Resultados en las Vigencias 2021 – 2024.....	40
Figura 5. Puntaje por dimensiones de gestión y desempeño 2024.....	41
Figura 6. <i>Comportamiento de índice de políticas institucionales 2021 – 2024</i>	43

1. Introducción

El presente documento es el informe académico integrador desarrollado, en el marco del programa de prácticas estudiantiles en el territorio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este ejercicio académico, cuya aplicación constituye una modalidad de grado, se desarrolla bajo la figura de asistencia técnica institucional y se centra en analizar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) de Berbeo, Boyacá. El propósito principal es evaluar su estado actual para formular recomendaciones técnicas encaminadas al fortalecimiento institucional y la optimización de la inversión pública local.

A nivel conceptual y normativo, el Banco de Proyectos es un eje transversal de la gestión pública (DNP, 2018). Conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), este banco se erige como un instrumento fundamental para la planeación, en tanto permite organizar, formular, evaluar, priorizar y hacer el seguimiento a los proyectos de inversión (DNP, 2018). Su adecuado funcionamiento es clave para garantizar la estricta coherencia entre los planes de desarrollo, el presupuesto público y la ejecución eficiente de los recursos, permitiendo superar las barreras técnicas y alinear la operación local con los estándares nacionales (DNP, 2018).

La pertinencia de este estudio se agudiza al analizar el contexto socioeconómico y fiscal del municipio. Berbeo cuenta con una población de poco más de 1.450 habitantes según cifras del DANE y está clasificado en la sexta categoría conforme al artículo 2 de la Ley 617 de 2000 (Alcaldía Berbeo, 2024). Formar parte de esta categoría implica severas limitaciones técnicas y administrativas, así como una estructura de ingresos corrientes de libre destinación sumamente reducida. Para el caso específico de Berbeo, las transferencias del nivel central Sistema General de Participaciones (SGP) y el Sistema General de Regalías (SGR) constituyen el 91% de sus ingresos totales. Esta extrema dependencia fiscal exige que la gestión de sus recursos de inversión sea rigurosamente eficiente para dar respuestas efectivas a las necesidades reales de la comunidad.

Habida cuenta de que cerca del 90% de los municipios de Colombia pertenecen también a la sexta categoría según información del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), los hallazgos, dinámicas y propuestas derivados de este ejercicio académico adquieren un valor agregado: sirven como un referente metodológico y práctico para otras entidades territoriales con características e insuficiencias análogas en el país.

Para cumplir con los objetivos de la asistencia técnica, el estudio se ha estructurado en cuatro etapas secuenciales y complementarias:

Primera Fase (Marco Normativo): Compendio y análisis descriptivo del marco institucional, las reglas del juego y la normativa nacional y local aplicable al BPIM.

Segunda Fase (Diagnóstico Situacional): Evaluación interna de la realidad operativa de Berbeo, analizando sus procesos, herramientas metodológicas, sistemas de información y capacidades técnicas instaladas a partir de la información documental oficialmente suministrada por el municipio.

Tercera Fase (Estudio Comparado): Contrastación técnica de la operación actual frente a los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), las directrices del DNP y la identificación de buenas prácticas replicables en casos de éxito nacional.

Cuarta Fase (Concepto Técnico y Recomendaciones): Formulación de propuestas de mejora viables y priorizadas, orientadas a elevar el nivel de madurez del banco de proyectos y blindar el ciclo de la inversión pública municipal.

2. Metodología

El desarrollo del presente reporte final de trabajo se fundamentó en un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo, analítico y propositivo. Esta investigación se enfocó en describir, analizar y proponer alternativas técnico-administrativas para la operación, articulación y situación actual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) del municipio de Berbeo, Boyacá.

Desde el punto de vista metodológico, no fue estática la descripción sin que hubo una triangulación de fuentes a través de un análisis sistemático de documentos municipales, con el uso de métricas municipales y con un método comparativo institucional. El desarrollo se organizó en un procedimiento secuencial a través de cuatro (4) etapas que funcionaban como subsistemas:

Fase I - El Marco Normativo, Conceptual y de Referencia (El "Deber Ser"): Este primer momento fue realizado mediante la técnica del análisis documental con el soporte del análisis normativo-institucional para establecer el estándar legal y técnico que regirá la ejecución de la inversión pública en Colombia. Se efectuó una revisión sistemática de:

Marco constitucional y legal del sistema de inversión pública: Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo), Ley 617 de 2000, Ley de 1551 de 2012, Ley 1006 de 2006, Decreto 111 de 1996 – Ley Orgánica de Presupuesto nacional, Decreto Reglamentario 2104 de 2023, Constitución Política de Colombia.

Lineamientos técnicos del Departamento Nacional de Planeación (DNP): Orientaciones para la gestión y administración de bancos de proyectos de inversión territorial.

Metodologías oficiales de formulación: Definiciones y flujos de la Metodología General Ajustada (MGA Web) y la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP).

Manuales de operativos y literatura académica: Guías técnicas aplicables para municipios sextos y textos especializados en la eficiencia en el gasto público local.

Fase II - Autodiagnóstico y Antecedentes de la Administración (el "Cómo es"): Se ejecutó en esta fase un diseño descriptivo y de diagnóstico tipo empírico para analizar la realidad operativa de la Alcaldía de Berbeo. Se obtuvo información primaria y secundaria a través de una revisión documental interna, sobre los siguientes elementos locales:

Plan de Desarrollo Municipal (PDM) vigente y los subcomponentes de inversión del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). El presupuesto municipal, los históricos de ejecución presupuestal de inversión y la base de datos de proyectos registrados en el banco.

Estructura orgánica formal (Organigrama) aprobado y modificado mediante Acuerdo No. 005 de 2021). El Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Secretaría de Planeación y el Manual de Procesos y Procedimientos aprobado por Resolución 548 de 2018. Indicadores de las dimensiones operativas MIPG (Talento Humano, Gestión del Conocimiento, Información y Comunicación) y del control interno en los reportes de evaluación.

Fase III - Estudio comparativo entre instituciones y brechas identificadas:

En este nivel se adoptó el enfoque comparativo institucional para analizar los resultados de los niveles previos y evaluar el espacio operativo del municipio en tres dimensiones analíticas:

Dimensión de Derechos y Normas Técnicas (El Deber Ser): Resumen de estándares establecidas en la Fase I.

Dimensión Práctica (El "Realidad"): Síntesis de las vulnerabilidades y fortalezas identificadas de Berbeo en la Fase II.

Dimensión de Mejores Prácticas (La "Mejor Práctica"): Selección y análisis de un caso exitoso nacional en la administración de BPIM para municipios de sexta categoría, cuyos datos fueron gestionados ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) vía Derecho de Petición, en la respuesta del DNP no se entregó información específica, se orientaron al link de herramientas para las administraciones municipales, por lo tanto, desde las herramientas del DNP se identificaron buenas prácticas aplicables al municipio de Berbeo.

Fase IV - Fase Propositiva y de Co-diseño de Soluciones: La etapa final consolidó un nivel propositivo para intervenir en las problemáticas detectadas. Se llevaron a cabo dos sub-procesos analíticos:

Análisis de integración: se refiere a la realización de una síntesis de manera comprensiva de los hallazgos para descubrir relaciones causales entre variables (p. Ej. a qué se debe la sobrecarga funcional o la desactualización de procedimiento y como estas influyen la sustentabilidad del BPIM).

Formulación de propuesta: Se plantean alternativas de modernización administrativa que son evaluadas en función de la factibilidad técnica, jurídica, administrativa y financiera, sometidas a las condiciones de la limitación presupuestal de la sexta categoría.

3. Compendio del Marco Normativo: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM)

3.1. Fundamento Constitucional

Antes de 1991, la inversión pública en Colombia era un modelo centralizado, pero con descentralización informal en la ejecución, en muchos casos, atomizada y discrecional. Los recursos se dispersaban entre muchas entidades sin un plan unificado, generando duplicidades institucionales; permitía, que los gobernantes manejaran los fondos bajo criterios más políticos que técnicos. Esta configuración mínima de control permitía rezagos críticos en mantenimiento y cobertura, especialmente en zonas rurales y municipios periféricos. (Ramírez, 2021)

La Constitución de 1991 llegó a cambiar las cosas, pues se empezó hablar del mandato constitucional de planeación, lo que obligó a que los procesos en materia de inversión se basen en planes estructurados y resultados específicos. A partir de allí se creó una arquitectura normativa que rige ahora a la inversión y la planeación pública, un sistema integrado en el que los BPIM se consolida como el repositorio técnico que permite medir la efectividad de la acción estatal en el territorio y garantiza la transparencia y eficiencia del gasto público. (DNP, 2023)

Este andamiaje normativo halló su génesis en el mismísimo texto constitucional del 91, en sus artículos 339 a 344 se establece la obligación de las entidades territoriales de elaborar Planes de Desarrollo, específicamente el artículo 341 por medio del cual se supedita la inversión pública a la existencia de planes de desarrollo debidamente estructurados y a la existencia de un plan nacional de inversiones.

“Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación (...) El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (...).”

Igualmente, En su artículo 343 faculta al Departamento Nacional de Planeación (DNP) el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, lo que constituye la base para la creación de los BPIM.

“Artículo 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”.

En Coordinación con la planeación, lo presupuestal encuentra su fundamentación en el artículo 352 constitucional: “Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

3.2 Marco Legal

3.2.1 Ley 152 de 1994

Por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, mediante esta se definen los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación, de conformidad con su artículo 1. Esta Ley orgánica es de carácter vinculante para toda la Nación, las entidades territoriales y todos los organismos públicos, artículo 2 de la misma.

Principios como la autonomía, la coordinación, la consistencia, prioridad del gasto público social, la participación, el proceso de planeación, entre otros. Corresponde a los principios Generales que rigen las actuaciones de las autoridades de todo orden en materia de planeación. Esto según lo establecido en su artículo tercero.

Conforme sus artículos 4 al 6, se estructura el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y lo divide en dos partes esenciales, de manera coherente con el Art 339 de la Carta constitucional del 91:

Una parte general, la cual contiene los objetivos nacionales y sectoriales a mediano y largo plazo, las metas, las estrategias en materia de política económica, social, ambiental, así como los mecanismos de armonización con los territorios o las regiones. Y la otra parte, corresponde al Plan de Inversiones en el que se incluyen la proyección de recursos financieros, los presupuestos plurianuales, la descripción de programas prioritarios y de manera específica los mecanismos idóneos para su ejecución.

En sus capítulos 3 y 9 se establecen las autoridades e instancias de planeación entre ellas se distinguen a quienes dirigen y quienes participan o deliberan a nivel nacional y territorial, como podemos ver en la tabla 1.

Tabla 1. Autoridades e instancias de Planeación

Nivel	Autoridades	Instancias
Nacional	Presidente, CONPES, DNP, Min Hacienda, Ministerios.	Congreso de la República, Consejo Nacional de Planeación (CNP).
Territorial	Gobernador, Alcalde, Consejo de Gobierno, Secretaría de Planeación.	Asambleas, Concejos, Consejos Territoriales de Planeación (CTP).

Fuente: Elaboración propia a partir de los Capítulos II y IX de la ley 152 de 1994

Como Ley orgánica establece el procedimiento para la elaboración del Plan de Desarrollo Nacional, el cual se caracteriza por su cronología legal en fases, primero tenemos la Formulación, la cual es liderada por el DNP con apoyo de las entidades territoriales y ministerios; la consulta el proyecto se presenta al Consejo Nacional de Planeación para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere conveniente (capítulo IV); La Aprobación Legislativa a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se presentará el proyecto a consideración del Congreso a través del procedimiento legislativo, el gobierno puede ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley si el Congreso no lo aprueba en tres meses (Capítulo V); La ejecución Una vez aprobado y sancionado el PND, cada organismo público deberá preparar su correspondiente plan de Acción con base en este (Capítulo VI); Y La Evaluación y Seguimiento, Sobre el DNP recae la competencia de diseñar los sistemas de evaluación de gestión y resultados. Por su parte las entidades deben elaborar un plan indicativo cuatrienal y presentar informes anuales de cumplimiento ante las corporaciones Públicas territoriales o el Congreso (Capítulo 7).

3.2.1.1 De La Ley 152 De 1994 Y Su Regulación Sobre El BPIM

Esta Ley constituye el mandato operativo, la piedra angular para la existencia y operatividad de los BPIM en Colombia. En su artículo 27, conceptualiza los BPIM “como un

instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación”. Esta ley se articula con los BPIM a través de tres ejes fundamentales:

3.2.1.1.1 La Obligatoriedad de Organización en materia de Planificación

La ley traslada la obligación de planificación del nivel nacional al territorial. Establece la obligación de las entidades territoriales de organizar y poner en funcionamiento bancos de proyectos y sistemas de información. En su Artículo 49 numeral 3 establece de forma taxativa:

" Las entidades territoriales, a través de sus organismos de Planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga en el reglamento."

De esta forma, para un municipio de sexta categoría se constituye como un requisito legal para que el municipio pueda interactuar con el Sistema Nacional de Planeación. No es una opción del alcalde de turno, es obligatorio.

3.2.1.1.2 El BPIM como Requisito de Procedibilidad Presupuestal

El Artículo 49 de la Ley 152 regula la ejecución de los planes y determina que:

Todos los proyectos de inversión pública deben ser evaluados antes de su inclusión en los presupuestos, deberán contar con una Evaluación Previa. Adicionalmente, se requiere de un registro obligatorio, ya que solo los proyectos que hayan sido registrados en el Banco de Programas y Proyectos de la respectiva entidad territorial podrán recibir recursos del presupuesto municipal

En la práctica, si un proyecto no tiene el código de registro del BPIM, el Secretario de Hacienda no puede realizar el compromiso presupuestal, so pena de incurrir en una falta disciplinaria y fiscal.

3.2.1.1.3 La Integración, Clasificación y Sistemas de Información

La Ley 152, en sus artículos 28 y 29, sienta las bases para lo que hoy conocemos como el MGA. Regula que los Bancos de Proyectos deben utilizar metodologías y procedimientos estandarizados, así como mantener una comunicación técnica con el Banco de Proyectos de la Nación para asegurar que los proyectos a nivel local o territorial sean coherentes con las metas del PND. (PND,2023)

3.2.2 Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico de Presupuesto - EOP)

Este compila las leyes 38/89, 179/94 y 225/95, Por ser el Estatuto Orgánico de Presupuesto se configura como la norma suprema en materia presupuestal en Colombia. Su objetivo primordial es garantizar la disciplina fiscal y la coherencia entre el recaudo y el gasto, citando su artículo 2:

*“Esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que **podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.**”* (negrilla fuera de texto)

3.2.2.1 Articulación del Decreto 111 con los BPIM en Colombia

Es en su artículo 9, que se define el Banco Nacional de Programas y Proyectos como un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

Es el Artículo 13 del principio de planificación del sistema presupuestal que define: “El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones”.

Del registro previo, en el artículo 68 del mentado decreto, se establece que no se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto de inversión si no ha sido evaluado previamente por el órgano de planeación correspondiente y registrado en el Banco nacional de programas y proyectos.

En el artículo 71 del presente decreto que se “define que todos los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deben contar con certificados de disponibilidad previos. En el caso de la inversión, dicho certificado depende de la existencia del código de registro en el BPIM.”

Para el caso de municipios de 6ta categoría, donde los recursos son limitados, esta articulación con el BPIM asegura que el gasto se realice bajo metodologías estandarizadas, como la MGA. Esto evita que se ejecuten recursos en proyectos sin estudios de factibilidad, obras que no responden a las metas del Plan de Desarrollo o se efectúen gastos de funcionamiento disfrazados de inversión. (Espinosa, 2023)

3.2.3 Ley 617 de 2000

“En Colombia, una de las reglas fiscales que mayor impacto y trascendencia ha tenido, es la definición del límite de gasto a las entidades territoriales, implementada mediante la Ley 617 de 2000 con la justificación de lograr la recuperación fiscal y la racionalización del gasto de los departamentos y municipios.

Esta Ley 617 de 2000, estableció una categorización de las entidades territoriales, definiendo los criterios para la categorización presupuestal de los

departamentos y modificando los criterios establecidos en la Ley 136 de 1994 para la categorización de los distritos y municipios” (Ladino,2017).

Como criterios de categorización los municipios se clasifican de acuerdo con su número de habitantes (población) y de acuerdo con los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD), para el caso de estudio los municipios de sexta categoría conforme el artículo sexto de la presente Ley: *“Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.”*

3.2.3.1 Articulación con los BPIM de la Ley 617 de 2000

Por medio de esta norma se establecen las prohibiciones de financiar gastos de funcionamiento con ingresos de inversión, obligando a canalizarlos a proyectos que cumplan viabilidad económica, técnica y social (artículo 3, parágrafo 1).

Es mediante el artículo 19 de la ley 617 de 2000 de la viabilidad Financiera de los municipios y Distritos, Para viabilizar proyectos en BPIM bajo este marco, los municipios deben demostrar sostenibilidad fiscal: es decir, no superar límites de gastos de funcionamiento según categoría (ej. 50% en especial, 80% en sexta). Lo cual implica que solo entidades con ICLD suficientes y programas de saneamiento pueden priorizar proyectos en BPIM para acceder a cofinanciación nacional.

3.2.4 Ley 1551 de 2012

Esta Ley tiene por objeto “modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones.” Según reza su artículo 1.

Con esta ley se redefine la relación entre el municipio y otros niveles de gobierno bajo principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, entre otros (Artículo 4), lo que permite

que las entidades territoriales, especialmente las de menores recursos, cuenten con mayor apoyo técnico y financiero para su desarrollo social y económico.

La ESAP adquiere un papel importante a nivel nacional y territorial, pues en el artículo 5 de la presente Ley reza: “Dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas”, como el ejercicio que nos convoca en esta práctica académica.

3.2.4.1 Relación con los BPIM Ley 1551 de 2012

Podríamos decir que la Ley 1551 de 2012 se articula directamente con los BPIM a través de la gestión de proyectos y la eficiencia en el gasto público:

En un primer lugar hablaremos del papel preponderante que adquiere la ESAP en el ejercicio de apoyo no solo Identificación de necesidades si no en la determinación de buenas prácticas administrativas y es mediante el artículo 5 que se vincula a la ESAP para apoyar a los municipios en estos tópicos, lo cual sería un insumo principal para los proyectos que se registran en el BPIM.

Del presupuesto participativo, mediante el artículo 40 de la presente norma se faculta la creación de presupuestos participativos donde la comunidad delibera sobre la inversión. Estos proyectos deben estar técnica y legalmente viabilizados dentro de la metodología de planeación municipal (BPIM) antes de su ejecución.

“Art. 40. El Concejo Municipal o Distrital podrá constituir para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el

presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.”

El Artículo 4 de la Ley 1551 de 2012 promueve la asociatividad para generar economías de escala. Promoviendo que varios municipios formulen y registren proyectos regionales en sus respectivos bancos para cofinanciar obras de mayor impacto.

De la Cofinanciación es en literal g del artículo 29, que ordena incorporar los recursos recibidos por cofinanciación nacional o internacional para la ejecución proyectos. Sin embargo, Para que estos recursos fluyan, el proyecto debe estar debidamente inscrito en el BPIM cumpliendo con los requisitos de la normativa vigente.

3.2.5 Decreto 2104 de 2023

Mientras la Ley 1551 de 2012 se enfoca en modernizar el régimen municipal en Colombia, mediante el fortalecimiento de la autonomía territorial aplicando principios como la coordinación, la eficiencia y la participación ciudadana. El Decreto 2104 de 2023, por su parte, sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, reglamentando el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) y la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP).

Este Decreto configura un marco normativo que busca optimizar la gestión de proyectos de inversión, integrando plataformas informáticas, mientras promueve la transparencia en la planeación y ejecución presupuestal

“El Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) está constituido por el conjunto de lineamientos, metodologías, herramientas informáticas, procesos y procedimientos para la gestión de la inversión pública orientada a resultados. Este involucra todas las fuentes de recursos que financian proyectos de inversión pública y tiene como propósito contar con información centralizada, unificada y de calidad, que contribuya al fortalecimiento de los informes asociados a la inversión pública y a la rendición de

cuentas a la ciudadanía.” Tomado estrictamente del Artículo 2.2.6.1.1. del Decreto 2104 de 2023

En el marco de esta Ley se establecen conceptos claves como “proyectos de inversión pública”, definido como “actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado, y se clasifican de acuerdo con los lineamientos que defina el DNP”.

La Plataforma Integrada de Inversión Pública. Que se regla en el artículo 2.2.6.1.8., es una plataforma informática que registra la gestión de los proyectos y centraliza la información para la toma de decisiones y el control social.

“Artículo 2.2.6.1.8. La Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), o la que haga sus veces, es la herramienta informática del SUIP que soporta la gestión de los proyectos de inversión pública.

La administración funcional y técnica de la PIIP estará a cargo del DNP, en el marco de sus funciones.

La PIIP mantendrá habilitada la opción para actualizar y disponer de la información de la inversión pública necesaria para los procesos de diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, y servirá como insumo para los procesos de elaboración de los presupuestos anuales, bienales y plurianuales, así como de los instrumentos de planeación nacional y territorial, y de los diferentes actores que tengan a su cargo procesos de inversión pública directa o indirectamente.”

Es bajo esta plataforma que se consolida el Banco único de Proyectos de inversión Pública de que trata el artículo Art. 2.2.6.1.9:

“El Banco Único de Proyectos de Inversión Pública es el conjunto de proyectos de inversión pública viables e identificados con un código BPIN, que se encuentran registrados en la PIIP.

El Banco Único de Proyectos de Inversión Pública contendrá la información integrada de los siguientes sistemas de información:

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional y el Banco Nacional de Programas y Proyectos, conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la Ley 152 de 1994, y el artículo 9 del Decreto 111 de 1996.

La Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, que integra los sistemas de información de las entidades territoriales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 152 de 1994.

El Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías, conforme al artículo 136 de la Ley 2056 de 2020.

Los demás bancos de proyectos de inversión pública que se determinen según los lineamientos establecidos por el DNP.

Para los efectos del presente Título, la gestión en el Banco Único de Proyectos de Inversión Pública se adelantará por las entidades y actores atendiendo las normas y procedimientos aplicables a cada fuente de financiación.”

La Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP) nace en el marco del documento CONPES 3751 de 2013 y del Sistema Unificado de Inversiones Públicas (SUIP), como una respuesta a la necesidad que tiene Colombia de implementar acciones dirigidas a mejorar la eficiencia y transparencia de la inversión pública con el concurso y la coordinación de diferentes estrategias y actores, para fortalecer la gestión de lo público. Esta herramienta web permite en un solo lugar observar y monitorear el ciclo completo de cualquier proyecto de inversión: viabilidad, programación, ejecución y seguimiento. Actualmente la PIIP cuenta con diferentes funcionalidades para las Entidades PGN. (PND, S.F.)

3.2.5.1 Articulación del Decreto 2104 de 2023 con los BPIM en Colombia

El Decreto 2104 de 2023 se entrelaza con los BPIM, al reglar su operación dentro del SUIP, convirtiéndolos en nodos obligatorios de la Red Nacional liderada por el DNP artículo 2.2.6.1.1.3, en concordancia con Ley 152/1994. Los BPIM locales deben viabilizar proyectos bajo la Metodología General Ajustada (MGA), registrándolos en la PIIP para competir por recursos del PGN, SGR o cofinanciación, asegurando transparencia y evitando duplicidades conforme el artículo 2.2.6.1.2.

Esta integración fortalece la disciplina fiscal, ya que solo proyectos certificados en BPIM —con sostenibilidad ambiental, técnica y socioeconómica— acceden a programación presupuestal según el artículo 2.2.6.1.3, alineándose de esta forma con planes de desarrollo municipal. El decreto operacionaliza los BPIM como puerta de entrada al ciclo de inversión pública, elevando su rol de planeación participativa a herramienta estratégica de carácter nacional.

4. Lineamientos Técnicos de Obligatorio Cumplimiento del DNP

4.1. Resolución 1450 de 2013 del DNP

Emitida por el DNP, la Resolución 1450, Adopta la Metodología General Ajustada (MGA) como el instrumento oficial técnico estandarizado y único para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión pública en Colombia. Metodología aplicable tanto a iniciativas financiadas con el Presupuesto General de la Nación como a presupuestos territoriales.

Según información lo publicado en la WEB institucional del DNP:

“La Metodología General Ajusta (MGA) es una herramienta relevante para el desarrollo de proyectos de inversión pública en el país, ya que permite garantizar que los proyectos sean eficientes, eficaces y estén alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Y está basada en cuatro principios: Planeación estratégica, Participación, Eficiencia y Transparencia.”

Establece un carácter de Obligatoriedad ya que todas las entidades nacionales, departamentales, distritales y municipales están obligadas a utilizar esta metodología para la formulación y evaluación previa de sus proyectos de inversión.

Para que un proyecto pueda ser registrado en el Sistema Unificado de Inversión Pública, es indispensable el diligenciamiento completo de esta metodología, la cual se encuentra disponible en la web oficial del DNP, de esta manera como elemento previo se requiere del Registro. Si bien se establece que los proyectos deben registrarse, estos deben y actualizarse mediante herramientas específicas, como la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión (EBI).

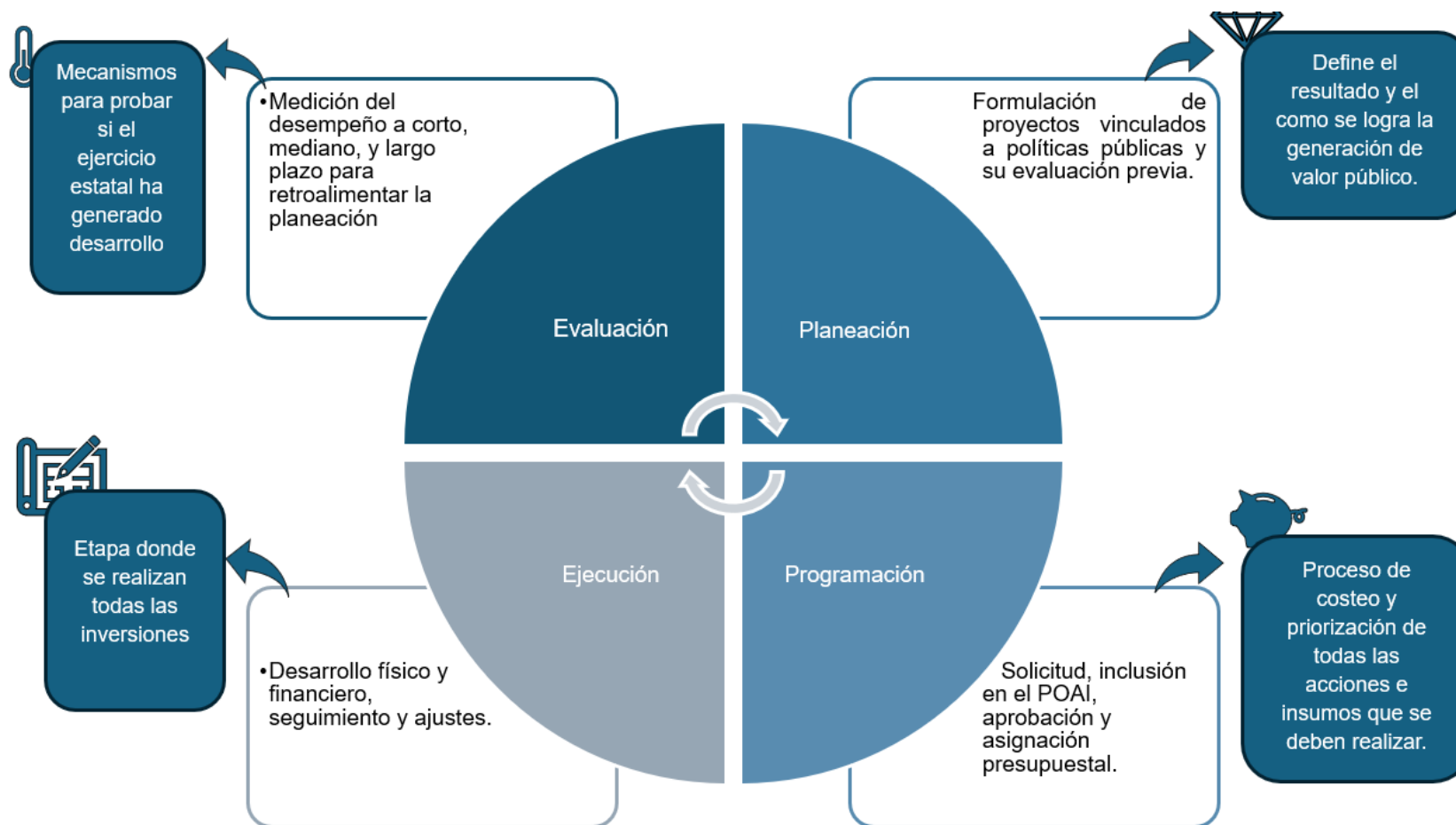
La articulación de esta resolución con los BPIM es estructural, ya que define las "reglas del juego" para el funcionamiento de los bancos de proyectos a nivel local:

Mediante la estandarización, los BPIM no pueden crear sus propias metodologías de formulación; deben alinearse estrictamente a la metodología nacional adoptada en esta resolución. Esto asegura que un proyecto municipal tenga la misma calidad técnica que uno nacional. Dado que la resolución aplica para proyectos financiados con presupuestos territoriales, el uso de esta metodología es el requisito legal para que un proyecto en el BPIM sea considerado viable y pueda recibir recursos del presupuesto municipal.

Mediante el uso de una metodología única, los proyectos registrados en el BPIM pueden integrarse de manera fluida a la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos. Lo cual facilita que el municipio pueda gestionar cofinanciación ante el departamento o la nación, ya que el proyecto ya cumple con los estándares exigidos por el DNP.

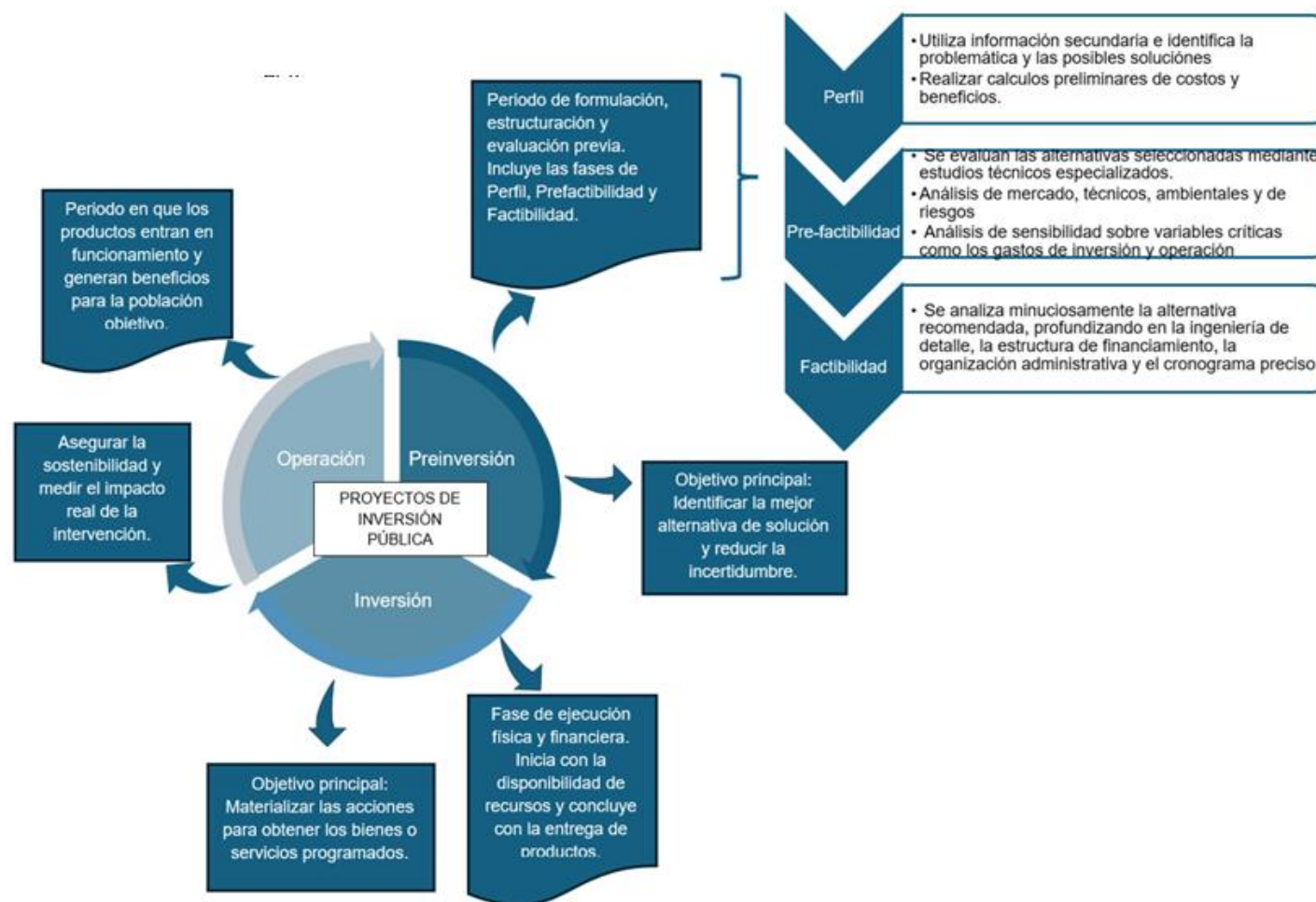
5. Ciclo de la Inversión Pública

Figura 1. Ciclo de la Inversión Pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Manual de Procedimientos DNP

Figura 2. Ciclo de proyectos de IP



Fuente: Elaboración propia a partir de Manual de Procedimientos DNP

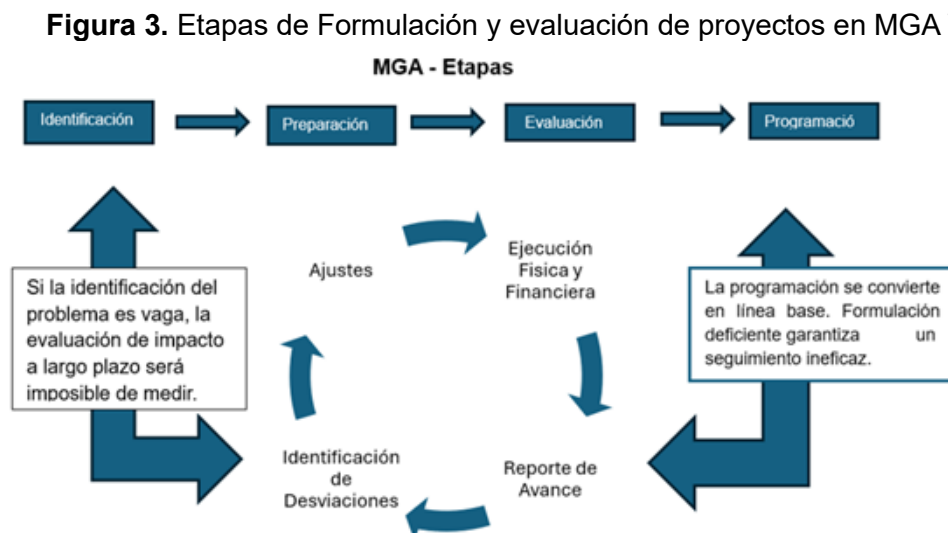
6. Lineamientos DNP

6.1 Metodología General Ajustada (MGA)

Según el DNP la Metodología General Ajustada (MGA), es el referente conceptual y la herramienta única obligatoria para la formulación de los proyectos de inversión pública en Colombia (DNP, 2023). Se basa en instrumentos internacionales como el Marco Lógico, la cadena de valor y la estructura de desglose de trabajo (EDT). Tiene como objetivo registrar la información de manera sistémica a través de cuatro módulos presentes en la herramienta web, identificación, preparación, evaluación y programación.

La MGA en la etapa de pre-inversión, allana el análisis de la problemática, las alternativas de solución, muestra los resultados de los estudios, ayuda en el proceso de toma de decisiones, la programación de los productos, la territorialización de los recursos y la focalización de los beneficiarios de cada producto. Mientras que en la etapa de inversión es el punto de referencia para la ejecución del proyecto, y en el seguimiento posibilita el monitoreo de los indicadores (DNP, 2023).

En la figura 3, se presentan las etapas de formulación y evaluación de proyectos en MGA Web



Fuente: Elaboración propia a partir de los lineamientos conceptuales DNP

6.2 Plataforma Integrada de Inversiones Públicas (PIIP)

Esta plataforma nace en el marco del CONPES 3751 de 2013 y del Sistema Unificado de Inversiones Públicas -SUIP. La PIIP es la herramienta tecnológica que soporta el SUIP, integrando la MGA Web y MapaInversiones, su implementación busca modernizar y simplificar la gestión de proyectos mediante el repositorio único denominado Banco Único de Proyectos de Inversión (DNP, 2023).

Esta plataforma está diseñada para guiar al usuario a través de la formulación del proyecto, verificando el cumplimiento de requisitos previos que le permitirán acceder a las siguientes etapas de la formulación del proyecto, en el primer filtro se realiza una verificación de integridad y cumplimiento legal básico, en el siguiente filtro se realiza la evaluación de viabilidad técnica, social, ambiental y económica.

6.3 Requisitos de viabilidad para proyectos

La viabilidad de un proyecto de inversión pública en Colombia es un proceso de evaluación previa que permite determinar, a través del análisis de información técnica, social, ambiental, jurídica, económica y financiera, si una iniciativa cumple con las condiciones necesarias para ser susceptible de financiación (DNP, 2023). Según el ABC de la viabilidad de proyectos del DNP, para que un proyecto sea viable debe cumplir con los siguientes requisitos:

Los requisitos mínimos son verificados por la oficina de planeación de la entidad ejecutora, entre estos el proyecto debe contar con un título de gasto conforme a las leyes, debe existir coherencia entre el proyecto y la misión, objetivos y funciones de la entidad que pretende ejecutarlo, debe incluir la totalidad de la información y documentos requeridos en la MGA Web, incluyendo el presupuesto y cronograma detallados, debe contar con una identificación y valoración consistente de riesgos internos y externos, junto con sus medidas de mitigación, deben estar en curso las autorizaciones, licencias o permisos ambientales y legales necesarios (DNP, 2023).

Dimensiones de Viabilidad: Articulación con planes y política pública, aspectos metodológicos de la formulación, aspectos técnicos de estructuración, rentabilidad económica y sostenibilidad (DNP, 2023).

Filtros de Calidad: se requiere superar secuencialmente estos filtros, verificación de requisitos, concepto de viabilidad sectorial y control definitivo de viabilidad (DNP, 2023).

Así, el análisis hecho hasta este punto de las reglas fiscales y de modernización, en especial el alcance integrador y cooperativo de la Ley 1551 de 2012, cierra el trabajo investigativo sobre la estructura jurídica general que condiciona el ciclo de la inversión pública en el país. Este panorama normativo global ofrece el fundamento técnico y regulatorio obligatorio para todas las escalas de gobierno. A partir de este marco normativo, podremos efectuar la transición metodológica hacia el estudio del nivel local; esto permite identificar el conjunto de disposiciones particulares que legitiman, viabilizan y vuelven perentorio el uso de los instrumentos de planeación y organización técnica dentro del contexto real de la administración municipal.

7. El Marco Normativo del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) se fundamenta en la normativa nacional de la planeación y la inversión pública, la cual se establece con su obligatoriedad como un instrumento técnico para la organización, la priorización y el seguimiento de los proyectos de la inversión de las entidades territoriales. El BPIM se concibe como un requisito previo para la ejecución de los proyectos ya financiados con los recursos públicos, y garantizando la racionalidad del gasto y la alineación con los planes de desarrollo (DNP, 2018). Asimismo, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece que los programas y los proyectos de inversión deben de corresponder a los procesos de la planeación que son

debidamente estructurados, lo cual refuerza la necesidad de contar con un banco de los proyectos formalizado y que esté actualizado (Ley 152 de 1994).

El marco normativo establece que la obligatoriedad de poder contar con un banco de proyectos como un apoyo a la toma de decisiones, la transparencia y el control de la inversión pública, lo que puede resultar siendo muy relevante para los municipios de la sexta categoría. Este grupo de disposiciones se constituye por el soporte formal que habilita la existencia y la operación del BPIM en el municipio.

8. El Marco Orgánico del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.

Desde el punto de vista orgánico, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal se encuentra ya integrado a la estructura administrativa del municipio de Berbeo y su gestión recae en la Secretaría de Planeación Municipal. Esta dependencia es la responsable de coordinar los procesos de la planeación estratégica, la formulación de proyectos y la articulación de la inversión pública con los instrumentos institucionales del municipio (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

En el funcionamiento del BPIM se requiere la participación de otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda y las áreas misionales, estas son las encargadas de la programación presupuestal y la ejecución de los proyectos. Esta configuración orgánica significa que el banco de proyectos puede operar por medio de un esquema de la coordinación interinstitucional, en el cual la relación entre la planeación, el presupuesto y la ejecución resulta ser determinante para su correcto funcionamiento (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

9. Línea de Tiempo Funcional del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal.

El funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal se concibe como un proceso que es secuencial y que articula la identificación de las necesidades

del territorio, la formulación de los proyectos, la programación presupuestal, la ejecución y el seguimiento de la inversión pública. Este es un enfoque que responde a los lineamientos ya establecidos para la gestión de proyectos de inversión en el ámbito territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

En el primer momento, se logran priorizar las necesidades del territorio, las cuales se formalizan por medio del Plan de Desarrollo Municipal y los planes sectoriales. En este contexto, las dependencias municipales se formulan en los programas y los proyectos de inversión, los cuales tienen que estar registrados y organizados en el Banco de Programas y Proyectos como una condición previa para su análisis y su priorización técnica (DNP, 2018).

Posteriormente, los proyectos priorizados se relacionan con los instrumentos financieros y los operativos del municipio, así como el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el presupuesto anual y el Plan Anual de Adquisiciones. En esta etapa, el BPIM cumple con la función de ser un puente entre la planeación estratégica y la asignación efectiva de los recursos, permitiendo así que la orientación sea coherente con la del gasto público (DNP, 2014).

Una vez ya asegurada la disponibilidad presupuestal, los proyectos pueden avanzar a la etapa de la ejecución por medio de los procesos de contratación, la adquisición de bienes o la prestación de servicios, según con la normatividad vigente. En medio de esta etapa, los proyectos deben ser los objetos del seguimiento administrativo, el financiero y el técnico, con el objetivo de lograr verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas establecidas (DNP, 2018).

Por último, el ciclo del BPIM se cierra con los procesos del seguimiento, el control, la evaluación y la rendición de las cuentas, ahí es donde se analizan los resultados que se obtuvieron, se identifican las acciones de mejora y también se generan los insumos para la planeación de los nuevos proyectos. Esta línea de tiempo es funcional y permite comprender

que el BPIM es un instrumento que es transversal y que también acompaña todo el ciclo de la inversión pública (DNP, 2018).

En el municipio de Berbeo, esta es la secuencia que se encuentra distribuida entre los diferentes procesos y las dependencias de la administración municipal, lo que muestra la existencia de las etapas del ciclo de inversión pública. Sin embargo, el diagnóstico posterior permite analizar el grado de la formalización y la relación efectiva del BPIM dentro de esta línea de tiempo, desde la información institucional disponible (Alcaldía de Berbeo, 2017).

10. El Análisis de la Secretaría de Planeación Municipal y su Rol en el BPIM

La Secretaría de Planeación Municipal del municipio de Berbeo se desempeña con un rol central en la gestión de la planeación territorial y de la inversión pública. De acuerdo con los documentos institucionales ya revisados, esta dependencia es la que coordina la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, y participa en la estructuración de proyectos, también articula los instrumentos de la planeación con el presupuesto y la ejecución administrativa (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Igualmente, los instrumentos institucionales que fueron revisados muestran que la Secretaría de Planeación si participa en las etapas que están relacionadas con la contratación, la ejecución presupuestal y el control interno, lo que refuerza así su posición como el eje articulador del ciclo de la inversión pública. Esta participación se ve materializada por medio de la interacción con las dependencias como lo son la Secretaría de Hacienda y las áreas misionales que son las responsables de la ejecución de proyectos, lo que demandan las capacidades de la coordinación y la gestión transversal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018, 2021).

No obstante, si bien la Secretaría de Planeación se concentra en funciones estratégicas que están relacionadas con la planeación y la inversión pública, en el diagnóstico se evidencia que el BPIM no se encuentra diferenciado como un instrumento técnico que es autónomo y que

está dentro de la operatividad cotidiana de la dependencia (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018). En la práctica, las funciones asociadas a los proyectos de inversión se distribuyen entre los diversos procesos y los documentos institucionales, lo que dificulta poder identificar al BPIM como el eje único y único de la organización, la priorización y el seguimiento de los proyectos municipales (DAFP, 2017).

Este análisis permite entender el rol actual que tiene la Secretaría de Planeación en la gestión del BPIM y muestra las bases para lograr identificar, las capacidades técnicas que fueron instaladas, las fortalezas y las debilidades que influyen en el funcionamiento efectivo del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal en el municipio de Berbeo (DAFP, 2017).

11. El Análisis Institucional del BPIM en el Municipio de Berbeo

En el presente apartado se analiza el funcionamiento institucional del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) en el municipio de Berbeo, desde la revisión de los roles institucionales, los procesos administrativos, los recursos disponibles y los mecanismos de articulación interna que influye de manera directa en la gestión de la inversión pública.

11.1. La Secretaría de Planeación Municipal y su Rol en el BPIM

La Secretaría de Planeación Municipal es la dependencia donde se concentran las funciones que están asociadas a la planeación estratégica y a la gestión de la inversión pública en el municipio de Berbeo. Desde la perspectiva institucional, esta secretaría es la que actúa como la instancia técnica que es la responsable de coordinar la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y de apoyar la estructuración de los proyectos de inversión y de articular los diferentes instrumentos de la planeación territorial (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019, 2021).

En conjunto con el BPIM, la Secretaría de Planeación es la que cumple con un rol transversal, ya que está es la que participa en las etapas de la identificación de las necesidades, la formulación de los proyectos, la relación con el presupuesto y el seguimiento en general a la ejecución. Además, el análisis de la documentación institucional deja en evidencia que el BPIM no se consolida solo como una función que es diferenciada dentro de la Secretaría, sino que en sus actividades se pueden integrar con los procesos generales de planeación y gestión institucional de manera implícita (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017, 2018).

11.2. El Manual de Funciones y Competencias con relación al BPIM

El manual de funciones y competencias laborales del municipio de Berbeo establece que las responsabilidades generales son asociadas a la planeación, a la formulación de los proyectos y al seguimiento de la gestión institucional, sobre todo en los cargos que están adscritos a la Secretaría de Planeación. Estas son las funciones que permiten identificar una relación menos directa con la gestión del BPIM, porque se incluyen las actividades que están dirigidas a la elaboración de los planes, programas y proyectos de inversión (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Así mismo, el análisis del manual de las funciones muestra que no existen responsabilidades que se formulen de una manera más específica para la administración, la actualización o el seguimiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal. Las funciones están relacionadas con los proyectos que se presentan de una forma más genérica, sin tener que asignar tareas concretas que estén vinculadas al BPIM, lo que dificulta su institucionalización como un instrumento técnico diferenciado dentro de la estructura funcional del municipio (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019, 2021).

11.3 La Gestión del Talento Humano y las Capacidades Técnicas

En el área del talento humano, el municipio puede implementar los procesos de formalización de la selección, inducción, capacitación, el bienestar y evaluación del desempeño, que están alineados con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Estos procesos aportan al fortalecimiento general de las competencias institucionales y al desarrollo de las capacidades administrativas básicas (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

No obstante, desde una perspectiva más específica del BPIM, no se evidencia la existencia de perfiles especializados, ni de estrategias de capacitación orientadas solo a la gestión del banco de proyectos, la formulación técnica de las iniciativas de inversión o el uso sistemático de las metodologías de evaluación de los proyectos. Las capacidades técnicas que están relacionadas con el BPIM se encuentran muy dispersas y estas dependen más que todo del conocimiento y la experiencia individual de los funcionarios (DAFP, 2017).

11.4 El Modelo de la Operación del BPIM

El modelo operativo del BPIM en el municipio de Berbeo se caracteriza por una integración implícita al conjunto de los procesos de la planeación, gestión financiera y contratación. El banco de proyectos no opera de manera independiente con los procedimientos propios que claramente están diferenciados, sino que opera como un componente transversal que acompaña, de manera no formalizada, el ciclo de la inversión pública (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

En la práctica, los proyectos de inversión se formulan, se ejecutan y se supervisan por medio de los diversos instrumentos administrativos y los financieros, sin que siempre se identifique solo al BPIM como el eje central que articule dichas etapas. Esta es la forma de operación que dificulta la identificación del banco de proyectos como un instrumento que sea único para la organización y de priorización de la inversión municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017, 2018).

11.5 El Mapa de los Procesos y los Procedimientos Asociados

El municipio de Berbeo puede adoptar un modelo de gestión por procesos clasificado por su operación institucional en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y los de evaluación. Dentro de este marco, las actividades que están asociadas a la formulación y a la ejecución de los proyectos de inversión se distribuyen en varios procesos, sobre todo los que están relacionados con la planeación, la gestión financiera, la contratación y el seguimiento (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017).

El análisis del mapa de procesos y de procedimientos correspondientes. Evidencia que, si bien existen etapas del ciclo de la inversión pública que claramente son identificables, el BPIM no aparece formalizado en un proceso o un subproceso específico, esto limita su visibilidad y su seguimiento dentro del sistema de gestión institucional (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

11.6 La Gestión de los Riesgos Asociados al BPIM

El municipio ha logrado implementar las herramientas institucionales para la identificación, la valoración y el control de los riesgos, en el marco del sistema del control interno y del MIPG. Dichos instrumentos permiten gestionar los riesgos operativos, los administrativos y también los financieros que están relacionados a los distintos procesos institucionales (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Sin embargo, no se pueden identificar los riesgos que están formulados de una manera específica para el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal. Los riesgos que están relacionados con la planeación y la ejecución de los proyectos se abordan de forma general, sin una identificación diferenciada de aquellos que son propios de la gestión del BPIM, tales como la priorización inadecuada de los proyectos o la falta de actualización del banco de inversiones (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

11.7 Los Recursos Disponibles y las Herramientas Tecnológicas

En cuanto a los recursos y las herramientas, el municipio dispone de capacidades administrativas que son básicas para la gestión de la planeación y para la ejecución presupuestal, estas son apoyadas por las herramientas tecnológicas que son de uso general. Herramientas estas que permiten manejar el registro de la información financiera, el seguimiento a la ejecución de los contratos y la gestión documental (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

No obstante, no se puede evidenciar la utilización de una herramienta tecnológica que sea especializada o de un sistema de la información que sea específico para la administración y la actualización del BPIM. La información relacionada con los proyectos de inversión está distribuida en los distintos soportes y los sistemas, y esto es lo que dificulta su consolidación en un único banco de proyectos (DNP, 2020).

11.8 La Articulación del BPIM con el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal se constituye en el instrumento principal de la planeación estratégica del municipio de Berbeo y se orienta a la definición de los programas, las metas y las líneas de inversión (Congreso de la República, 1994). Los proyectos de inversión son desarrollados por la administración y se derivan de las necesidades y los objetivos que están establecidos en dicho instrumento (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

El análisis documental muestra que no existe una trazabilidad explícita y sistemática entre el Plan de Desarrollo y el BPIM, a través de la cual los proyectos priorizados se registren y se gestionen de manera que sea obligatoria dentro del banco de proyectos. Esta situación limita la visibilidad del BPIM como un mecanismo central de coordinación entre la planeación estratégica y la inversión pública (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2018).

11.9 La Articulación con el POAI, el Plan de Acción Institucional y el Plan Anual de Adquisiciones

La inversión pública en el municipio se desarrolla a través del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el plan de la acción institucional y el Plan Anual de Adquisiciones, son los instrumentos que permiten así programar, presupuestar y contratar los proyectos definidos por la administración municipal (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

Si bien estos instrumentos evidencian una secuencia más lógica de la programación y la ejecución del gasto público, la articulación con el BPIM no se encuentra claramente formalizada. Los proyectos que se incluyen en el POAI o en el Plan Anual de Adquisiciones no siempre se pueden identificar como parte de un banco de proyectos estructurado, lo que refuerza así la percepción del BPIM como un instrumento implícito y no formalmente integrado al ciclo de la inversión pública municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2018).

11.10 MGA WEB Y PIIP

La Metodología General Ajustada (MGA Web) y el Portal Integrado de Inversión Pública (PIIP) son las herramientas oficiales dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación, evaluación y el seguimiento de los proyectos de la inversión pública. Estas herramientas permiten estandarizar la información de los proyectos, así como fortalecer la trazabilidad de la inversión pública a nivel territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2019; Departamento Nacional de Planeación, 2020).

En la revisión documental realizada no se evidencia un uso o aplicación sistemática ni formal de estas herramientas en el municipio de Berbeo, así como tampoco una articulación que esté clara entre el BPIM municipal y los sistemas nacionales de inversión pública. Esta desconexión limita la estandarización de la formulación de los proyectos y la trazabilidad de la inversión pública (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

12. El Seguimiento, el Control y la Transparencia en la Gestión del BPIM

El seguimiento, control y la transparencia se constituyen en componentes fundamentales para la gestión correcta de la inversión pública y el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM). En el municipio de Berbeo, estos elementos se desarrollan a través de los diversos mecanismos institucionales que están orientados a garantizar la legalidad, el control interno, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública (Congreso de la República, 1993, 2014).

12.1 Control Interno

El municipio de Berbeo cuenta con un sistema de control interno ya formalizado, con el cual se establecen los mecanismos para la evaluación, el seguimiento y la verificación de los procesos institucionales, incluyendo aquellos que están relacionados con la planeación, la ejecución presupuestal y la contratación de los proyectos de inversión. Estos mecanismos se alinean con los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) y se aplican de manera transversal a las distintas dependencias de la administración municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Desde la perspectiva del BPIM, el control interno permite identificar riesgos, verificar el cumplimiento de los procedimientos y realizar el seguimiento general a los procesos que están asociados a la inversión pública. No obstante, el análisis de la documentación institucional evidencia que el BPIM no es abordado como un objeto de control diferenciado, sino que en su seguimiento se integra de manera general dentro de los procesos de planeación y gestión institucional, lo que limita evaluar de manera específica el funcionamiento del banco de proyectos (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018, 2019).

12.2 Auditorías e Informes de Gestión

En el municipio se realizan las auditorías internas, así como procesos de evaluación institucional orientados a comprobar el cumplimiento de los procedimientos, la correcta

ejecución de los recursos y la observancia de la normativa vigente. Mediante estos ejercicios se generan los informes de auditoría y los resultados de la evaluación que sirven como insumo para la toma de decisiones y la mejora continua de la gestión pública municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

En este contexto, los proyectos de inversión y las actividades están asociadas a la planeación y la ejecución presupuestal que pueden ser objeto de revisión dentro de las auditorías institucionales. Sin embargo, el diagnóstico demuestra que las auditorías no se enfocan solo de manera explícita en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal como un sistema técnico e independiente, sino que también abordan los aspectos generales del ciclo de la inversión, la contratación y el control del gasto (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

Por otro parte, los informes de gestión elaborados por las dependencias municipales consolidan la información sobre los avances, la ejecución de las actividades y el cumplimiento de las metas vinculadas al Plan de Desarrollo Municipal. Estos contribuyen al seguimiento de la gestión, aunque no siempre presentan información organizada y sistemática sobre el desempeño del BPIM como instrumento de planeación (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

12.4 Índice de Desempeño Municipal (MDM)

El desempeño municipal se realiza a través de dos componentes, estos miden su capacidad de gestión de recursos y la consecución de resultados. En esta medición las entidades se agrupan de acuerdo con sus capacidades en seis grupos (ciudades, G1, G2, G3, G4 y G5), la agrupación obedece a un contexto económico y urbano similar (DNP, 2025). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) asignó tres rangos de medición del desempeño de la siguiente forma: 55 puntos a 100 puntos desempeño alto, de 45 puntos a 55 puntos desempeño medio, menor a 45 puntos desempeño bajo (DNP, 2025).

En la tabla 2 se relaciona el comportamiento de la Medición del Desempeño municipal para las vigencias 2021 a 2024, identificando el componente de gestión, componente de resultados y puntaje global. Se compara la puntuación de 2024 con la vigencia 2021 para definir la ganancia o pérdida de puntos porcentuales y el cambio de posición dentro del grupo par al que pertenece la entidad territorial.

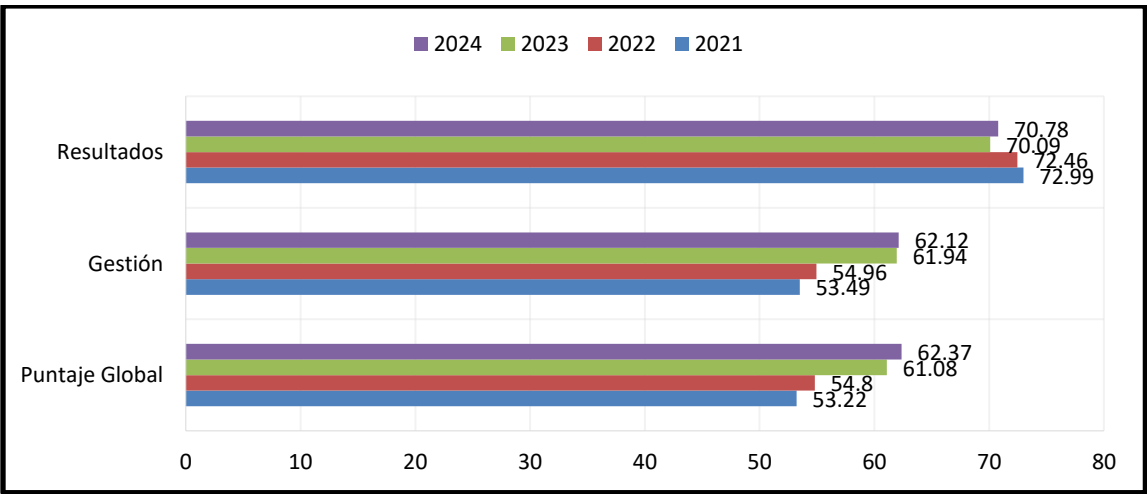
Tabla 2. Comportamiento MDM 2021 – 2024.

Comportamiento de MDM Berbeo 2021-2024	2021	2022	2023	2024	Comportamiento 2021 - 2024	Cambio de Posición 2021 - 2024
Puntaje global	53,22	54,80	61,08	62,37	↑ 9,15	Del 127 al 44
Componente de gestión	53,49	54,96	61,94	62,12	↑ 8,63	Del 127 al 33
Componente de resultados	72,99	72,46	70,09	70,78	↓ -2,21	Del 35 al 149

Fuente: elaboración propia a partir de información del visor MDM 2021, 2022, 2023 y 2024

El puntaje global ascendió 9,15 puntos porcentuales pasando de 53,22 en 2021 a 62,37 en 2024. El componente de gestión ascendió 8,63 puntos porcentuales pasando de 53,49 en 2021 a 62,12 en 2024, por otro lado, el componente de resultados descendió 2,21 puntos porcentuales pasando de 72,99 en 2021 a 70,78 en 2024.

Figura 4. Comportamiento Índice de Desempeño, Gestión y Resultados en las Vigencias 2021 – 2024.



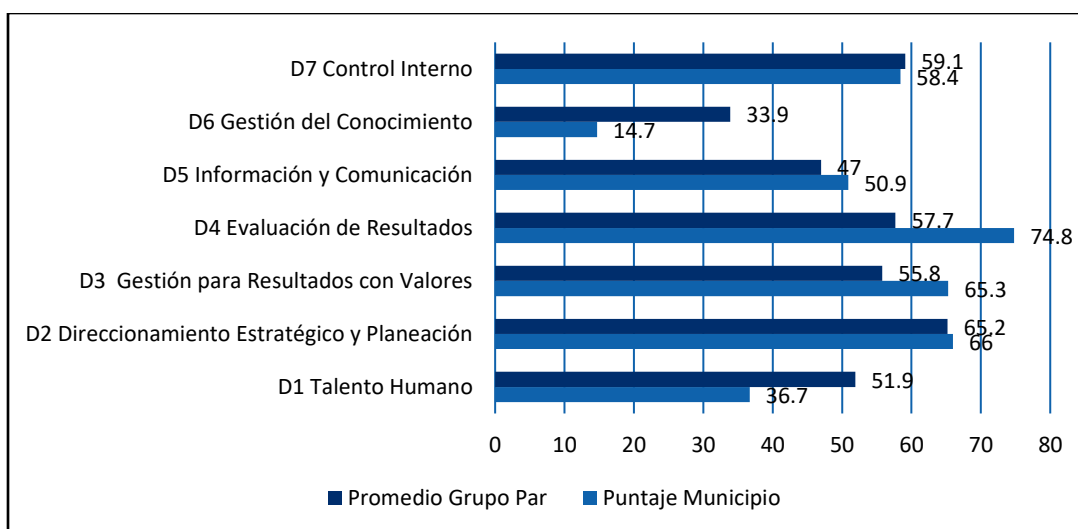
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del informe MDM del visor SisPT

La figura 4 muestra a detalle el comportamiento de cada componente, en esta se hace evidente la caída en el componente de resultados, el índice se mantiene en gran medida por el promedio del área de gestión. La caída del componente de resultados es consecuencia de tener un Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) desarticulado y no consolidado. Esto se hace evidente a través del componente de gestión, como vimos el manual de funciones no asigna tareas específicas de administración o actualización del BPIM. Al no haber perfiles especializados en la secretaria de Planeación, las iniciativas de inversión pueden carecer de una solida estructura técnica.

12.5 Índice de Desempeño Institucional (IDI) / MIPG

El Índice de Desempeño Institucional (IDI) es el mecanismo que por medio del cual se evalúa el grado de implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en las entidades públicas. Este índice resulta relevante para el análisis del BPIM, a través de las políticas de planeación institucional, de gestión presupuestal y eficiencia del gasto público, las cuales establecen que las decisiones de inversión pública deben fundamentarse estrictamente en proyectos formulados y priorizados bajo criterio técnicos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Figura 5. Puntaje por dimensiones de gestión y desempeño 2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del informe MDM del visor SisPT

En la figura 5 se detallan los porcentajes por dimensión de gestión y desempeño para el año 2024, comparados con los porcentajes nacionales del grupo par de capacidades. La dimensión de Gestión del Conocimiento (D6) sufrió una caída de -47.1 puntos, situándose en un crítico 14.7 en 2024, un puntaje inferior al promedio de su grupo par (33.9). A su vez la dimensión de Talento Humano tiene un puntaje de 36,7 en comparación al promedio de su grupo par de (51.9).

Tabla 3. Comparativo IDI 2021 – 2024

Dimensiones de Gestión y desempeño	2021	2022	2023	2024	Comparativo 2021-2024
Índice desempeño Institucional	60,8	78,3	46,8	54,7	-6,1
D1 - Talento Humano	60,7	87,4	43,3	36,7	-24
D2 -Direccionamiento Estratégico y Planeación	60,8	95,1	75,3	66	5,2
D3 - Gestión para Resultados	61,1	69,5	59,2	65,3	4,2
D4 - Evaluación de Resultados	61,9	82	53,3	74,8	12,9
D5 - Información y Comunicación	60,8	81,1	47	50,9	-9,9
D6 - Gestión del Conocimiento	61,8	76,5	2,6	14,7	-47,1
D7 - Control Interno	60,5	85,9	35,7	58,4	-2,1

Fuente: elaboración propia con información obtenida de los Resultados de Desempeño Institucional Territorio, vigencia 2021 - 2024

En la tabla 3 se presenta el comparativo por dimensiones de la vigencia 2021 a 2024, esta muestra que para la dimensión de Talento Humano se ha presentado un retroceso, de 24 puntos porcentuales, en la dimensión de Información y comunicación el descenso fue de 9,9 puntos porcentuales, por otro lado, en la dimensión de Gestión del conocimiento el descenso

fue de 47,1 puntos porcentuales y finalmente en la dimensión de Control Interno el descenso fue de 2,1 puntos porcentuales. Estos descensos pueden explicarse en la siguiente tabla.

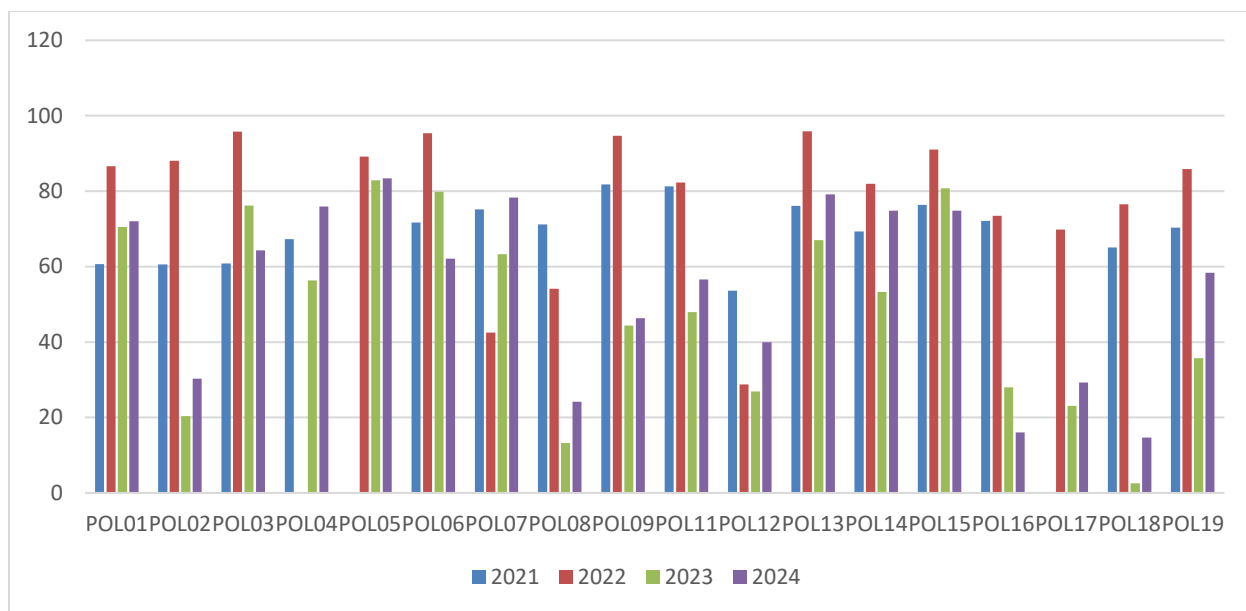
Tabla 4. Comparativo Políticas de Gestión de Desempeño 2021 – 2024

Dimensión	Políticas de Gestión y Desempeño	2021	2022	2023	2024	Comparativo 2021-2024
D1	POL01 – Gestión Estratégica del talento humano	60,7	86,6	70,5	72	11,3
	POL02 – Integridad	60,6	88,1	20,4	30,3	-30,3
D2	POL03 – Planeación Institucional	60,8	95,8	76,2	64,3	3,5
	POL04 – Gestión Presupuestal y Eficiencia Gasto Público	67,3	N/A	56,3	75,9	8,6
	POL05 – Compras y Contratación Pública	N/A	89,2	82,9	83,4	-5,8
D3	POL06 – Fortalecimiento Organizacional y Simplificación de Procesos	71,7	95,4	79,8	62,1	-9,6
	POL07 – Gobierno Digital	75,2	42,5	63,3	78,3	3,1
	POL08 – Seguridad Digital	71,2	54,1	13,2	24,2	-47
	POL09 – Defensa Jurídica	81,8	94,7	44,4	46,3	-35,5
	POL11 – Servicio al Ciudadano	81,3	82,3	47,9	56,6	-24,7
	POL12 – Racionalización de Trámites	53,6	28,8	26,9	40	-13,6
	POL13 – Participación Ciudadana en la Gestión Pública	76,1	95,9	67	79,2	3,1
D4	POL14 – Seguimiento y Evaluación de Desempeño Institucional	69,3	82	53,3	74,8	5,5
D5	POL15 – Transparencia, Acceso a la Información y lucha contra la corrupción	76,4	91	80,8	74,8	-1,6
	POL16 – Gestión Documental	72,1	73,5	28	16	-56,1
	POL17 – Gestión de la Información Estadística	N/A	69,8	23,1	29,3	-40,5
D6	POL18 - Gestión del Conocimiento	65,1	76,5	2,56	14,7	-50,4
D7	POL19 - Control Interno	70,3	85,9	35,7	58,4	-11,9

Fuente: elaboración propia con información obtenida de los Resultados de Desempeño Institucional Territorio, vigencia 2021, 2022, 2023,2024

La tabla 4 evidencia un descenso de 10 políticas en el cuatrienio, el descenso de la dimensión de Talento Humano se explica con el descenso en la política de Integridad (30,3), a su vez el descenso en la dimensión de Información y Comunicación se explica con el descenso de la política de Gestión Documental y Gestión de la Información Estadística. Por otro lado, la dimensión de Gestión del conocimiento tiene un descenso de 50,4 en su política.

Figura 6. Comportamiento de índice de políticas institucionales 2021 – 2024.



Fuente: elaboración propia con información obtenida de los Resultados de Desempeño Institucional Territorio, vigencia 2021, 2022, 2023, 2024

El análisis del diagnóstico muestra que, si bien el municipio de Berbeo cuenta con los instrumentos formales de la planeación y la gestión, el BPIM no se encuentra integrado como una herramienta obligatoria que esté dentro de la lógica del MIPG. Esta situación limita el aporte del banco de proyectos al desempeño institucional, en la medida en que la inversión pública no se gestiona de una forma sistemática a partir de un banco debidamente estructurado. La caída de la Dimensión de Talento Humano se traduce en que no existen perfiles con dedicación exclusiva, al carecer de competencias técnicas los proyectos del BPIM son objeto de rechazo y devolución, retrasando la inversión del municipio.

Mientras que la dimensión de Gestión del Conocimiento, con su descenso permite deducir que cuando un contratista o asesor termina su periodo se lleva consigo los diseños, presupuestos y estudios técnicos. En la dimensión de Información y Comunicación se evidencia la ausencia de un sistema de archivo indexado a las fichas de proyectos, estudios de conveniencia, planos, bases de datos y seguimiento financiero.

12.6 Índice de la Transparencia y el Acceso a la Información (ITA)

El Índice de Transparencia y Acceso a la Información es el que evalúa el cumplimiento de las obligaciones de publicación, el acceso a la información y la rendición de cuentas por parte de las entidades públicas. Para el caso del BPIM, este índice resulta siendo clave para garantizar la visibilidad de los proyectos de inversión y el control social sobre la gestión de los recursos públicos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2017).

Tabla 5. ITA 2022 - 2024

Resultados ITA	2022	2023	2024	Comparativo 2022-2024
Índice de Transparencia Abierto – Municipio de Berbeo	97	98	91	6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la PGN

En el municipio de Berbeo se identifican unos mecanismos formales de transparencia activa y la pasiva; sin embargo, la información relacionada con el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal no se encuentra consolidada ni presentada de manera sistemática, en canales de comunicación y acceso para la ciudadanía. Los proyectos de inversión son publicados de una manera en distintos documentos e informes, sin una visualización clara del BPIM como un banco ya estructurado en canales como página web institucional, para el acceso de la ciudadanía e interesados.

Esta situación limita y afecta ostensiblemente el ejercicio participativo ciudadano de control social y veedor, así como la trazabilidad, el seguimiento de los proyectos de inversión y la posibilidad de poder evaluar el desempeño del gasto público desde una perspectiva de transparencia y de acceso a la información de grupos de interés.

12.7 Índice del Desempeño Fiscal

El Índice de Desempeño Fiscal es el que evalúa la capacidad de los municipios para poder administrar de una forma eficiente y sostenible sus recursos financieros. En este ámbito, la gestión adecuada del BPIM influye directamente en el desempeño fiscal, al viabilizar una

asignación estratégica y priorizada de los recursos de inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

Tabla 6. Comparativo IDF 2021 – 2024

Resultados Desempeño Fiscal indicadores	2021	2022	2023	2024	Comparativo 2021-2024
Dependencia de las transferencias	14,60	23,6	17,1	26,96	12,36
Relevancia formación bruta de capital (FBK) fijo	8,21	11	64,5	100	91,79
Endeudamiento largo plazo	96,88	95,3	95,5	92,13	-4,75
Ahorro corriente	40	50	40	80	40
Balance primario	0	20	20	20	20
Dimensión Resultados Fiscales	25,55	31,99	38	51,05	25,5
Capacidad de programación y ejecución ingreso	80	50	0	0	-80
Capacidad de ejecución del gasto de inversión	100	80	100	100	0
Nivel de holgura	100	100	63,3	84,05	-15,95
Bonificación catastro	0	0	0	0	0
Bonificación esfuerzo propio	0	0,18	0,2	0,97	0,97
Dimensión Gestión Financiera Territorial	18,67	15,37	10,9	12,51	-6,16
Índice de Desempeño Fiscal	44,22	47,36	48,9	63,56	19,34

Fuente: elaboración propia con información obtenida de los Resultados de Desempeño Fiscal, vigencia 2021, 2022, 2023, 2024.

La tabla 6 detalla el incremento global del IDF que pasó de 44.22 a 63.56, pero revela otras cosas, la dependencia de transferencias (12.36), este indicador aumenta progresivamente del 14.60 en 2021 al 26.96 en 2024. Este incremento confirma que el municipio de Berbeo carece de autonomía fiscal y se encuentra fuertemente subordinado a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR) para financiar su desarrollo.

El Desplome en la Capacidad de Programación y Ejecución de Ingresos (-80.00) refleja una desconexión entre las proyecciones presupuestales del municipio y la realidad de su recaudo, esto evidencia deficiencias en la planeación financiera. Durante casi todo el cuatrienio el municipio es eficiente en la ejecución del dinero destinado a inversión. A pesar del aumento en el indicador global, la dimensión de gestión financiera interna retrocedió de 18.67 a 12.51 en 2024, lo que confirma la debilidad de los procesos de la administración municipal.

La adecuada operación del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal tiene una relación directa con el desempeño fiscal, ya que un banco de proyectos sólido permite orientar la inversión hacia iniciativas priorizadas y técnicamente estructuradas. El diagnóstico evidencia que la debilidad en la consolidación del BPIM limita la capacidad del municipio para poder orientar estratégicamente los recursos de inversión, lo que llega a afectar la eficiencia del gasto y la sostenibilidad fiscal (DNP, 2018).

12.8 Rendición de Cuentas y Transparencia

Se sabe que la administración municipal de Berbeo cuenta con mecanismos formales de rendición de cuentas y la transparencia, que son orientados a informar a la ciudadanía sobre la gestión institucional, el uso de los recursos públicos y el cumplimiento de los planes y los programas que fueron adoptados. Estos mecanismos suelen incluir la realización de ejercicios de rendición de cuentas, la publicación de la información institucional y la atención de las solicitudes del acceso a la información (Congreso de la República, 2014).

La rendición de las cuentas permite visibilizar la ejecución de los proyectos, los programas y las acciones de gobierno, así como los resultados generales de la inversión pública. No obstante, el análisis documental muestra que la información presentada a la ciudadanía se organiza principalmente en función del Plan de Desarrollo Municipal y de la ejecución presupuestal, sin que el BPIM sea presentado de manera explícita como un instrumento de referencia específico para el seguimiento de los proyectos de inversión (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

En términos de la transparencia activa y la pasiva, el municipio dispone de unos canales para la publicación de la información y la atención de las solicitudes ciudadanas; sin embargo, la información que es asociada al BPIM no se encuentra de manera consolidada, no es presentada como un componente diferenciado dentro de los mecanismos de acceso a la información y no está al alcance en los canales institucionales. Esta situación afecta la

transparencia y limita la visibilidad del banco de los proyectos y el control social específico sobre la gestión de la inversión pública desde la perspectiva del BPIM (DAFP, 2017).

13. Las Capacidades Técnicas Instaladas del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM)

El análisis de las capacidades técnicas que están instaladas en el municipio de Berbeo, para el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) permite identificar los recursos institucionales, administrativos y operativos con los que cuenta la administración municipal para la gestión de la planeación y la ejecución de la inversión pública. Estas capacidades se relacionan con la estructura organizacional, el talento humano, los instrumentos de gestión, los procesos administrativos y los mecanismos de articulación institucional (DAFP, 2017).

Desde la perspectiva institucional, el municipio dispone de una estructura administrativa de carácter formal que incorpora los procesos de planeación, gestión financiera, contratación, control interno y seguimiento, necesarios para el óptimo funcionamiento del ciclo de la inversión pública. La existencia de los manuales de procesos y procedimientos, con caracterización institucional y con herramientas de control, muestra que el municipio también cuenta con una base organizacional mínima para operar los instrumentos de planeación como el BPIM (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017, 2018).

En materia del talento humano, el municipio ha logrado adoptar los procesos de selección, inducción, capacitación, bienestar y la evaluación del desempeño, que están alineados con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Estas claras acciones contribuyen al fortalecimiento general de las capacidades administrativas. Sin embargo, el diagnóstico permite evidenciar que no existen perfiles técnicos especializados, así como tampoco los programas de capacitación específicas dirigidos a la gestión del Banco de

Programas y Proyectos de Inversión Municipal, lo que limita a la consolidación del BPIM como un instrumento técnico diferenciado (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

En relación con los instrumentos de planeación y gestión, el municipio también cuenta con el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el plan de acción institucional y el Plan Anual de Adquisiciones, los cuales se orientan a la programación y la ejecución del gasto público. Si bien estos instrumentos se desarrollan con las funciones fundamentales que van dentro del ciclo de la inversión, su articulación con el BPIM no se encuentra ya formalizada, lo que reduce el uso de este como una herramienta central para la priorización y el seguimiento de los proyectos (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Respecto de los recursos tecnológicos y de información, el municipio cuenta con unas herramientas administrativas que son básicas para la gestión presupuestal, contractual y documental. A pesar de ello, no se refleja la existencia de un sistema de información especializado, ni de una plataforma tecnológica que sea específica para la administración y actualización del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal, hecho que dificulta la consolidación, la trazabilidad y la consulta sistemática de los proyectos registrados (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

Finalmente, los mecanismos de seguimiento, de control interno y de evaluación institucional permiten realizar las verificaciones generales sobre la gestión pública y la ejecución de los recursos. Aunque, el análisis muestra que estos mecanismos que no se dirigen de forma específica al seguimiento del BPIM como un sistema, sino que abordan de manera general los procesos de planeación y ejecución de los proyectos, lo que se transforma en una limitante a la hora de realizar una evaluación diferenciada de su desempeño (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Así las cosas, las capacidades técnicas que están instaladas en el municipio de Berbeo evidencian la existencia de condiciones institucionales básicas para la gestión de la inversión pública; a pesar de esto, dichas capacidades se presentan de una manera dispersa y

desarticulada en entorno al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal, lo que afecta su consolidación como un instrumento estratégico de planeación institucional.

13.1 Realidad Cuantitativa y Financiera el BPIM

A partir de la información documental que fue suministrada por el municipio de Berbeo, no se evidencia la existencia de informes o datos estadísticos consolidados del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal, así como los números totales de los proyectos registrados, los proyectos aprobados, los proyectos en formulación, los proyectos rezagados o los tiempos promedio del tránsito de estos al interior del banco (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018, 2019).

La ausencia evidenciada de estos registros cuantitativos se constituye como una debilidad técnica que es relevante del BPIM, pues impide el seguimiento objetivo y efectivo de su desempeño, la medición de los resultados y la toma de las decisiones, especialmente en lo relacionado con la planificación financiera de la inversión pública (DNP, 2018).

En conclusión, la revisión documental no permite identificar la información consolidada respecto del número de proyectos que cuentan con registro en el BPIM, y de estos cuantos se encuentran en estado de aprobado, borrador o rezagados, así como tampoco los tiempos del tránsito de los proyectos. Esta situación les deja una limitación en la gestión de la información y en la capacidad del monitoreo del BPIM como un sistema (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

14. Los Hallazgos Críticos del Diagnóstico del BPIM en el Municipio de Berbeo

El análisis institucional del funcionamiento y el estado actual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) del municipio de Berbeo permitió identificar un conjunto de hallazgos críticos relacionados con el nivel de consolidación del instrumento dentro del sistema de planeación y gestión pública municipal. Dichos hallazgos se derivan de la revisión estructurada de los procesos, los procedimientos, los roles institucionales, los

instrumentos de la planeación, los mecanismos del control y las capacidades técnicas instaladas (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

En primer lugar, se logra evidenciar que el municipio si cuenta con los elementos básicos del ciclo de la inversión pública, tales como la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, la programación presupuestal, la ejecución contractual, el seguimiento administrativo y los mecanismos del control interno y rendición de cuentas. Estas etapas son desarrolladas de una manera funcional para la administración municipal, lo que indica que el ciclo de inversión pública se ejecuta de la forma regular y que está bajo el marco normativo vigente (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Sin embargo, uno de los principales hallazgos del diagnóstico es que el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal no está consolidado como un instrumento técnico central y explícito dentro de dicho ciclo. El BPIM existe de una forma implícita y se dispersa en los distintos documentos, procesos y procedimientos, pero no se opera como un sistema único, formalizado y visible, vinculado obligatoriamente a la identificación, formulación, priorización, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2018).

Además, se identifica una notable ausencia de responsabilidades claramente diferenciadas y asociadas a la gestión del BPIM dentro de manual de funciones y competencias laborales del municipio. Las actividades relacionadas con los proyectos de inversión se asignan de la manera general a los cargos del área de planeación, pero no se establecen como unas funciones específicas orientadas a la administración, la actualización o el seguimiento sistemático del banco de proyectos, lo que dificulta su institucionalización como una herramienta técnica especializada como es su naturaleza (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Otro hallazgo crítico corresponde a limitaciones en las capacidades técnicas que son especializadas para la gestión del BPIM. A pesar de que el municipio cuenta con los procesos de la capacitación, la inducción y el fortalecimiento del talento humano, no se ven las

estrategias formales que deberían ser orientadas al desarrollo de las competencias específicas en la formulación, la evaluación y la gestión de los proyectos de inversión desde la lógica del banco de proyectos. Esta situación hace incrementar la dependencia del conocimiento individual de los funcionarios y también reduce la continuidad técnica del BPIM (DAFP, 2017).

En materia de los procesos y los procedimientos, el diagnóstico muestra que las fases del ciclo de la inversión pública se encuentran distribuidas entre los distintos procesos institucionales, particularmente la planeación, la gestión financiera, la contratación y el control. No obstante, el BPIM no se encuentra oficialmente formalizado como un proceso o un subproceso que está diferenciado del mapa de procesos institucional, lo que afecta su visibilidad, su seguimiento y su evaluación como un instrumento formal, específico y estratégico (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017, 2018).

Igualmente, se identifican las debilidades en los mecanismos del seguimiento, del control y de la evaluación que son específicos del BPIM. Si bien existen las auditorías, los informes de gestión y los sistemas del control interno, estos se orientan hacia el seguimiento general de la gestión administrativa y la ejecución presupuestal, sin tener que evaluar de una manera diferenciada el desempeño del banco de proyectos, ni contar con los indicadores que son propios y que permitan medir su efectividad, su capacidad, su actualización y su aporte a la planeación de la inversión pública (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

Por último, el diagnóstico deja en evidencia que la articulación del BPIM con los instrumentos de planificación, inversión y gasto público - tales como el Plan de Desarrollo, el POAI, el plan de acción institucional y el Plan Anual de Adquisiciones- no se ejecuta de forma sistemática y vinculante. Aunque los proyectos guardan correspondencia formal con dichos planes, no se garantiza su incorporación o registro, ordenamiento y su monitoreo mediante un banco de proyectos debidamente estructurado, lo que se traduce en un escenario que restringe la trazabilidad y el control integral de la inversión pública local (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2019).

En conjunto, estos son los hallazgos más críticos que permiten afirmar que el municipio de Berbeo si dispone de unas condiciones institucionales que son básicas para la gestión de la inversión pública, pero el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal aún no se ha consolidado o aplicado como un instrumento técnico central y articulador del sistema de la planeación, lo que cual se constituye en el principal desafío identificado en el diagnóstico (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

15. El Contraste del Estado Actual VS el Deber Ser Normativo

El análisis comparativo entre el estado actual del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) en el municipio de Berbeo y el deber ser normativo establecido por la legislación y los lineamientos técnicos nacionales nos permite identificar las brechas relevantes entre lo exigido por el marco regulatorio y la práctica institucional observada. Este contraste se constituye como un elemento central del diagnóstico, en tanto muestra el nivel real del cumplimiento de los principios de planeación, eficiencia, transparencia y sostenibilidad en la gestión de la inversión pública municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2018).

Desde el punto de vista normativo, el BPIM se debe operar como un instrumento técnico obligatorio, centralizado y sistemático, mediante el cual se registran, se formulan, se evalúan, se priorizan, se ejecutan y se hacen los seguimientos a los proyectos de la inversión pública, garantizando así su articulación con el Plan de Desarrollo, el presupuesto y los mecanismos de control. Asimismo, en el marco normativo se establece que el banco de proyectos debe servir como una base técnica para la toma de decisiones de inversión, evitando así la ejecución de las iniciativas no priorizadas o desvinculadas de la planeación estratégica territorial (Congreso de la República, 1994; DNP, 2018).

En contraste, el diagnóstico del municipio de Berbeo evidencia que, si bien existen los procesos formales que están asociados a la planeación, la presupuestación, la contratación y la ejecución de los proyectos de inversión, el BPIM no se consolida como el eje articulador de

este ciclo. En la práctica, los proyectos se gestionan a través de los distintos instrumentos administrativos y los financieros sin que exista una obligatoriedad efectiva del registro, de la actualización y del seguimiento dentro del banco de los proyectos, lo cual limita su función como una herramienta central de la planeación institucional (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

De igual manera, mientras el deber normativo establece que los proyectos de la inversión deben de contar con la información técnica ya estandarizada, trazable y actualizada apoyada en herramientas oficiales como la Metodología General Ajustada (MGA Web) y el Portal Integrado de Inversión Pública (PIIP)—, en el estado actual del municipio no se evidencia una integración sistemática del BPIM con las dichas plataformas. Esta desconexión reduce la capacidad del municipio para así garantizar la coherencia técnica de los proyectos, así como su articulación con los sistemas nacionales de inversión pública (DNP, 2019, 2020).

En materia del seguimiento y del control, la normativa exige que el BPIM disponga de la información cuantitativa que permita evaluar su desempeño, así como el número de los proyectos registrados, los proyectos aprobados, los proyectos en formulación, los proyectos rezagados y los tiempos de tránsito dentro del banco. Sin embargo, el diagnóstico muestra que el municipio no cuenta con las estadísticas ya consolidadas del BPIM, lo que impide medir objetivamente su funcionamiento y dificulta la toma de decisiones basada en la evidencia (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018; DNP, 2018).

Adicionalmente, el deber ser normativo vincula la operación del BPIM con los principios del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), especialmente en aquellos que están relacionados con la Política de Planeación Institucional y la Política de Gestión Presupuestal y Eficiencia del Gasto Público. No obstante, el análisis del estado actual permite identificar que el BPIM no se encuentra plenamente integrado a la lógica de la evaluación del desempeño institucional, ni se refleja de manera explícita en indicadores como el Índice de Desempeño

Institucional, el Índice de Transparencia y el Acceso a la Información o el Índice de Desempeño Fiscal (DAFP, 2017; DNP, 2024).

Este contraste entre el estado actual y el deber ser normativo se pone de manifiesto que el municipio de Berbeo si presenta un cumplimiento parcial de los lineamientos que regulan el funcionamiento del BPIM, particularmente en lo relativo a su obligatoriedad, su centralidad y su capacidad de la articulación con la planeación, el presupuesto, el control y la evaluación de la inversión pública. Si bien existen los avances en la ejecución de los proyectos y en la adopción de los instrumentos de la gestión pública, la ausencia de un BPIM plenamente operativo que limita la consolidación de una gestión estratégica, una transparente y una eficiente de la inversión municipal (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005, 2018).

En síntesis, el contraste evidencia que la brecha identificada no radica en la inexistencia del banco de los proyectos, sino en su uso insuficiente como un instrumento técnico y obligatorio, lo cual se constituye con uno de los principales desafíos institucionales para el fortalecimiento de la planeación y la gestión de la inversión pública en el municipio de Berbeo

15.1 Matriz de Análisis Comparativo Tridimensional

Tabla 7. Matriz Tridimensional

Categoría de Análisis	Dimensión Normativa y Técnica Operativa	Dimensión Práctica: Berbeo	Análisis de Coherencia e Interrelación
	(Deber Ser - Estándares DNP / MGA)	(Cómo Es - Evidencia Institucional)	
Marco Normativo	Cumplimiento de la Ley 152 de 1994 (Orgánica del Plan de Desarrollo) y las directrices del DNP para la organización y constante actualización de los bancos de proyectos locales.	Constitución del BPIM Acuerdo Municipal No. 004 de 2005. El acuerdo 005 de 2021 manual de funciones, designa al secretario de planeación como la persona encargada de Diseñar formular y presentar ante las autoridades	El acuerdo del BPIM es anterior a las reformas operativas de la plataforma MGA Web. No contempla la Ley 1551 de 2012 ni el decreto 2104 de 2023.

Categoría de Análisis	Dimensión Normativa y Técnica Operativa (Deber Ser - Estándares DNP / MGA)	Dimensión Práctica: Berbeo (Cómo Es - Evidencia Institucional)	Análisis de Coherencia e Interrelación
		competentes, proyectos de desarrollos acordes al plan de desarrollo municipal y nacional. Incumplimiento del Artículo 49 de la ley 152/1994)	
Estructura Organizacional	El DNP determina que el equipo técnico interdisciplinario debe enfocarse en la planeación y estructuración, con separación o balance claro respecto a las áreas puramente ejecutoras de obras físicas.	La Secretaría de Planeación y Obras Públicas administra directamente el banco de proyectos, solo cuenta con un nivel operativo mínimo en el organigrama (un Técnico Administrativo y un Ayudante), además de asumir múltiples competencias transversales (Sisbén, deportes, cultura).	Existe centralización de funciones en una sola secretaria, lo que limita la especialización del talento humano, realizando labores exclusivas de formulación de proyectos.
Procesos Operativos	Los procesos deben seguir rigurosamente las fases del ciclo del proyecto (Identificación, Preparación, Evaluación y Programación) parametrizados por el DNP.	La resolución 548 de 2018 adopta el manual de procesos y procedimientos, no se identifica un procedimiento específico para el BPIM.	No se identifica procedimiento específico para el BPIM, en el manual de funciones se define como responsable al Secretario de Planeación.
Sistemas de Información	Uso obligatorio de las plataformas electrónicas oficiales del DNP (MGA Web y PIIP) para el registro y viabilización de inversiones.	El Acuerdo No. 004 de 2005 ordena el empleo de sistemas de información, metodologías y procedimientos plenamente compatibles con el Banco Nacional de Proyectos. El Decreto No. 063 de 2021 asigna a Planeación el control de Gobierno en Línea, SECOP y SICE.	Existe una clara voluntad jurídica de compatibilidad sistémica. A pesar de ello, la carga multitarea digital del área técnica puede restringir el uso estratégico de los portales de ayuda del DNP en el día a día. No se identifica en el manual de funciones responsables específicos de la plataforma MGA O PIIP, no se identifica

Categoría de Análisis	Dimensión Normativa y Técnica Operativa	Dimensión Práctica: Berbeo	Análisis de Coherencia e Interrelación
	(Deber Ser - Estándares DNP / MGA)	(Cómo Es - Evidencia Institucional)	
			un repositorio de información.
Capacidades Técnicas	Personal técnico debidamente certificado en la Metodología General Ajustada (MGA), con competencias en evaluación socioeconómica y financiera de proyectos.	El Acuerdo No. 004 de 2005 exige velar por la capacitación de los encargados del banco. El Manual de Funciones requiere para el secretario de Planeación título profesional en Ingeniería Civil, Arquitectura u otras ingenierías, con 24 meses de experiencia.	El perfil del jefe de la cartera se orienta de forma idónea a la ejecución civil, la infraestructura vial y el ordenamiento territorial, pero la estructura formal carece de perfiles económicos o administrativos de soporte directo.
Resultados de Gestión	Banco de proyectos dinámico, con proyectos viables y estructurados sectorialmente, listos para captar recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías.	Obligación de actualizar los proyectos registrados al menos cada dos años bajo riesgo de ser retirados del banco. Planeación es responsable del control riguroso de metas e indicadores del Plan de Desarrollo.	La depuración bianual obligatoria protege la vigencia del banco. La saturación operativa en la atención de servicios domiciliarios, vías y programas sociales de cofinanciación absorbe el tiempo de gestión estratégica.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la Alcaldía Municipal de Berbeo.

La tabla 7 nos permite identificar algunas de las falencias de la administración municipal, si bien existe un manual de funciones actualizado, al interior de este no existen responsabilidades específicas con relación al BPIM, dentro del componente de conocimientos básicos o esenciales solo se pide conocimiento específico en formulación y evaluación de proyectos MGA al secretario de planeación. No existe un procedimiento específico para el BPIM, lo que imposibilita el seguimiento y evaluación de este.

16. Incumplimiento del Artículo 49 de la Ley 152 de 1994

El artículo 49 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo establece la obligatoriedad de registrar, de gestionar y de actualizar los proyectos de la inversión pública a través del BPIM

como un requisito previo para su ejecución, con el fin de garantizar la planeación técnica, la priorización estratégica y la trazabilidad de los recursos públicos desde la formulación hasta el seguimiento de los proyectos. Este mandato lo que busca consolidar es al BPIM como el instrumento central para la gestión de la inversión pública territorial, asegurando así que ninguna iniciativa de la inversión se ejecute por fuera del sistema formal de la planeación (Congreso de la República, 1994).

No obstante, a partir del diagnóstico ya realizado, se evidencia que en el municipio de Berbeo este dicho mandato no se cumple de una manera integral. Si bien en el municipio se formula y se ejecutan los proyectos de inversión, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal no opera como una instancia que sea obligatoria, única y central para el registro y el seguimiento de los proyectos, sino que su utilización se presenta de una forma implícita y fragmentada entre los distintos procesos, los documentos y los instrumentos administrativos (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018).

Esta situación es la que genera una brecha significativa entre el deber legal ya establecido y la práctica institucional ya observada, en tanto los proyectos de la inversión no cuentan con un registro sistemático, actualizado y verificable dentro del BPIM, lo cual limita la trazabilidad, el control técnico y la articulación entre la planeación, el presupuesto, la ejecución y la evaluación. En este sentido, la ausencia de la obligatoriedad efectiva del BPIM como un requisito previo para la ejecución de los proyectos que configura como un incumplimiento parcial del artículo 49, con las implicaciones directas sobre la eficiencia del gasto público, la transparencia y la sostenibilidad de la inversión municipal (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

17. Matriz de Brechas

Tabla 8. Matriz de Brechas

Brecha identificada	Estándar MGA	Situación Actual	Acción requerida
Sobre carga Funcional	La oficina de planeación debe enfocarse en la viabilidad de las inversiones, delimitación clara de en tareas misionales.	Planta reducida que responde simultáneamente por BPIM, parque automotor, bases de datos de SISBEN, servicios públicos, ejecución de programas de vivienda, cultura y deporte	Ajustar manual de funciones, trasladar funciones de apoyo social, deportes y cultura hacia la secretaria General y de Gobierno.
Desfase Normativo	Integración procedimental con guías metodológicas MGA.	El acuerdo 004 de 2005 es el marco normativo del BPIM, en este se le dan facultades al alcalde con relación a la metodología y manuales aplicables.	Decreto o acuerdo municipal que adopte un nuevo manual de operaciones y priorización de inversiones.
Solapamiento contractual	Separación de funciones donde un área técnica formula y viabiliza el proyecto, y la dependencia jurídica se encarga de la etapa precontractual y de selección del contratista.	Al interior del manual de funciones el secretario de planeación tiene asignadas funciones contractuales, el mapa de procesos ubica la gestión contractual como un proceso de Apoyo.	Articular los procesos precontractuales con la secretaria general y de Gobierno
Ruptura de la legalidad procedimental del ciclo del gasto.	Obligatoriedad absoluta de registrar, gestionar y actualizar de manera previa toda iniciativa de inversión pública en el BPIM como requisito inexcusable para la asignación y ejecución presupuestal.	El BPIM opera de forma implícita y fragmentada. No constituye una instancia obligatoria, única o centralizada previa a la ejecución.	Decreto o acuerdo municipal que adopte un nuevo manual de operaciones y priorización de inversiones, en el que se condicione la expedición de CDP, a la presentación del código de registro previo en el BPIM.
Fuga estructural de activos de información técnica e ingeniería	Retención del conocimiento técnico, memorias institucionales y lecciones aprendidas de los proyectos a través de un repositorio público digital indexado e inalterable.	Desplome drástico de - 47.1 puntos en la dimensión de Gestión del Conocimiento, situándose en un crítico 14.7 (frente al 33.9 del grupo par). Al terminar los contratos, los asesores se llevan los diseños, estudios y presupuestos.	Modificación de minutas contractuales de consultoría o ingeniería, que obligue a la entrega de archivos editables relacionados con BPIM o su cargue en repositorio digital.

Brecha identificada	Estándar MGA	Situación Actual	Acción requerida
Cuello de botella en la fase precontractual	Equipos de planeación estables, competentes en metodologías DNP, minimizando la tasa de rechazo o devolución de proyectos sectoriales.	Retroceso de 24 puntos en Talento Humano (36.7 global vs 51.9 del grupo par) y caída en la política de Integridad (30.3). Lo que puede traducirse en proyectos devueltos y rechazados por falta de capacidades en la estructuración.	Plan de formación obligatorio en articulación con la ESAP, para la formación de personal de planta con competencias en MGA Web, formulación y estructuración de proyectos.
Opacidad técnica que obstruye el control social	Visualización abierta del BPIM estructurado como sistema en la web institucional, lo que facilita observar datos sobre proyectos aprobados, en ejecución, estados financieros y control social.	Los proyectos se publican de forma dispersa en informes generales. No existe información consolidada, sistemática ni organizada del BPIM en la página web o canales institucionales.	Habilitación de micrositio o Banco de proyectos abierto, que se integre a la política de Gobierno Digital, para consulta en tiempo real.
Inexistencia de alarmas preventivas	Fiscalización interna especializada sobre la calidad metodológica, consistencia presupuestal, estadística interna y tiempos de tránsito del BPIM.	Las auditorías y reportes de control interno abordan la contratación y el presupuesto de forma genérica, pero omiten evaluar al BPIM como un sistema técnico autónomo e independiente.	Incluir dentro del plan de auditorías por lo menos una auditoría de calidad enfocada exclusivamente en la operación del BPIM.

Fuente: elaboración propia tomando como insumo la matriz tridimensional.

Para la identificación de brechas realizamos un riguroso ejercicio de contrastación técnica en el cual se confrontó la realidad operativa e institucional del municipio de Berbeo frente a los estándares y lineamientos del DNP. Se cruzó la revisión documental interna el Acuerdo 004 de 2005, el organigrama de Berbeo, la resolución 548 de 2018, el mapa de procesos, el decreto 068 de 2020, los visores institucionales para los Índices de Desempeño Municipal, Institucional, Fiscal y de transparencia. Este contraste permitió identificar el desplome de calificación en la Dimensión de Gestión del Conocimiento y Talento Humano (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2017, 2018, 2020).

Las brechas identificadas afectan de manera directa los componentes legales y operativos del BPIM. Es importante precisar que el rezago normativo del Acuerdo 004 de 2005

desarticula el flujo de trabajo local de las plataformas MGA Web y PIIP, esto provoca una ruptura en la legalidad procedimental que se refleja en la operación fragmentada del banco y en el incumplimiento parcial del artículo 49 de la Ley 152 de 1994. Asimismo, la sobrecarga funcional de la Secretaría de Planeación que asume entre otras cargas precontractuales lo que limita la capacidad operativa de la dependencia e impidiendo que el BPIM funcione adecuadamente (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019, 2021).

En el ámbito de gestión y transparencia, de manera solapada se institucionaliza la pérdida de activos técnicos, la falta de control y la poca vigilancia ciudadana. La dispersión de datos genera una opacidad técnica que obstruye el control ciudadano, lo cual se perpetua por la inexistencia de alarmas preventivas y de auditorías internas específicas.

18. Matriz de Hallazgos

Tabla 9. Matriz de Hallazgos

Dimensión Analizada	Hallazgo	Causa – Efecto	Factor Explicativo
Dimensión Normativa	Existencia de un marco legal local desactualizado frente a las dinámicas del Gobierno Nacional (Acuerdo No. 004 de 2005).	Causa: La falta de actualización del reglamento interno del Banco de Proyectos impide la adopción ágil de plataformas modernas de cofinanciación. Efecto: Desfase procedimental y vulnerabilidad jurídica en la radicación de iniciativas.	El Acuerdo base tiene más de dos décadas de antigüedad, lo que bloquea la transición normativa automática hacia las nuevas exigencias de la MGA Web y el Sistema General de Regalías.
Dimensión Organizacional	Centralización extrema de funciones multisectoriales, en la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, soportada por una planta de personal mínima (un Técnico y un Ayudante).	Causa: La concentración de tareas operativas y asistenciales desplaza el tiempo disponible para la formulación técnica. Efecto: Fatiga laboral, cuellos de botella en la	Las limitaciones presupuestales de la Categoría sexta del municipio restringen la ampliación de la planta de personal, obligando al municipio a diseñar manuales de funciones "multitarea" sin criterios de especialización.

Dimensión Analizada	Hallazgo	Causa – Efecto	Factor Explicativo
		toma de decisiones y baja tasa de proyectos viabilizados por año.	
Dimensión Operativa y Sistémica	El área técnica según el manual de funciones asume la formulación metodológica y, simultáneamente, la estructuración precontractual y contractual de las obras, a pesar de que el Mapa de Procesos separa estas líneas.	Causa: El solapamiento de funciones diluye la frontera entre el rol de planificador/formulador y el de ejecutor contractual. Efecto: Retrasos significativos en la fase precontractual y desarticulación con el proceso misional de Desarrollo Territorial.	Falta de un canal de soporte y articulación vinculante con la Secretaría General y de Gobierno, la cual posee la competencia de asesoría jurídica pero no asume el peso de la estructuración precontractual de infraestructura.
Dimensión de Gestión y Desempeño Municipal	El puntaje global ascendió a 62.37 en 2024, pero el componente de resultados bajo de 72,99 a 70,78.	Causa: BPIM desarticulado, ausencia de perfiles especializados, sin funciones concretas. Efecto: Proyectos con deficiencias técnicas, frenando obras y bajando el indicador de resultados.	Se descuida el control de calidad técnico en la inversión real.
Dimensión de Información, Comunicación y Gestión del Conocimiento.	Descenso de 9,9 puntos en la dimensión de Información y Comunicación y de 47,1 puntos en la dimensión de Gestión del Conocimiento. Deficiencia en informes o estadísticas del BPIM.	Causa: Deficiencia de archivos indexados a fichas técnicas, planos, bases de datos. Efecto: Deficiente monitoreo del número total de proyectos radicados, aprobados o rezagados.	Deficiente consolidación de sistemas informáticos para el BPIM
Dimensión Fiscal y Financiera IDF	Se evidencia dependencia de transferencias y caída de capacidad de programación de ingresos, además de rezago catastral.	Causa: desarticulación del presupuesto y el recaudo. Efecto: Pérdida de autonomía fiscal	La dependencia casi total del Sistema General de Participación y el Sistema General de Regalías, relaja la planeación financiera, debilitando la sostenibilidad y eficiencia fiscal.
Dimensión Rendición de Cuentas y Control Social	La rendición de cuentas e informes de gestión se presentan bajo las metas del plan de	Causa: La información se presenta de manera global y omite el ciclo y trazabilidad de los	Resistencia al cambio lo que limita la adopción de esquemas de transparencia activa.

Dimensión Analizada	Hallazgo	Causa – Efecto	Factor Explicativo
	desarrollo municipal e invisibiliza los resultados del BPIM.	proyectos de manera individual. Efecto: Limita el control de los grupos de interés y la veeduría ciudadana.	

Fuente: elaboración propia tomando como insumo la matriz tridimensional.

Al igual que con la matriz de brechas, para la construcción de la Tabla 9 Matriz de Hallazgos se realizó un ejercicio de análisis comparativo y cuantitativo que comparo el deber ser del DNP con la realidad operativa de la alcaldía de Berbeo, mediante la triangulación de datos estadísticos. En el siguiente numeral se desarrollarán algunas propuestas de fortalecimiento institucional que permitirán contrarrestar el descenso en los indicadores de desempeño y blindar de manera técnica el Ciclo de Inversión Municipal.

19. Buenas practicas

La implementación exitosa del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM), requiere rigor formativo, estandarización y transparencia. Las mejores practicas identificadas para el municipio de Berbeo según lo definido por el DNP:

1. Actualización del Marco Jurídico: Para un municipio de sexta categoría como Berbeo, es necesario derogar acuerdos obsoletos y expedir un nuevo marco regulatorio (acuerdo municipal o decreto) que armonice la operación territorial con las transformaciones normativas del orden nacional. Esto implica incorporar de manera vinculante las disposiciones de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 2104 de 2023, el cual redefinió el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP) y la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP). Esta actualización jurídica garantiza la seguridad jurídica (Congreso de la República, 2012; Presidencia de la República, 2023).

2. Formalización de Manuales Operativos: La adopción formal de un Manual de Procesos y Procedimientos del BPIM mediante acto administrativo es indispensable. Este

instrumento debe definir claramente el ciclo de inversión de las iniciativas desde su radicación, su tránsito por MGA, su viabilización y registro final. Deben definirse tiempos perentorios de respuesta, formatos oficiales de control y matrices de priorización, de esta forma se mitiga la discrecionalidad funcional y se integra plenamente el banco en la arquitectura de procesos de la entidad, un requisito central de la Dimensión de Gestión con Valores para el Resultado del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) (DAFP, 2017).

3. Compromiso de la Alta Gerencia: El BPIM requiere del respaldo político y administrativo del alcalde para consolidarse como el único filtro de acceso a los recursos públicos. La alta gerencia debe liderar una cultura de legalidad y disciplina fiscal donde se institucionalice el principio de que ninguna iniciativa ciudadana, sectorial o de gobierno recibirá asignación presupuestal si no ha superado de forma rigurosa el ciclo técnico del banco (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996; DNP, 2018).

4. Uso Obligatorio de Metodologías Nacionales: La formulación de la inversión local debe romper con la cultura del documento en Word o la formulación empírica. La adopción estricta de la Metodología General Ajustada (MGA Web) es una práctica obligatoria que eleva la calidad de los proyectos (DNP, 2019).

5. Filtros de Viabilidad Rigurosos: El registro de un proyecto en el BPIM debe ser producto de un riguroso análisis multidimensional. Se exige la estructuración de un control de viabilidad que evalúe tres componentes (DNP, 2018): 1) Viabilidad Técnica e Ingeniería: consistencia en los diseños, planos, presupuestos y Análisis de Precios Unitarios (APU); 2) Viabilidad Jurídica: titularidad saneada de los predios donde se ejecutará la obra y cumplimiento de licencias; y 3) Viabilidad Financiera y Ambiental: sostenibilidad operativa del proyecto a largo plazo y mitigación del impacto ecológico.

6. Adopción de las guías de análisis, listados de chequeo y doctrinas metodológicas homologadas por el DNP. La aplicación de dichos lineamientos es una auditoría de calidad interna preventiva. Siguiendo listas de chequeo estandarizadas para cada área de inversión, el

evaluador del BPIM a nivel municipal tiene un instrumento objetivo para aprobar o rechazar un proyecto, asegurándose que ningún proyecto reciba un código de registro sin tener a priori los mínimos soportes en ingeniería y estudio de mercado requeridos por el Estado colombiano (DNP, 2018).

7. Integración a la Red Nacional de Inversión: Las plataformas municipales deben construirse sobre un ecosistema interrelacionado. La vinculación de BPIM con SUIFP Territorio (Sistema Unificado de Inversión con Finanzas Públicas) y PIIP posibilita el monitoreo en tiempo real al flujo del gasto. Este desarrollo tecnológico suprime la generación en papel, la redundancia en el registro de un mismo proyecto en diferentes fuentes de financiamiento y facilita los ejercicios de reporte obligatorio a las plataformas del DNP, Contaduría General de la Nación (CHIP) y órganos de control fiscal (Contaduría General de la Nación, 2020; DNP, 2020).

8. Gestión de Datos Centralizada (Memoria Técnica): Uno de los mayores riesgos en municipios de sexta categoría radica en la pérdida masiva de información técnica al término de los contratos de prestación de servicios. La mejor práctica es tener un único repositorio digital centralizado (servidor seguro o software especializado) indexado directamente a los códigos del BPIM. En este sistema se hace obligatorio no sólo depositar los PDF de los proyectos sino también los archivos editables (planos en autocad, presupuestos en hojas de cálculo con fórmulas activas, cartografías, estudios topográficos y del suelo) (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018; DAFP, 2017).

9. Depuración Bianual Obligatoria: Se requiere que el banco de proyectos sea reflejo de la realidad fiscal y necesidades del territorio, y no un cementerio de iniciativas inviables. La aplicación de la regla bianual de depuración implica dar de baja automáticamente (a menos que sea renovado por sus creadores) o archivando en el estado de "borrador obsoleto" un proyecto que haya permanecido en el sistema por dos (2) años continuos sin haber conseguido financiamiento o recibido alguna actualización. Esta depuración es crítica, ya que las variables macroeconómicas, los costos de materiales (APU), las licencias ambientales y las dinámicas

sociales varían y hacen que un proyecto formulado hace dos años sea técnica o financieramente inviable o sub-presupuestado (DNP, 2018).

10. Uso de Trazadores Presupuestales: La inversión pública se ha hecho tan sofisticada que el gasto social debe ser completamente identificable. La introducción de los "trazadores" presupuestales y metodológicos dentro del BPIM permite identificar los proyectos que inciden en poblaciones u horizontes transversales obligatorios (trazadores de Paz, Víctimas del Conflicto, Equidad de Género, Primera Infancia, Grupos Étnicos). Esta costumbre promueve la rendición de cuentas, mejora la evaluación de impacto del Plan de Desarrollo Municipal y acelera la entrega de informes especiales a los ministerios y defensorías encargados de seguimiento a estas políticas de Estado (Congreso de la República, 2011, 2014).

11. Reportes Periódicos y Ciclo PHVA: El BPIM debe funcionar coordinadamente con el calendario presupuestario. La producción sistemática de boletines trimestrales e informes anuales sobre el estado del portafolio de proyectos (proyectos aprobados, en borrador, rechazados o con ejecución financiera) constituye la materia prima técnica para la construcción del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y del Plan Anual de Adquisiciones (PAA). De la misma manera, estos informes tienen como insumo la evaluación ex-post de la inversión, la cual le permite al municipio ejecutar el ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar, Actuar) para corregir desviaciones en metas físicas y financieras de los proyectos en marcha (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019; DAFP, 2017).

12. Especialización y Desconcentración Funcional: En las administraciones de sexta categoría, es frecuente que el Secretario de Planeación sufra de hipertrofia operativa, asumiendo simultáneamente la jefatura del BPIM, la estratificación, el Sisbén, el inventario del banco de maquinaria y los servicios públicos. La mejor práctica organizacional consiste en formalizar una desconcentración de tareas no misionales, delegando o trasladando las funciones de carácter netamente operativo a técnicos o enlaces de otras secretarías (Gobierno o Hacienda) (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2021).

13. Capacitación Continua y Alianzas Pedagógicas: Debido a la rotación de personal muy alta ligada a los procesos de contratación en modalidad de prestación de servicios en nivel territorial, la capacidad técnica del BPIM no podrá sustentarse en el saber aislado de un individuo. Es habitual que se formen alianzas estratégicas de largo plazo para mantenimiento de la sostenibilidad institucional, con entidades tales como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las direcciones de inversión del DNP. La formación tanto a través de planes institucionales de formación permanente en estructuración de proyectos, MGA Web, administración de Regalías (SGR) y metodologías de evaluación financiera, asegura la actualización y certificación del recurso humano de la alcaldía, lo que se traduce en una pérdida mitigada de capacidad técnica instalada (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019; DAFP, 2017).

14. Publicación Sistemática ("BPIM Transparente"): De acuerdo y en cumplimiento con los mandatos de la Ley 1712 de 2014 (Transparencia y Acceso a la Información), el municipio está en la obligación de facilitar el acceso a la información de la inversión pública. La recomendación de la buena práctica es tener un micrositio dentro del portal web oficial de la alcaldía, donde las bases de datos de los proyectos registrados se publiquen bimestralmente en formatos de datos abiertos (Excel o CSV). Así, cualquier ciudadano, veeduría o junta de acción comunal, pueden libremente consultar el estado de su proyecto, el presupuesto asignado, el contratista ejecutor y el grado de avance físico, repercutiendo positivamente en el Índice de Desempeño Municipal (MDM) (Congreso de la República, 2014; DNP, 2024).

15. Vínculo Indisoluble con el Presupuesto (Requisito de Procedibilidad): Esta es la regla de oro que garantiza la centralidad del banco en las finanzas públicas. Se trata de un ajuste técnico-informático entre el sistema de gestión del BPIM y el Sistema de Contabilidad y de Ejecución Presupuestal de la Secretaría de Hacienda. Con esta estructura, el sistema financiero bloqueará de manera automática cualquier emisión de Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) o el Registro Presupuestal (RP) de inversión, si el servidor público no

ingresa un código de registro BPIM que sea válido, vigente y viabilizado. Al hacer del código BPIM un requisito informático y jurídico de procedibilidad, quedará clausurada para siempre la puerta para la improvisación fiscal y se hará realidad el principio constitucional de planificación del gasto público (Constitución Política de Colombia, 1991; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

20. Matriz de Formulación de Propuestas

Tabla 10. Matriz de Formulación de Propuestas

Problema Identificado	Propuesta de Mejora	Justificación	Recurso Requeridos	Plazo de Implementación	Responsables
Perdida y Fuga de Información Técnica	Memoria Técnica Institucional y Repositorio Indexado de Proyectos	Detiene la caída de la dimensión de Gestión del conocimiento, garantiza que los activos técnicos queden en propiedad del municipio.	Técnico: Servidor de almacenamiento local o almacenamiento en nube institucional. Normativo: Inclusión de cláusula contractual de propiedad de derechos patrimoniales.	Corto Plazo Dos (02) meses	Secretaría de Planeación Asesor Jurídico
Devolución y Rechazo de Proyectos	Asignación de roles exclusivos y Plan de capacitación en MGA Web y PIIP.	Revierde el descenso de 24 puntos en Talento Humano, dinamiza la ejecución del componente de resultados del MDM.	Académicos: Oferta formativa virtual y presencial gratuita, dictada por la ESAP y el DNP. Humanos: Servidores Públicos de la Alcaldía.	Corto Plazo Cuatro (04) meses	Secretaría General y de Gobierno Secretaría de Planeación Talentos Humanos
Ceguera Estadística y Cuantitativa	Implementación de tablero de control y archivo único de proyectos. Fichas EBI/MGA vinculadas a bases de datos indexadas.	Subsana el descenso porcentual de la política de Gestión Documental y Gestión de la Información estadística y al mismo tiempo corregir las deficiencias en programación presupuestal.	Técnicos: Hojas de calculo parametrizadas o software libre de base de datos. Humanos: Técnico administrativo de planeación asignado para la alimentación de datos.	Corto Plazo Dos (02) meses	Secretaría de Planeación Municipal
Invisibilidad del BPIM	Adición de enlace a BPIM en la pagina institucional, unificando fichas, presupuestos y contratistas en el canal oficial.	Eleva el ITA y permite una auditoria ciudadana directa.	Técnicos: Actualización de la arquitectura Web de la página oficial de la alcaldía. Humanos: Webmaster	Corto Plazo Cuatro (04) meses	Secretaría General y de Gobierno Secretaría de Planeación
Ejecución de Proyectos sin registro formal previo.	Adopción del Sistema de ventanilla única de radicación e inversión conforme (VURIC) prohibiendo traslados o adiciones presupuestales de proyectos por fuera del BPIM.	Regularización del marco legal, frente a las directrices del DNP. Para erradicar las prácticas de inversión fragmentadas.	Normativos: Acuerdo o Decreto reglamentario de presupuesto municipal. Humanos: Comité Técnico de Sostenibilidad Contable y Financiera.	Corto Plazo Inmediato	Alcalde Municipal Secretaría de Hacienda Secretaría de Planeación.

Fuente: elaboración propia a partir de la matriz de brechas y hallazgos.

La tabla 10 Matriz de Formulación de Propuestas se consolida como el puente operativo entre el diagnóstico crítico y la acción institucional, transformando las debilidades del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en soluciones concretas, medibles y viables para la alcaldía de Berbeo (DAFP, 2017). Su diseño metodológico, estructurado rigurosamente bajo los campos de problema identificado, propuesta de mejora, justificación, recursos requeridos, plazo de implementación y responsables, permite transitar de la descripción de los síntomas administrativos a la ejecución de intervenciones precisas. Articulando cada hallazgo con una propuesta de mejora, la matriz proporciona una hoja de ruta que organiza de manera clara las prioridades del gobierno local, asegurando que cada esfuerzo esté respaldado por un responsable institucional y un tiempo de ejecución delimitado para rescatar la centralidad del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) (DPN, 2018).

Estas propuestas atacan directamente las causas de la vulnerabilidad institucional, priorizando la corrección del incumplimiento parcial del Artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y el alarmante desplome de la Gestión del Conocimiento. Mediante herramientas estratégicas como el Sistema de Ventanilla Única (VURIC) y el repositorio indexado de Memoria Técnica Institucional, la matriz redefine el flujo del gasto público al condicionar la expedición de Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) al registro técnico previo en el BPIM. Esto elimina definitivamente la gestión fragmentada e implícita de las iniciativas de inversión y detiene de forma contundente la fuga de activos, garantizando que los diseños, planos y presupuestos editables permanezcan en los servidores del municipio y no se disuelvan al terminar los contratos de prestación de servicios de los asesores externos (DAFP, 2017).

Finalmente, la matriz destaca por su enfoque de sostenibilidad y viabilidad fiscal, reconociendo las restricciones presupuestales de Berbeo como municipio de sexta categoría al plantear soluciones que no generan gastos de funcionamiento onerosos. Al apalancarse en alianzas estratégicas gratuitas con la ESAP Dirección Territorial Boyacá - Casanare para capacitar al Talento Humano en MGA Web y al utilizar la infraestructura digital existente para

implementar tableros de control estadístico, las propuestas optimizan la capacidad instalada de la entidad. La distribución clara de competencias entre el Despacho del Alcalde, la Secretaría de Hacienda, la Secretaria General y de Gobierno y la Secretaría de Planeación asegura que el fortalecimiento integral del BPIM deje de ser un esfuerzo aislado para convertirse en una política interna permanente, diseñada para elevar sustancialmente los índices de Desempeño Municipal (MDM), Institucional (IDI), Fiscal (IDF) y de Transparencia (ITA) (Congreso de la República, 2000, 2014; DAFP, 2017; DNP, 2024).

21. Conclusiones Técnicas

El Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal (BPIM) de Berbeo opera bajo un marco regulatorio local estancado en el tiempo, ya que el Acuerdo Municipal No. 004 de 2005 mediante el cual se crea el banco, presenta atraso de más de dos décadas frente a la evolución tecnológica y metodológica del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto produce una desconexión jurídica y procedimental entre la norma local y los flujos transaccionales exigidos hoy por las plataformas MGA Web y el PIIP; siendo así, el banco pierde su carácter vinculante y procedimental, quedando rezagado a un simple papel de tramite documental, en lugar del papel como eje rector de la asignación de recursos de inversión (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2005; DNP, 2019, 2020).

La estructura orgánica actual de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas presenta un patrón de sobrecarga funcional, lo cual se ve reflejado en su baja capacidad misional. Al absorber responsabilidades opuestas como la administración del Sisbén, programas de deporte, cultura, vivienda y la operación de servicios públicos domiciliarios, con el apoyo de una planta mínima de personal, se reduce drásticamente el tiempo real disponible para la formulación y estructuración de proyectos de inversión de alto impacto. Esta sobrecarga se ve reflejada en la medición de IDI para las políticas de integridad, Racionalización de Trámites,

Defensa Jurídica, Servicio al Ciudadano, Gestión Documental y Gestión de la Información Estadística (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2021; DAFP, 2017).

La revisión de la Resolución No 548 de 2018, por medio de la cual se adoptó el manual de procesos y procedimientos, del Acuerdo No 005 de 2021 por medio de la cual se estableció la estructura de la administración central del municipio de Berbeo y del Decreto No 063 de 2021 que modificó el Manual de Funciones, así como, el mapa de procesos y procedimientos, revela que el BPIM no está codificado como un proceso o subproceso independiente, ni cuenta con roles específicos asignados de manera específica para su custodia, actualización y evaluación. Esta omisión genera subregistros y viabilización de alternativas de manera rutinaria dentro de dinámicas contractuales ajenas al espíritu de la planificación, esto impide que el BPIM se consolide como un filtro técnico centralizado y estandarizado (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018, 2021).

Existe un solapamiento en la etapa precontractual, mientras que el Mapa de Procesos Resolución No. 548 de 2018, cataloga a la Gestión Contratación como un proceso de apoyo, el Manual de Funciones Decreto No. 063 de 2021 obliga al Secretario de Planeación a estructurar estudios previos, pliegos de condiciones y expedientes contractuales. Esta duplicidad absorbe el perfil técnico en tareas puramente jurídicas y administrativas (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2018, 2021).

En el ámbito informacional y de gestión de activos técnicos, existe una fuga de conocimiento e información lo que debilita la sostenibilidad técnica del municipio. La inexistencia de un archivo digital indexado y la falta de cláusulas contractuales rigurosas que obliguen a la entrega de productos en formatos editables y abiertos. Los estudios, planos, diseños y presupuestos de los proyectos suelen desaparecer de los repositorios municipales al extinguirse los contratos de prestación de servicios. Esta pérdida de capital intelectual obliga a la administración a incurrir en reprocesos financieros y técnicos, aumentando el índice de

devoluciones, rechazos sectoriales y deprimiendo el componente de resultados en la Medición del Desempeño Municipal (MDM) (DAFP, 2017; DNP, 2024).

En materia presupuestal y de flujo de inversión, la desconexión operativa entre el BPIM y los instrumentos de programación económica como el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Plan Anual de Adquisiciones genera graves distorsiones en la eficiencia del gasto público. Al no operar una Ventanilla Única o un filtro de procedibilidad efectiva, se debilita el principio de planeación, permitiendo que la asignación de recursos responda a coyunturas contractuales o presupuestales sin que medie una validación integral previa en el banco. Esta segmentación afecta la programación fiscal del municipio y reduce la transparencia activa de la entidad, limitando la capacidad de control social por parte de la ciudadanía y dificultando la realización de ejercicios de auditoría interna (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2019).

La discrepancia entre la realidad institucional y la información publicada en la pagina Web de la alcaldía de Berbeo, así como la información entregada por la administración municipal, representa una contravención directa a las obligaciones de la Ley de transparencia y derecho a la información pública. Al exhibir un organigrama desactualizado que omite la existencia de la secretaria General y de Gobierno, creada mediante el Acuerdo Municipal No 005 de 2021, se esta ante una ausencia de fiabilidad de los datos públicos (Alcaldía Municipal de Berbeo, 2021).

Finalmente, se concluye que superar estas brechas institucionales no conlleva un incremento sustancial en la planta de personal o en las inversiones financieras, sino que implica una reingeniería procedimental y tecnológica estratégica basada en la Matriz de Formulación de Propuestas desarrollada. La implementación progresiva de la Ventanilla Única para la Inversión Pública, la estrategia de “Memoria Técnica de la Institución” a través de repositorios digitales seguros, la actualización de la normativa local y la institucionalización de auditorías especializadas sobre el BPIM, son soluciones factibles que potencian las capacidades instaladas. Estas propuestas, sumadas a la articulación con el acompañamiento

pedagógico de la ESAP y el micrositio dentro de la página Web institucional, vislumbran la posibilidad del sostenimiento en los niveles oficiales de desempeño (MIPG, MDM, IDF, ITA) y le garantizan modernización integral del ciclo de inversión para el municipio de Berbeo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Municipal de Berbeo. (14 de febrero de 2005). Acuerdo No. 004 de 2005: Por el cual se crea el banco de programas y proyectos del municipio de Berbeo Boyacá y se dictan normas para su funcionamiento. Concejo Municipal de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (27 de junio de 2017). Mapa de Procesos Municipio de Berbeo-Boyacá (Versión 2). Oficina de Control Interno / Secretaría de Planeación.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (14 de noviembre de 2018). Resolución No. 548 de 2018: Por medio de la cual se adopta el Manual de Procesos y Procedimientos de la Alcaldía Municipal de Berbeo - Boyacá. Despacho del Alcalde.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Caracterización del proceso de direccionamiento estratégico (E-DE-M-01). Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Manual de procesos y procedimientos (E-DE-M-03). Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Manual de indicadores de gestión (E-DE-M-04). Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Caracterización del proceso de gestión del talento humano (A-GTH-M-01). Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Manual de inducción y reintroducción del personal (A-GTH-M-03). Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Manual de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la planta de personal de la Alcaldía de Berbeo. Despacho del Alcalde / Área de Talento Humano.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Plan de Desarrollo Municipal 2016–2019.
Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019a). Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).
Secretaría de Planeación y Obras Públicas / Secretaría de Hacienda.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Plan Anual de Adquisiciones. Municipio de
Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Programa de rendición de cuentas (E-CP-P-01).
Municipio de Berbeo.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (2019). Informes de control interno, mapa de riesgos
institucional y auditoría de gestión (E-EA). Oficina de Control Interno.

Alcaldía Municipal de Berbeo. (14 de mayo de 2021). Acuerdo No. 005 de 2021: Por
medio del cual se establece la estructura de la administración central del Municipio de Berbeo,
se definen las funciones de sus dependencias. Concejo Municipal de Berbeo.

Alcaldía de Berbeo - Boyacá. (2024). Certificado de población DANE. Departamento
Administrativo Nacional de Estadística.

https://berbeoboyaca.micolombiadigital.gov.co/sites/berbeoboyaca/content/files/000562/28090_cettificado-de-poblacion-dane.pdf

Congreso de la República. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Por la cual se
expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No.
41.094.

Congreso de la República de Colombia. (19 de julio de 1994). Ley 152 de 1994. Por la
cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Constitución Política de Colombia, 1991

Congreso de la República. (6 de marzo de 2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional. Diario Oficial No. 49.084.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Contaduría General de la Nación. (2020). Procedimiento para el reporte de información financiera, económica, social y ambiental a través del Formulario Único Territorial (FUT) y el Sistema CHIP. CGN.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2017). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)*. Función Pública.

Decreto 111 de 1996. (1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial No. 42.692. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Decreto 2104 de 2023. [Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. *Por el cual se sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, para reglamentar el Sistema Unificado de Inversión Pública y la Plataforma Integrada de Inversión Pública*. 22 de diciembre de 2023. Diario Oficial No. 52.616.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=226690>

Departamento Nacional de Planeación. (21 de mayo de 2013). *Resolución 1450 de 2013. Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Resoluci%C3%B3n_1450_de_2013.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Guía general para la formulación y gestión de proyectos de inversión pública. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Lineamientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN). Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Manual conceptual de la Metodología General Ajustada (MGA)*. Subdirección de Proyectos de Inversión Pública.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Portal Integrado de Inversión Pública (PIIP): Plataforma de gestión y seguimiento de recursos*. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). Ecosistema digital de la inversión pública: Portal Integrado de Inversión Pública (PIIP) y directrices de transferencia territorial. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Medición del Desempeño Municipal (MDM)*. Portal Territorial.

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Manual para el cálculo del Índice de Desempeño fiscal territorial (IDF)*. Subdirección de Fortalecimiento fiscal territorial.

<https://portalterritorial.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021). *Medición del Desempeño Municipal (MDM) - Vigencia 2021: Municipio de Berbeo, Boyacá*.

<https://dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). *Medición del Desempeño Municipal (MDM) - Vigencia 2022: Municipio de Berbeo, Boyacá*.

<https://dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *Medición del Desempeño Municipal (MDM) - Vigencia 2023: Municipio de Berbeo, Boyacá*.

<https://dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>

[territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx](https://territorial.dnp.gov.co/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx)

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2024). *Medición del Desempeño Municipal (MDM) - Vigencia 2024: Municipio de Berbeo, Boyacá.*

<https://dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-descentralizacion-desarrollo-territorial/direccion-ordenamiento-desarrollo-territorial/Paginas/mediciones-de-desempeno-territorial-y-eficacia.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, (2023). *ABC de la viabilidad de proyectos: Dirección de proyectos e información para la Inversión Pública.*

<https://www.google.com/search?q=https://www.dnp.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación, (2023), Manual de Procedimientos para la Gestión de Proyectos de Inversión Pública en Colombia.

https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Manualdeprocedimientosparagestionarla_inversion_publica/Manualdeprocedimientosparagestionarla_inversion_publica.pdf

Espinosa- Sierra, Z. Y., Muñoz- Camacho, A.V. Lineamientos conceptuales que soportan la Metodología General Ajustada para Colombia, Versión 2.0, DNP, 2023.

https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf

Ladino Bolívar, J. P. (2017). *Análisis del diseño, interpretación e implementación de la Ley 617 de 2000; aporte académico al debate para una nueva regla funcional* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia].

<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/c126dc50-6525-45fe-9d43-c714427c1962/content>

Ley 617 de 2000. *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley 225 de 1995, se modifica la Ley 179 de 1994, y se dictan otras disposiciones para fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público.* 9 de octubre de 2000. Diario Oficial No. 44.188.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>

Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. 6 de julio de 2012. Diario Oficial No. 48.483.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (15 de enero de 1996). Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial No. 42.692.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1082 de 2015*. Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Diario Oficial No. 49.523.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Ramírez-Giraldo, M. T. (Coord.), Collazos-Gaitán, M. M., García-García, J., Hahn, L., Melo-Becerra, L. A., Montenegro-Trujillo, A., Montes-Urbe, E., Lancheros-Ramírez, P., Toro Córdoba, J. H., & Zárate-Solano, H. M. (2021). La inversión en infraestructura de transporte y la economía colombiana. *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, (99).

<https://doi.org/10.32468/espe.99>