

Diseño de un plan de implementación de Gobierno Corporativo para la Gestión de Proyectos en la Fiscalía General de la Nación en el marco del Convenio de Cooperación (FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT 2025–2028) usando PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500, orientado a fortalecer la capacidad institucional.

Leiddy Johanna Rubiano Galicia

Trabajo de grado para optar el título de Magíster en Dirección y Gestión de Proyectos

Director

Luis Alfonso Aguirre Montealegre

Magister en Gestión de TI

Universidad Santo Tomás, Bucaramanga

División de Ingenierías y Arquitectura

Maestría en Dirección y Gestión de Proyectos

2026

Elaborado por:	Revisado por:	V° B° por:
Leiddy Johanna Rubiano Galicia Autor <i>Estudiante de Maestría</i>	Luis Alfonso Aguirre Montealegre Director <i>Director del Trabajo de grado</i>	Comité de Trabajo de Grado

Agradecimientos

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la Coordinación del Grupo EDAs de la Dirección Especializada Contra las Organizaciones Criminales (DECOC) de la Fiscalía General de la Nación, por permitir el acceso a la información, recopilación de datos y consulta de la documentación institucional necesaria para la realización de la presente investigación, así como por el apoyo brindado durante todo el proceso. Su apoyo fue fundamental para articular la práctica profesional con el sustento académico del presente trabajo. Asimismo, agradezco al Director de la DECOC, por su disposición y apoyo institucional, que permitió la culminación con éxito de la presente investigación.

Contenido

Introducción	13
1. Aspectos contextuales.....	18
1.1 Planteamiento del problema/caso de negocio	18
1.2 Objetivos	19
1.2.1 Objetivo general	19
1.2.2 Objetivos específicos.....	19
1.3 Descripción institucional.....	20
1.4 Revisión técnica de la propuesta	21
1.5 Diseño Metodológico	22
1.6 Fuentes de Información.....	22
1.7 Procedimiento metodológico.....	23
2. Marco Teórico	24
2.1 Fundamentos Conceptuales.....	24
2.1.1 Gobierno Corporativo en el Sector Público.....	24
2.1.2 Gestión de Portafolio de Proyectos	25
2.1.3 Gobernanza de Proyectos	26
2.1.4 Marcos Metodológicos Internacionales: PMI, PRINCE2 e ISO 21500	27
2.1.5 Madurez Organizacional en Gestión de Proyectos.....	29
2.1.6 Ejecución Presupuestal en el Sector Público.....	30
2.1.7 Portfolio Project Management (PPM)	31
2.2 Marcos Normativos y Contexto Institucional	32
2.2.1 Marco Normativo del Gobierno Corporativo Público en Colombia	32

2.2.2 Marco Jurídico de Convenios Interinstitucionales	32
2.3 Antecedentes de Investigación	33
2.3.1 Antecedentes Internacionales	33
2.3.2 Antecedentes Nacionales	34
2.3.3 Antecedentes Locales y Sectoriales.....	35
2.4 Articulación del Marco Teórico con el Problema de Investigación.....	36
2.5 Marco conceptual adaptado al problema de investigación.....	37
3. Diagnóstico de la Gestión de Proyectos en el Marco del Convenio de Cooperación FGN– Ponal–Ecopetrol–Cenit 2025–2028	39
3.1 Introducción al diagnóstico	39
3.2 Caracterización del Convenio Marco como programa de proyectos	39
3.3 Diagnóstico del modelo actual de gobernanza del convenio	40
3.4 Diagnóstico de la gestión de proyectos y ejecución del PGI	41
3.5 Análisis comparado frente a los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500	44
3.6 Síntesis del diagnóstico y principales hallazgos	44
4. Análisis de Resultados del Modelo de Madurez Humanspro (HMPF)	48
4.1 Nivel de madurez en Governance & Strategic Project Alignment.....	48
4.2 Nivel de madurez en Agile & Hybrid Project Delivery	49
4.3 Nivel de madurez en Sustainability & Impact in Projects	49
4.4 Nivel de madurez en Value & Performance Management.....	50
4.5 Nivel de madurez en Culture, Knowledge & Innovation.....	50
4.6 Análisis global del nivel de madurez organizacional.....	51
5. Evaluación del Alcance y Cobertura de los Marcos.....	53

PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500	53
5.1 Análisis Individual de los Marcos Metodológicos	53
5.1.1 Project Portfolio Management – PMI (PPM)	53
5.1.2 PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments)	54
5.1.3 ISO 21500:2021 – Gestión De Proyectos, Programas Y Portafolios	54
5.2 Tabla Comparativa de Alcance y Cobertura de los Marcos	55
5.3 Análisis de Cohesión y Vacíos	58
5.4 Estructura de Articulación de los Marcos para el Plan de Gobierno Corporativo	61
5.5 Resumen del Capítulo	63
6. Diseño del Plan de Implementación de Gobierno Corporativo para la Gestión de Proyectos en el Marco del Convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–Cenit 2025–2028	64
6.1 Introducción y fundamentos del plan	64
6.2 Principios rectores del plan de gobierno corporativo	64
6.3 Estructura de gobernanza multinivel del convenio	66
6.3.1 Mecanismo de escalamiento y resolución de conflictos interinstitucionales	69
6.4 Procesos estandarizados de gestión del portafolio y los proyectos	69
6.4.1 Ciclo de gestión anual del portafolio	72
6.5 Caja de herramientas estándar del convenio	73
6.6 Sistema de indicadores de desempeño del portafolio: tablero de control	74
6.7 Hoja de ruta de implementación 2025–2028	77
6.7.1 Condiciones habilitadoras para la implementación exitosa del plan	79
6.8 Mapa de trazabilidad: brechas, componentes del plan y resultados esperados	79
6.9 Resumen del capítulo	81

7. Conclusiones y Recomendaciones	82
7.1 Introducción	82
7.2 Cumplimiento de los objetivos.....	82
7.3 Conclusiones	84
7.3.1 Conclusión sobre el diagnóstico (OE1)	84
7.3.2 Conclusión sobre el análisis de madurez (OE2)	84
7.3.3 Conclusión sobre la evaluación de marcos (OE3).....	85
7.3.4 Conclusión sobre el plan de gobierno corporativo (OE4)	85
7.3.5 Conclusión general: respuesta a la pregunta de investigación	85
7.4 Aportes del trabajo	86
7.5 Limitaciones del trabajo	88
7.6 Recomendaciones para la implementación del plan	89
7.7 Reflexión final.....	90
Referencias.....	92
Apéndices.....	¡Error! Marcador no definido.

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Hallazgos de la gestión en contraste con marcos de referencia</i>	45
Tabla 2. <i>Comparación de alcance y cobertura: PPM-PMI, PRINCE2 e ISO 21500</i>	55
Tabla 3. <i>Análisis de cohesión y vacíos: puntos de encuentro y brechas entre los marcos en el contexto del convenio.....</i>	58
Tabla 4. <i>Estructura de articulación de PPM-PMI, PRINCE2 e ISO 21500 por componente del gobierno corporativo del convenio</i>	61
Tabla 5. <i>Principios rectores del plan de gobierno corporativo del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT</i>	65
Tabla 6. <i>Estructura de gobernanza multinivel: instancias, roles y funciones del plan de gobierno corporativo.....</i>	67
Tabla 7. <i>Procesos estandarizados de gestión del portafolio y los proyectos del convenio</i>	70
Tabla 8. <i>Caja de herramientas estándar del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT.....</i>	73
Tabla 9. <i>Tablero de control del portafolio: indicadores de desempeño financiero, operativo y estratégico.....</i>	75
Tabla 10. <i>Hoja de ruta de implementación del plan de gobierno corporativo 2025-2028.....</i>	77
Tabla 11. <i>Mapa de trazabilidad: brechas identificadas, componentes del plan e instrumentos de respuesta</i>	80
Tabla 12. <i>Verificación del cumplimiento de los objetivos específicos del TFM.....</i>	82
Tabla 13. <i>Aportes del TFM en las dimensiones académica, metodológica, institucional y normativa</i>	86
Tabla 14. <i>Limitaciones del trabajo y estrategias de mitigación</i>	88

Lista de figuras

Figura 1. *Resultados por dimensión - HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF).....* 51

Figura 2. *Promedio resultados por dimensión - HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF).....* 52

Resumen

La Fiscalía General de la Nación (FGN) enfrenta serias dificultades en la ejecución de los recursos del Convenio de Cooperación FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT, lo cual, se ve reflejado en altos niveles de subejecución presupuestal, en la ausencia de gobernanza formal del portafolio de proyectos y una limitada capacidad de generación de valor público. Por lo anterior, el presente trabajo de extensión diseña un plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del citado convenio (con vigencia actual de 2025 a 2028), articulando los marcos Project Portfolio Management (PMI), PRINCE2 e ISO 21500. La metodología es de tipo mixto (cualitativo y cuantitativo), aunque predomina el enfoque cualitativo, a través de un estudio de caso único y un análisis documental de fuentes primarias institucionales.

El diagnóstico identificó nueve brechas en planeación, gobernanza y gestión de beneficios. La medición de madurez a través del modelo HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF) mostró un puntaje global de 1.74/5 (35%), siendo la dimensión Sustainability & Impact como la más crítica (1.20/5). Así mismo, la evaluación comparada evidenció que ninguno de los tres marcos aborda la gestión interinstitucional multiorganizacional, es decir, ninguno desarrolla en profundidad cómo se logra coordinar proyectos entre varias organizaciones con intereses, estructuras y normas distintas, vacío que se cubre con este trabajo.

El plan propone una estructura de gobernanza multinivel (Comité Estratégico Interinstitucional del Portafolio – CEIP y Gestor del Portafolio del Programa – GPP), seis (6) procesos estandarizados (P1–P6), siete (7) instrumentos operativos y (12) doce indicadores de desempeño, los cuales, se articulan al final en una hoja de ruta con cuatro fases, con el fin de alcanzar un nivel HMPF ≥ 3.5 al cierre del convenio en 2028.

Palabras clave: gobierno corporativo, gestión de portafolio de proyectos, PRINCE2, ISO 21500, PMI, madurez organizacional, sector público colombiano, convenio interinstitucional.

Abstract

The Fiscalía General de la Nación (FGN) faces structural challenges in executing resources under the FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT Cooperation Agreement, reflected in high levels of budget underexecution, the absence of a formal portfolio governance model, and limited public value generation capacity. This applied extension work designs a corporate governance implementation plan for project management within the aforementioned agreement (2025–2028), integrating the Project Portfolio Management (PMI), PRINCE2, and ISO 21500 frameworks. The methodology combines a mixed approach with qualitative predominance, a single case study design, and documentary analysis of primary institutional sources.

The diagnostic identified nine structural gaps in planning, governance, and benefits management. Maturity measurement using the HumansPRO HMPF yielded a global score of 1.74/5 (35%), with Sustainability & Impact as the most critical dimension (1.20/5). The comparative evaluation revealed that none of the three frameworks address multi-organizational interinstitutional portfolio management. The plan proposes a multilevel governance structure (CEIP + GPP), six standardized processes (P1–P6), seven operational instruments, and twelve KPIs in a control dashboard, articulated in a four-phase roadmap targeting HMPF ≥ 3.5 by 2028.

Keywords: corporate governance, project portfolio management, PRINCE2, ISO 21500, PMI, organizational maturity, Colombian public sector, interinstitutional agreement.

Introducción

La gestión eficiente de los recursos públicos, es uno de los retos más constantes del Estado colombiano, esta problemática se ve reflejada de forma continua en las noticias diarias que nos muestran los medios de comunicación. En un contexto en el que la capacidad institucional para planificar, ejecutar y controlar proyectos es un factor determinante del cumplimiento de los fines misionales de las entidades públicas, la ausencia de marcos formales de gobierno corporativo no solo es un problema técnico, sino una limitación estructural para la generación de valor público.

La Fiscalía General de la Nación (en adelante FGN) es la entidad del Estado colombiano encargada de ejercer la acción penal y de investigar los delitos que atentan contra la sociedad, entre ellos, los dirigidos contra la infraestructura petrolera del país. En el marco del Convenio de Cooperación suscrito entre la FGN, la Policía Nacional (en adelante PONAL), Ecopetrol y CENIT, empresas del sector de hidrocarburos, las cuales son estratégicas para la economía nacional, la FGN ha gestionado por más de una década recursos de funcionamiento e inversión orientados al fortalecimiento de sus capacidades investigativas, operativas y judiciales. Este convenio, que ha sido renovado para el período 2025–2028 mediante los Acuerdos de Cooperación Derivados (ACD), constituye un ejemplo particular de cooperación interinstitucional Estado-empresa en materia de seguridad y justicia.

Sin embargo, la historia de este convenio ha reflejado dificultades estructurales en la ejecución de los recursos asignados. Los informes de auditoría interna y los reportes de supervisión muestran patrones recurrentes: altos niveles de subejecución presupuestal, demoras en la implementación de iniciativas estratégicas, ausencia de mecanismos formales de gestión de beneficios y dependencia del conocimiento tácito de los funcionarios asignados al convenio. Por esto, éstas dificultades no se atribuyen a fallos individuales de gestión ni a limitaciones de recursos,

por el contrario, son la consecuencia de operar un complejo portafolio multiinstitucional sin una arquitectura de gobierno corporativo que articule entre sí la dirección estratégica, la gestión operativa y el control de resultados.

En virtud de lo anterior, surge la pregunta que orienta el desarrollo del presente trabajo: ¿Cómo puede la Fiscalía General de la Nación, en el marco del Convenio de Cooperación con la Policía Nacional, Ecopetrol y CENIT, diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo que permita reducir la subejecución de recursos, optimizar la organización de proyectos y garantizar el cumplimiento de las metas estratégicas establecidas en el Plan de Gastos e Inversión (PGI)?

La conveniencia de este interrogante se sustenta en dos dimensiones complementarias. En la práctica, el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT involucra recursos públicos y privados de alto impacto estratégico para proteger la infraestructura petrolera del país y combatir el crimen organizado. Cualquier mejora en su gestión tiene efectos directos en la capacidad del Estado para cumplir con sus fines esenciales. Ahora bien, desde el punto de vista académico, los convenios interinstitucionales entre entidades públicas y empresas de economía mixta y privada (estratégicas para la seguridad energética y soberanía económica de Colombia), son una tipología de portafolio poco documentada en la literatura de gestión de proyectos del sector público colombiano, por lo cual el presente trabajo hace un aporte al estado del conocimiento en el área.

Para responder a la pregunta de investigación, el trabajo se apoya en una metodología que combina un enfoque mixto (cualitativo y cuantitativo), aunque predomina el enfoque cualitativo, a través de un estudio de caso único: el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT como unidad de análisis y con análisis documental de fuentes primarias institucionales, así como, la medición cuantitativa del nivel de madurez organizacional mediante el modelo HumansPRO Maturity

Project Framework (HMPF). La propuesta de solución articula tres marcos metodológicos internacionales de referencia: el Project Portfolio Management del Project Management Institute (PMI–PPM), PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments) e ISO 21500:2021.

Se escogen estos tres marcos puesto que cada uno de ellos aporta una capa distinta al modelo de gobierno corporativo propuesto: ISO 21500 proporciona el lenguaje común y los lineamientos para la integración entre organizaciones con diferentes culturas y normativas; PMI–PPM proporciona la arquitectura de gobernanza del portafolio y los mecanismos de alineación estratégica y medición del valor; y PRINCE2 proporciona los instrumentos operacionales de gobernanza: roles, procesos por etapas, gestión de beneficios y control por excepción, que permiten verificar la implementación del modelo en cada Acuerdo de Cooperación Derivado. Éstos tres marcos articulados cubren las brechas que ninguno cubre de forma individual, especialmente la gestión de portafolios en contextos de cooperación interinstitucional multiorganizacional.

El diagnóstico institucional evidenció nueve brechas estructurales en dimensiones de: planeación estratégica, gobernanza, gestión de beneficios, riesgos, seguimiento, ejecución presupuestal, estandarización de procesos y conocimiento organizacional. La medición de madurez obtuvo un puntaje global de 1,74/5 (35 %), siendo la dimensión de Sostenibilidad e Impacto la más crítica (1,20/5). La evaluación comparada de los marcos hizo evidente un vacío común para los tres estándares: la gestión de portafolios en acuerdos interinstitucionales multiorganizacionales. Con base en los resultados, se diseñó el plan de implementación de gobierno corporativo que se plantea en el Capítulo 6.

El plan de implementación se estructura a partir de cinco (5) ejes:

- a) seis (6) principios que orientan las decisiones de diseño

- b) una (1) estructura de gobernanza multinivel compuesta por: el Comité Estratégico Interinstitucional del Portafolio (CEIP) y el Gestor del Portafolio del Programa (GPP);
- c) seis (6) procesos estandarizados (P1–P6) que cubren el ciclo de vida completo de la gestión del portafolio y los proyectos individuales;
- d) una (1) caja de siete (7) instrumentos operativos estandarizados;
- e) un (1) sistema de doce (12) indicadores de desempeño que se articulan en un tablero de control.

Los cinco ejes se desarrollan en una hoja de ruta de cuatro fases: sensibilización, implementación, consolidación e institucionalización, que se proyecta alcanzar un nivel de madurez HMPF $\geq 3,5/5$ al cierre del convenio en 2028.

Es importante destacar que la viabilidad institucional del plan es inmediata dado que, no requiere la modificación del instrumento jurídico del convenio, ni tampoco invertir en nuevos sistemas de información, lo que se requiere es la redefinición del mandato del actual Comité de Coordinación y Seguimiento, la creación del rol de GPP mediante acto administrativo interno y la adopción de los instrumentos estandarizados propuestos. Esta propuesta se caracteriza por no ser es una reforma completa, si fuera así, resultaría de difícil aplicación en contextos como este, ya que las entidades públicas poseen recursos y capacidades limitadas para reformas más profundas.

El presente documento está organizado en siete capítulos. El Capítulo 1 describe los aspectos contextuales del trabajo y el diseño metodológico de la investigación. El Capítulo 2 trata el marco teórico (fundamentos conceptuales, marco normativo, los antecedentes de investigación, la articulación con el problema de investigación). En el Capítulo 3, se realiza el diagnóstico de la gestión de proyectos del convenio. En el Capítulo 4 se analizan los resultados del modelo de madurez HMPF. El Capítulo 5 evalúa el alcance y la cobertura de los tres marcos metodológicos

e identifica la estructura de articulación de los mismos. El Capítulo 6 desarrolla el plan de implementación de gobierno corporativo. El Capítulo 7 presenta las conclusiones, los aportes, las limitaciones y las recomendaciones.

1. Aspectos contextuales

El presente Trabajo Final de Maestría es un trabajo de extensión universitaria con diseño de solución aplicada, orientado a la transferencia de conocimiento hacia la FGN, mediante la solución de un problema concreto: la ausencia de un modelo de gobierno corporativo en el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT. El trabajo consiste en diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo que responda a las brechas identificadas en el diagnóstico institucional.

1.1 Planteamiento del problema/caso de negocio

La Fiscalía General de la Nación (FGN), en el marco del Convenio de Cooperación con Policía Nacional, Ecopetrol y CENIT, ha enfrentado históricamente dificultades en la ejecución de los recursos asignados a proyectos de inversión y funcionamiento. Esta situación se refleja en altos niveles de subejecución presupuestal, demoras en la implementación de iniciativas estratégicas y limitaciones en el cumplimiento de metas establecidas en el Plan de Gastos e Inversión (PGI).

El problema central radica en la ausencia de un plan de implementación de gobierno corporativo que permita organizar los proyectos bajo un marco de dirección clara, con roles definidos, mecanismos de control, y lineamientos alineados a la estrategia institucional y a las mejores prácticas internacionales de gestión de proyectos.

En este contexto, se presenta la siguiente pregunta:

¿Cómo puede la Fiscalía General de la Nación, en el marco del Convenio de Cooperación con la Policía Nacional, Ecopetrol y CENIT, diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo que permita reducir la subejecución de recursos, optimizar la organización de

proyectos y garantizar el cumplimiento de las metas estratégicas establecidas en el Plan de Gastos e Inversión (PGI)?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del Convenio de Cooperación FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT 2025–2028, partiendo del análisis y evaluación de los marcos Project Portfolio Management – PMI, PRINCE2 e ISO 21500, orientado al mejoramiento de la planeación y gestión de recursos, fortaleciendo la capacidad institucional de cara al cumplimiento de las metas del Plan de Gastos e Inversión (PGI).

1.2.2 Objetivos específicos

1. Analizar el estado actual de la gestión de proyectos del Convenio FGN-PONAL–Ecopetrol-CENIT, a través de la aplicación de técnicas de análisis documental y revisión de informes de ejecución presupuestal, orientado a la identificación brechas, riesgos y oportunidades de mejora que afecten la eficiencia y el cumplimiento de metas institucionales.
2. Identificar el nivel de madurez de la organización en función del portafolio de proyectos, mediante la implementación del modelo HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF), evidenciando la estructura de dirección actual, encontrando oportunidades de mejora para una gestión coherente, trazable y alineada con la estrategia institucional de la FGN.

3. Desarrollar una evaluación del alcance y cobertura de los marcos Project Portfolio Management – PMI, PRINCE2 e ISO 21500, orientada a la identificación de los puntos de cohesión y vacíos en la gestión de servicios asociados a la gerencia de proyectos en entidades públicas, así como la creación de una estructura que sirva de base para un plan de implementación de gobierno corporativo fundamentada en estos análisis.
4. Diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del Convenio FGN–PONAL-Ecopetrol-CENIT 2025–2028, utilizando metodologías de diseño, herramientas de planificación de proyectos y modelos de gobierno corporativo, con el propósito de que se optimice la planeación y gestión de recursos.

1.3 Descripción institucional

La Fiscalía General de la Nación (FGN) fue creada por la Constitución Política de 1991, y comenzó a funcionar el 1 de julio de 1992 (Canal Institucional, 2023). Su primer Fiscal General tomó juramento el 1 de abril de 1992 y, en esa primera administración, se incorporaron a la entidad funcionarios provenientes de la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, de la Procuraduría General de la Nación y de la Jurisdicción de Orden Público. La entidad nació en respuesta al cambio hacia un modelo de justicia penal con vocación investigativa y acusatoria, consolidado posteriormente con la implementación del sistema penal oral acusatorio de la Ley 906 de 2004. Su estructura actual está regida principalmente por el Decreto Ley 016 de 2014, modificado mediante el Decreto Ley 898 de 2017 y la Ley 2197 de 2022 (Fiscalía General de la Nación, 2025).

La misión institucional de la FGN, consiste en garantizar el acceso efectivo a la justicia, la verdad y la reparación de las víctimas de los delitos, mediante el ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción del derecho de dominio en el marco del derecho constitucional al debido proceso, así como participar en el diseño y la ejecución de la política criminal del Estado (Fiscalía General de la Nación, s. f.-b).

En consonancia con lo anterior, la visión de la FGN, es consolidarse como una institución reconocida por la transparencia, la efectividad investigativa y la confianza ciudadana en la administración de justicia. La actual administración, que lidera la Fiscal General Luz Adriana Camargo Garzón, articula esta orientación en un Direccionamiento Estratégico 2024-2028 que apunta al fortalecimiento jurídico de los casos y en una justicia restaurativa y premial.

La FGN forma parte de la Rama Judicial y cuenta con autonomía administrativa y presupuestal conforme al mandato del artículo 249 de la Constitución Política. Su máxima autoridad es el Fiscal General de la Nación, elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, de una terna enviada por el Presidente de la República, para un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección.

1.4 Revisión técnica de la propuesta

Los Acuerdos Derivados Nos. 1 y 2 del Convenio Marco No. 3048890, vigente hasta junio de 2024, registraron alta subejecución presupuestal. En el marco de las reuniones sostenidas con el Director Especializado Contra las Organizaciones Criminales (supervisor de los Acuerdos), se identificó la necesidad de realizar modificaciones al nuevo Acuerdo Derivado, a fin de iniciar el cierre de las brechas identificadas; no obstante, el proceso de negociación resultó insuficiente para abordar las debilidades existentes en el mismo. Por tal motivo, se decidió solicitar una auditoría

orientada a establecer el estado actual del acuerdo y a precisar las brechas que requieren atención, cuyos resultados constituyen el insumo principal del presente trabajo.

1.5 Diseño metodológico

El diseño metodológico articula cuatro decisiones fundamentales: enfoque mixto, en el cual predomina el enfoque cualitativo (análisis documental de fuentes primarias complementado con la medición cuantitativa del modelo HMPF); alcance descriptivo-propositivo (descriptivo en los capítulos 3, 4 y 5, propositivo en los capítulos 6 y 7); estrategia de estudio de caso único (el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT como unidad de análisis); y horizonte transversal (información de vigencias 2024–2025, con proyección 2025–2028). “La selección del estudio de caso obedece en que el fenómeno investigado está, de forma inseparable, vinculado a su propio contexto institucional, jurídico y presupuestal, por lo que la generalización estadística es inapropiada para este caso” (Yin, 2018).

1.6 Fuentes de información

El presente trabajo se apoya en seis fuentes: (1) informe final de auditoría interna 2025 de la Dirección de Control Interno de la FGN, que evaluó el convenio desde 2017 hasta 2024 en sedes de Cali, Cartagena y Barrancabermeja; (2) informes parciales de supervisión del ACD 3054487, vigencias 2024–2025; (3) instrumento HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF), aplicado en 2026 a la coordinación de estructuras de apoyo de la FGN; (4) plan estratégico FGN 2024–2028; (5) literatura académica y técnica de gestión de proyectos y gobierno corporativo; y (6) marco normativo colombiano (Ley 87/93, Ley 489/98, Ley 1474/11, Decreto 1068/15).

La triangulación del informe de auditoría con los informes de supervisión permite asegurar la validez de los resultados, ya que solo se tuvieron en cuenta las brechas confirmadas por al menos una fuente primaria. Así mismo, la aplicación del HMPF como instrumento cuantitativo, permite observar y asegurar la validez de plan. Por su parte, el mapa de trazabilidad brecha–solución de la tabla 11 (capítulo 6) evidencia la coherencia entre el diagnóstico y la propuesta.

1.7 Procedimiento metodológico

El trabajo se llevó a cabo en cinco fases secuenciales: Fase 1: revisión de literatura y construcción del marco teórico (capítulo 2); Fase 2: diagnóstico documental del convenio a través del análisis comparado con las buenas prácticas de los tres marcos (capítulo 3); Fase 3: medición de madurez organizacional con el instrumento HMPF (capítulo 4); Fase 4: evaluación comparada de los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500 (capítulo 5); y Fase 5: diseño propositivo del plan de gobierno corporativo a partir de los hallazgos de las fases anteriores (capítulo 6).

2. Marco teórico

2.1 Fundamentos conceptuales

2.1.1 Gobierno corporativo en el sector público

De acuerdo con lo mencionado por la OECD (2015) el gobierno corporativo representa el sistema a través del cual las organizaciones se dirigen y se controlan, estableciendo mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y gestión estratégica. En el contexto del sector público, este concepto presenta características que van más allá de la simple adaptación de prácticas empresariales privadas, lo cual exige una articulación específica con los principios de la gestión pública orientada a resultados.

Younes y Latorre (2020) definen el gobierno corporativo público como un sistema de dirección y control de una organización a través de la articulación de las relaciones entre los órganos de dirección, administración, control y grupos de interés. En esta conceptualización se destaca la necesidad de contar con marcos institucionales sólidos, que vayan más allá de la simple formalidad normativa y se conviertan en mecanismos efectivos de control y direccionamiento estratégico. Estos autores coinciden con la OECD, resaltan como elementos del gobierno corporativo: la transparencia, la rendición de cuentas, el control de la gestión y la protección de los distintos stakeholders.

Así mismo, la literatura actual argumenta que "la efectividad del gobierno corporativo público depende críticamente de la capacidad institucional para alinear estructuras de gobernanza con procesos operacionales, estableciendo mecanismos de seguimiento que permitan la adaptación continua a contextos cambiantes" (Johannes et al., 2025).

En marcos normativos diferenciados, como sucede en el contexto de convenios interinstitucionales entre entidades públicas y privadas, el gobierno corporativo adquiere una dimensión adicional de complejidad, requiriendo la "armonización de culturas organizacionales y diferentes expectativas de rendición de cuentas" (OECD, 2025).

2.1.2 Gestión de portafolio de proyectos

El Project Management Institute (2017) define la gestión de portafolio de proyectos (Project Portfolio Management - PPM) como un enfoque estratégico que permite a las organizaciones seleccionar, priorizar y gestionar de forma conjunta sus proyectos e iniciativas, con el objetivo de maximizar el valor organizacional y asegurar la alineación con los objetivos estratégicos.

La gestión de portafolio se define como "la gestión centralizada de uno o más portafolios a fin de alcanzar objetivos estratégicos" (PMI, 2017, p. 15). A diferencia de la dirección de programas y proyectos que se centra en ejecutar el trabajo de la manera correcta, la dirección de portafolios se centra en ejecutar los proyectos correctos (PMI, 2017, p. 12). En el contexto de entidades públicas colombianas, Piña Ararat et al. (2022) identifican que las debilidades en la gestión de portafolio se evidencian, sobre todo, en la falta de articulación entre la planeación estratégica y la ejecución operativa, la ausencia de criterios estandarizados de priorización y la escasa capacidad de seguimiento y control de proyectos que se ejecutan al mismo tiempo.

Los objetivos de la Dirección de Portafolios incluyen:

- Orientar las decisiones de inversión de la organización.
- Seleccionar la mejor combinación de programas y proyectos para alcanzar los objetivos estratégicos.

- Brindar transparencia en la toma de decisiones.
- Priorizar la asignación de recursos físicos y del equipo.
- Aumentar las probabilidades de obtener el retorno deseado de la inversión.
- Centralizar la gestión del perfil de riesgo agregado de todos los componentes.

La dirección de portafolios también confirma que el portafolio sea coherente con las estrategias de la organización y está alineado con estas. (PMI, 2017, p.15)

De acuerdo con Saxena (2025), la evolución del PMBOK hacia la séptima edición incorpora un enfoque basado en principios que reconocen la diversidad de contextos organizacionales y la necesidad de adaptar las prácticas de gestión de proyectos a las particularidades institucionales, culturales y sectoriales. Esta forma de adaptabilidad es relevante para el sector público, ya que en éste la rigidez normativa ha limitado tradicionalmente la flexibilidad operativa.

En el contexto de entidades públicas colombianas, Piña Ararat et al. (2022) advierten que las debilidades en la gestión de portafolio se manifiestan en la desarticulación entre la planeación estratégica y la ejecución operativa, la ausencia de criterios estandarizados de priorización y la limitada capacidad para el seguimiento y control de proyectos simultáneos. Esta situación pone en evidencia la necesidad de marcos estructurados que vayan más allá de la gestión individual de proyectos, con el fin de conseguir una visión integral del portafolio institucional.

2.1.3 Gobernanza de proyectos

La gobernanza de proyectos constituye el marco mediante el cual las organizaciones establecen políticas, procedimientos y estructuras de autoridad para dirigir y controlar los proyectos individuales y colectivos (Müller, 2017). Sankaran et al. (2025) argumentan que:

La gobernanza de proyectos organizacionales coexiste dentro del marco de gobernanza corporativa y es el medio por el cual los proyectos individuales, los grupos de proyectos (como programas o carteras) y la totalidad de todos los proyectos en una organización son dirigidos y controlados y los gerentes son responsables de la conducta y el desempeño de los mismos (p. 1)

El UK Government Project Delivery Framework (2024) establece que cada portafolio debe tener un marco de gobernanza y gestión definido que se pueda alinear con las estructuras organizacionales ya existentes, incluyendo mecanismos de aseguramiento, procesos de aprobación y sistemas de rendición de cuentas multinivel.

En el contexto de Latinoamérica, “la implementación de marcos robustos de gobernanza enfrenta desafíos asociados a la débil institucionalidad, la alta rotación del personal técnico y la discontinuidad administrativa” (Andrade et al, 2024), factores que limitan la consolidación de prácticas sostenibles de gobernanza de proyectos.

2.1.4 Marcos metodológicos internacionales: PMI, PRINCE2 e ISO 21500

2.1.4.1 Project management institute (PMI) y el PMBOK. El Project Management Body of Knowledge (PMBOK) del PMI constituye el estándar internacional más reconocido para la dirección de proyectos. La séptima edición (2021) representa un cambio de paradigma puesto que pasa de un "enfoque prescriptivo basado en procesos hacia un modelo fundamentado en principios

que reconocen la necesidad de adaptación contextual y lo importante de la creación de valor como objetivo central de la gestión de proyectos" (PMI, 2021).

El PMBOK Guide identifica doce principios entre los que se incluyen: el liderazgo servicial, la adaptabilidad, la gestión de la complejidad y la ambigüedad, y el enfoque en la creación de valor (PMI, 2021), los cuales, proporcionan un marco más flexible y permiten su aplicación en contextos diversos como el sector público colombiano.

2.1.4.2 PRINCE2 (projects in controlled environments). PRINCE2 se caracteriza por su "enfoque estructurado de gobernanza de proyectos basado en siete principios, siete temáticas y siete procesos que proporcionan un marco completo para el control, la organización y la dirección de proyectos" (AXELOS, 2017). Se destaca que la fortaleza distintiva de PRINCE2 reside en "su énfasis en la justificación continua del negocio, el aprendizaje de la experiencia y la definición clara de roles y responsabilidades a lo largo del ciclo de vida del proyecto".(AXELOS, 2017).

La metodología resulta particularmente relevante para entornos con múltiples partes interesadas y requisitos complejos de rendición de cuentas, características típicas de convenios interinstitucionales en el sector público (AXELOS, 2017).

2.1.4.3 ISO 21500: directrices para la gestión de proyectos. La norma ISO 21500:2012 (revisada en 2021) proporciona "orientación de alto nivel sobre conceptos y procesos considerados buenas prácticas en gestión de proyectos, ofreciendo un lenguaje común aplicable a nivel global y transversal a sectores" (ISO, 2021). A diferencia del PMBOK y PRINCE2, ISO 21500 no prescribe metodologías específicas, sino que establece "un marco de referencia flexible que puede integrarse

con otros estándares organizacionales y metodologías específicas del sector" (International Organization for Standardization, n.d.).

La página web de la ISO señala que la compatibilidad de ISO 21500 con estándares como PMBOK y PRINCE2 permite su integración, donde ISO 21500 proporciona dirección estratégica mientras otros marcos ofrecen detalles operacionales de implementación. Esta forma de complemento es relevante para el diseño de planes de implementación de gobierno corporativo que requieran articular múltiples referentes metodológicos.

2.1.5 Madurez organizacional en gestión de proyectos

La madurez organizacional en gestión de proyectos se refiere a "capacidad de una organización para generar los resultados estratégicos previstos de manera predecible, controlada y confiable" (PMI, 2017, p. 552). Este concepto trasciende la mera adopción de metodologías formales para abarcar dimensiones culturales, estructurales y de capacidades institucionales.

El Organizational Project Management Maturity Model (OPM3) desarrollado por el PMI proporciona "un marco estructurado alrededor de tres elementos primarios: Conocimiento (comprensión de mejores prácticas), Evaluación (diagnóstico del nivel actual de madurez) y Mejora (implementación de acciones para elevar las capacidades organizacionales)" (Ramos, 2024).

Piña Ararat et al. (2022) identifican en su investigación sobre madurez organizacional en una entidad del sector público colombiano que el grado de madurez promedio de una entidad pública local alcanza apenas 24.99% (nivel bajo), consecuencia de tener conocimientos imprecisos, alta rotación de funcionarios y pocos recursos para la gestión de proyectos. Esto

evidencia una brecha relevante entre las capacidades actuales de la entidad y los estándares internacionales de madurez.

Contreras y Novoa (2019) como se citó en Andrade et al (2024) muestran que

las dificultades más comunes radican en la incapacidad de articular los objetivos estratégicos con los proyectos ejecutados, lo que genera un desfase en el cumplimiento de los resultados esperados. Esto subraya la necesidad de alinear los proyectos con los planes de desarrollo a nivel nacional y regional. (p. 4)

2.1.6 Ejecución presupuestal en el sector público

La ejecución del presupuesto puede definirse, como “el conjunto de procesos administrativos, financieros y contables mediante los cuales el Estado transforma las apropiaciones autorizadas en gasto efectivamente realizado para cumplir los fines públicos” (Carbel, 2024). Esta definición resalta que no basta con aprobar recursos, el enfoque está en la capacidad operativa y en los incentivos para que el gasto se materialice.

Desde una perspectiva de gestión, la eficiencia de la ejecución presupuestal alude al grado en que el gasto se realiza de manera oportuna, conforme a los objetivos del plan de desarrollo y con uso óptimo de recursos” (Arteaga-Villanueva, 2026). En gobiernos subnacionales, esta eficiencia depende de factores como transparencia, coherencia entre planes y presupuesto, y capacidades del talento humano.

En este marco, la subejecución presupuestal puede entenderse como “la brecha entre la apropiación aprobada y el gasto efectivamente ejecutado al cierre de la vigencia, brecha que refleja restricciones de gestión, cuellos de botella normativos y problemas de planificación oportuna” (Arteaga-Villanueva, 2026).

Informes recientes de seguimiento a la ejecución del presupuesto de gastos muestran rezagos persistentes en la ejecución de la inversión, con niveles de compromiso y pago que se concentran en los últimos meses de la vigencia, lo que incrementa riesgos de ineficiencia y baja calidad del gasto (Observatorio fiscal, 2025).

Rodríguez Otero y Gómez Ortiz (2021) señala que el fortalecimiento de la gestión de proyectos en las universidades públicas (un tipo de institución pública) está ligado a los planes de direccionamiento estratégico, los cuales, deben estar orientados a la adecuada gestión de estructuras organizacionales y la excelencia administrativa, alcanzable mediante la medición del grado de madurez organizacional. Esta perspectiva vincula directamente la capacidad de ejecución con la madurez institucional en la gestión de proyectos.

2.1.7 Portfolio project management (PPM)

Según el PMI (2017) la gestión de portafolio de proyectos (Portfolio Project Management, PPM) es la gestión centralizada de uno o más portafolios para lograr objetivos estratégicos. El portafolio no está compuesto únicamente por proyectos, sino que es una colección de proyectos, programas, portafolios subsidiarios y operaciones administradas como un grupo para lograr objetivos estratégicos.

El proceso de Gestión de Portafolio es una actividad dinámica que incluye “identificar, categorizar, monitorear, evaluar, integrar, seleccionar, priorizar, optimizar, balancear, autorizar, controlar y finalizar componentes del portafolio” (PMI, 2017, p. 6). Por lo tanto, incluye la selección, priorización y control alineados a los objetivos estratégicos.

El PMI (2017) también indica que la práctica de la Gestión de Portafolio es integral para la implementación del plan estratégico general de su organización. Los gerentes de portafolio se

enfocan principalmente en "hacer el trabajo correcto" (alineación estratégica), mientras que los gerentes de proyecto y programa se centran en "hacer el trabajo bien" (ejecución técnica).

La Gestión de Portafolio maximiza el valor de la inversión al equilibrar las demandas en conflicto entre los componentes del portafolio y asignar recursos (humanos, financieros, activos e intelectuales) en función de las prioridades organizacionales y la capacidad para entregar valor de negocio alineado con los objetivos estratégicos.

2.2 Marcos normativos y contexto institucional

2.2.1 Marco normativo del gobierno corporativo público en Colombia

El desarrollo del gobierno corporativo en el sector público colombiano se sustenta en un marco normativo progresivo que incluye: la Ley 87 de 1993 (sistema de control interno), la Ley 489 de 1998 (organización y funcionamiento de entidades públicas), la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), y el Decreto 1499 de 2017 (sistema de gestión y control interno MECI).

La Política de Gobierno Corporativo del Sector Público (2022) establece lineamientos para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión eficiente de entidades estatales mediante la implementación de estructuras de gobernanza que articulen la planeación estratégica con la ejecución operacional.

2.2.2 Marco jurídico de convenios interinstitucionales

Los convenios Marco y sus Acuerdos de Cooperación Derivados y en especial, los suscritos entre la FGN, Ecopetrol, CENIT Y la Policía Nacional, se rigen por el artículo 95 de la Ley 489

de 1998, el cual, faculta a las entidades públicas para asociarse con otras a través de convenios interadministrativos con el fin de colaborar entre sí para el cumplimiento de un fin en común.

Sobre este particular, se debe tener en cuenta lo dispuesto en la sentencia de la sección tercera del Consejo de Estado, en el que Pardo Flórez (2024) indicó que:

los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en tanto que estas normas están destinadas esencialmente a regular las relaciones contractuales conmutativas, en las que existen prestaciones recíprocas, y no comprende acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que, incluso, su aplicación directa podría llegar a generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido. Así las cosas, este tipo de convenios deben “autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad (p. 1)

En este contexto, el Convenio Marco FGN-Ecopetrol-CENIT-PONAL y sus acuerdos derivados representan "un modelo de cooperación Estado-empresa orientado al fortalecimiento de capacidades institucionales para la protección de infraestructura crítica y la lucha contra actividades ilícitas que afectan el sector hidrocarburos" (FGN, 2024).

2.3 Antecedentes de investigación

2.3.1 Antecedentes internacionales

Berge et al (2025) desarrollaron un marco holístico para el éxito de portafolios de megaproyectos, identificando tres impulsores esenciales: disposición proactiva (cultura de intercambio de conocimiento continuo y mitigación de la incertidumbre), gobernanza flexible (estructuras de portafolio adaptables, puesto que la flexibilidad proporciona resiliencia) y liderazgo alineado (participación de la alta gerencia que permita garantizar el ajuste estratégico y el balance del portafolio). Sus hallazgos enfatizan que "el éxito del portafolio no depende exclusivamente de la suma de éxitos individuales de proyectos, sino de capacidades que operan a un nivel superior, que trascienden la agregación aritmética" (Berge et al, 2025).

El Government Project Delivery Function Strategy 2025 del Reino Unido introdujo revisiones de aseguramiento de portafolio para impulsar una gestión más rigurosa de portafolios departamentales, junto con evaluaciones funcionales de factibilidad y entregabilidad para procesos de revisión de gasto y los planes de entrega de resultado. Este objetivo es importante porque representa un sistema integrado de gobernanza que articula la gestión de portafolio con procesos presupuestales y de planificación estratégica.

Sankaran et al. (2025) examinaron la evolución del concepto de gobernanza de proyectos, destacando el tránsito desde perspectivas que están centradas en el control hacia enfoques que equilibran control y confianza en la gestión de riesgos, lo cual, permite reconocer que la gobernanza efectiva requiere tanto mecanismos formales como capital social y confianza institucional.

2.3.2 Antecedentes nacionales

Piña Ararat et al. (2022) investigaron la aplicación del modelo OPM3 en la Alcaldía de Chinácota, Colombia, concluyendo que el grado de madurez organizacional de 24.99% (bajo) se

explica por conocimientos imprecisos en gestión de proyectos, alta rotación de funcionarios y recursos insuficientes. Sus hallazgos indican la necesidad de consolidar estructuras permanentes de gestión de proyectos, avanzando hacia la mejora continua y la madurez, lo cual implica un enfoque sistemático y no esfuerzos aislados.

Rodríguez Otero y Gómez Ortiz (2021) desarrollaron un modelo de madurez organizacional para universidades públicas del occidente colombiano, a partir de la identificación de desafíos relacionados con la autonomía académica, la multiplicidad de objetivos institucionales y la limitada articulación entre proyectos académicos, investigativos y de extensión. Su modelo propone "dimensiones específicas de madurez que incluyen la capacidad de integración de proyectos con la misión académica, mecanismos de transferencia de conocimiento y estructuras de gobernanza participativa" (Rodríguez Otero y Gómez Ortiz, 2021).¹

Andrade et al (2024) evaluó el nivel de madurez en gestión de proyectos en entidades públicas, concluyendo que los factores críticos que afectan la madurez incluyen la falta de competencias técnicas del personal, ausencia de herramientas tecnológicas adecuadas y debilidad en la estructura organizacional. Sus recomendaciones enfatizan la necesidad de inversión en sistemas de información, profesionalización del personal y rediseño de estructuras organizacionales que superen enfoques funcionales tradicionales hacia modelos matriciales o por proyectos.

2.3.3 Antecedentes locales y sectoriales

El Plan Estratégico FGN 2024-2028 reconoce "la necesidad de fortalecer capacidades institucionales en gestión de proyectos como elemento crítico para el cumplimiento de metas estratégicas y la optimización del uso de recursos" (FGN, 2024), sin embargo, no se identifican

documentos que describan modelos específicos de implementación de gobierno corporativo para convenios interinstitucionales en el sector justicia.

2.4 Articulación del marco teórico con el problema de investigación

El problema central de la investigación —la ausencia de un plan de implementación de gobierno corporativo que permita reducir la subejecución de recursos, optimizar la organización de proyectos y garantizar el cumplimiento de metas estratégicas en el Convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT— se explica teóricamente por la convergencia de tres dimensiones críticas:

Primera dimensión: Insuficiente madurez organizacional. La baja madurez en gestión de proyectos, como fue documentada en la Alcaldía del municipio de Chinácota en Colombia (Piña Ararat et al., 2022), limita la capacidad institucional para: planificar, ejecutar y controlar portafolios complejos de proyectos, lo cual, redundando en que a nivel operativo exista subejecución presupuestal e incumplimiento de metas.

Segunda dimensión: Ausencia de marcos integrados de gobernanza. La literatura internacional evidencia que para que exista efectividad en la gestión de portafolios se requieren marcos explícitos de gobernanza, en los que se definan: autoridades, responsabilidades, procesos de decisión y mecanismos de rendición de cuentas (UK Government, 2024). La falta de estos marcos, revisados en el contexto del convenio de la FGN, genera ambigüedad de roles, duplicación de esfuerzos y vacíos de control.

Tercera dimensión: Falta de articulación entre la planeación estratégica y la ejecución operacional. Los antecedentes nacionales (Andrade et al, 2024) identifican que la brecha entre los objetivos estratégicos y los proyectos ejecutados es una de las principales debilidades de la gestión

pública. Esta falta de articulación se hace más fuerte en convenios interinstitucionales donde los objetivos estratégicos deben armonizar misiones diferentes de varias organizaciones.

La articulación de marcos metodológicos internacionales (PMI, PRINCE2, ISO 21500) en un plan de implementación de gobierno corporativo representa una respuesta estructurada a estas tres dimensiones, proporcionando: (a) un camino sistemático que permite elevar la madurez organizacional a través de la adopción de mejores prácticas, (b) marcos explícitos de gobernanza que den claridad sobre autoridades y procesos, y (c) mecanismos que definan la alineación estratégica (objetivos institucionales) vinculada a la gestión de portafolios.

2.5 Marco conceptual adaptado al problema de investigación

Con base en la revisión de literatura, se propone el siguiente marco conceptual de Gobierno Corporativo para Convenios Interinstitucionales, el cual, articula los siguientes cuatro componentes fundamentales:

Componente 1: Alineación Estratégica

- Mecanismos de traducción de objetivos estratégicos institucionales de la FGN a objetivos del convenio.
- Priorización de proyectos basados en contribución a metas estratégicas.
- Sistema de seguimiento de coherencia estratégica continua.

Componente 2: Estructuras de Gobernanza Adaptativa

- Definición de autoridades y responsabilidades en gestión de portafolio.
- Órganos colegiados de dirección y control con representación multistitucional.
- Mecanismos de escalamiento de decisiones y resolución de conflictos.
- Procesos de aseguramiento y auditoría independiente.

Componente 3: Capacidades Organizacionales para la Gestión de Proyectos

- Competencias técnicas del personal en metodologías de gestión de proyectos.
- Herramientas y sistemas de información para planeación y control.
- Procesos estandarizados para la gestión del ciclo de vida de proyectos.
- Mecanismos de gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional.

Componente 4: Sistemas de Medición y Mejora Continua

- Indicadores de desempeño del portafolio (financieros, operacionales, estratégicos).
- Procesos de evaluación de madurez organizacional periódica.
- Mecanismos de retroalimentación y ajuste adaptativo.
- Cultura de rendición de cuentas y transparencia.

Este modelo que integra lo revisado en el marco teórico, constituye el fundamento conceptual para el diseño del plan de implementación que representa el objetivo central de este trabajo final de maestría.

3. Diagnóstico de la gestión de proyectos en el marco del convenio de cooperación

FGN–Ponal–Ecopetrol–Cenit 2025–2028

3.1 Introducción al diagnóstico

En el presente capítulo se realiza un diagnóstico del estado actual de la gestión de proyectos en el marco del Convenio Marco de Cooperación FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT y sus Acuerdos de Cooperación Derivados (ACD), con el fin de identificar brechas, riesgos y oportunidades de mejora que afectan la eficiencia institucional, la adecuada ejecución del Plan de Gastos e Inversión (PGI) y el cumplimiento de los objetivos misionales de la Fiscalía General de la Nación. El diagnóstico se basa en el análisis documental del Informe Final de Auditoría Interna 2025 de la Dirección de Control Interno de la FGN, así como, de los informes parciales de supervisión del ACD 3054487, vigencias 2024–2025. El enfoque metodológico es comparado: contrasta la situación actual con las buenas prácticas de PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500.

3.2 Caracterización del convenio marco como programa de proyectos

El Convenio Marco de Cooperación FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT es un instrumento interinstitucional a largo plazo, orientado a fortalecer la capacidad investigativa, operativa y judicial del Estado en la lucha contra las organizaciones criminales que afectan la infraestructura petrolera. Desde la perspectiva de la gestión de proyectos, este convenio puede conceptualizarse como un programa, en la medida en que articula múltiples iniciativas, recursos, actores y beneficios estratégicos orientados hacia un objetivo común.

Los Acuerdos de Cooperación Derivados (ACD) se ejecutan como proyectos individuales, cada uno con objetivos específicos, líneas de inversión definidas, cronogramas, responsables y

recursos asignados a través del PGI. En este contexto, el PGI actúa como mecanismo de priorización y financiación en este contexto, aunque no se evidencia una gestión formal de portafolio que articule los proyectos de manera integral, coherente y estratégica.

3.3 Diagnóstico del modelo actual de gobernanza del convenio

El modelo de gobernanza que actualmente opera en el convenio se estructura a partir de los mecanismos contractuales y administrativos establecidos en el Convenio Marco y en los ACD, allí, se destaca la existencia del Comité de Coordinación y Seguimiento como instancia formal de dirección, así como las figuras del Administrador del ACD y los Supervisores administrativos y técnicos.

Esta base es importante para la gestión, no obstante, al revisar el Informe de Auditoría Interna 2025 y los informes parciales de supervisión, se evidencia que ese modelo de gobernanza se encuentra orientado principalmente al control normativo y financiero, con un énfasis en la verificación del cumplimiento legal y contractual.

Los informes de supervisión documentan que el Comité de Coordinación y seguimiento cumple un papel importante en la aprobación de las redistribuciones presupuestales, de los planes de compra y los ajustes al PGI, sin embargo, la actuación que ejerce se concentra en la validación administrativa posterior, no se evidencia una función explícita en términos de dirección estratégica del programa ni el portafolio de proyectos. Tampoco, se evidencian mecanismos formales para la gestión de beneficios, la evaluación de impactos, ni la gestión de riesgos, situación que limita la capacidad de anticipar y de tomar decisiones realmente estratégicas.

En este sentido, si bien se observa que el Comité cumple con funciones dentro del esquema contractual, no se observan mecanismos formales que permitan evaluar los beneficios esperados

en contraste con los beneficios realizados, tampoco se evidencia los impactos agregados de los proyectos.

De esta forma, se identifican debilidades en los siguientes puntos:

- Articulación estratégica entre decisiones del Comité y la gestión integral de los proyectos.
- Trazabilidad entre la planeación (PGI), la ejecución y los resultados obtenidos.
- La gestión de cambios y ajustes al alcance de los proyectos de manera estructurada.
- La ausencia de mecanismos formales para la gestión de beneficios y la justificación continua del negocio, tal como lo propone PRINCE2.
- Gestionar riesgos.

Los puntos que se acaban de mencionar, permiten evidenciar que la gobernanza existente en la gestión del convenio y sus líneas de inversión es: reactiva y fragmentada, se centra más en la supervisión ex post, que en una dirección estratégica que sea proactiva dentro del programa y su portafolio de proyectos.

De igual forma, la situación descrita muestra la necesidad de que se evolucione hacia un modelo de gobierno corporativo para la gestión de proyectos, en el que el Comité asuma un rol estratégico y definido.

3.4 Diagnóstico de la gestión de proyectos y ejecución del PGI

El análisis de la gestión de proyectos, la cual se sustenta en los resultados del proceso de la auditoría y los informes parciales de supervisión, evidencian una serie de problemáticas recurrentes, las cuales afectan la eficiencia y efectividad del convenio. Entre los principales hallazgos que se destacan en el informe de auditoría son:

- *Planeación*: se evidencian inconsistencias entre los tiempos inicialmente aprobados y la ejecución real de los proyectos, así como, ajustes frecuentes que no siempre se encuentran debidamente soportados ni evidencian priorización estratégica, se muestran necesidades emergentes y retrasos en los procesos contractuales.

Si bien el ACD cuenta con un plan de gastos e inversión, la ejecución requiere de forma recurrente ajustes, redistribuciones y priorizaciones. Las decisiones estratégicas se adoptan durante la ejecución en función de las necesidades inmediatas o emergentes. Lo cual, pone de presente una planeación de forma reactiva, donde el PGI se evidencia como instrumento de habilitación presupuestal no como una herramienta de gestión estratégica del portafolio de proyectos.

- *Ejecución presupuestal*: en el análisis documental, se identificaron avances desiguales entre las líneas de inversión y entre las entidades aportantes, algunas ejecutadas al 100% y otras con saldos no ejecutados bastantes significativos y asociados a retrasos en procesos administrativos, contratación y entrega de bienes y servicios. Así mismo, esta situación denota la ausencia de indicadores de desempeño del portafolio y la falta de herramientas de seguimiento, que permitan anticipar riesgos.
- *Seguimiento y reporte*: el informe de auditoría también evidenció incumplimientos en la periodicidad y oportunidad de los informes de supervisión, así como limitaciones en la calidad de la información reportada, afectando la capacidad de toma de decisiones oportunas por parte de las instancias de dirección. Todo esto, derivado de la falta de información oportuna por las entidades ejecutoras de los recursos, en este caso las empresas cooperantes.

Tampoco se identifica cronograma de ejecución ni herramientas estandarizadas de seguimiento a cronogramas e indicadores de desempeño, que sean orientados a resultados y beneficios.

- *Gestión de riesgos limitada:* el informe, indica que no se observa la aplicación sistemática de metodologías que permitan identificar, analizar y tratar los riesgos a nivel de proyecto y programa, lo que, incrementa la posibilidad de que se materialicen riesgos operativos, financieros y reputacionales. Las situaciones presentadas se gestionan de forma reactiva, cuando los eventos ya se han materializado, lo cual, limita la capacidad institucional para anticipar impactos negativos y adoptar medidas preventivas.

Lo señalado, muestran un modelo de gestión de proyectos de baja madurez, puesto que se caracteriza una fuerte dependencia de esfuerzos individuales y un enfoque demasiado operativo, en detrimento de una gestión estructurada que se base en estándares internacionales.

En este mismo contexto, el análisis a los informes de supervisión refuerza los siguientes patrones de ejecución:

- Dependencia significativa del esfuerzo operativo de las áreas y de los supervisores.
- Reprogramaciones recurrentes del PGI, aprobados por el Comité de Coordinación y Seguimiento.
- Enfoque de cumplimiento contractual, no necesariamente orientado a resultados y beneficios.
- Ausencia de herramientas estandarizadas de gestión de proyectos y portafolio.

Lo mencionado, confirma que la problemática existente, es estructural, no coyuntural. Falta un modelo de gobernanza integral que permita la gestión de proyectos en el entorno interinstitucional completo que tiene el convenio.

3.5 Análisis comparado frente a los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500

La comparación entre el estado actual de la gestión del convenio y sus acuerdos derivados, y las buenas prácticas establecidas por los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500 permite identificar brechas estructurales relevantes. Allí se destacan las siguientes:

- Teniendo en cuenta lo que aborda PRINCE2: se evidencia que hay ausencia de una gestión formal de beneficios y de un caso de negocio dinámico, además se presenta la ausencia de una justificación continua del negocio formalizada.
- Desde el enfoque de PMI-PPM: se observa que faltan procesos de gestión de portafolio orientados a la priorización estratégica y la optimización de recursos.
- Desde el punto de vista de ISO 21500: se observa una alineación estratégica implícita, no obstante, no se documenta ni gestiona mediante indicadores claros, lo cual, redundando en que la ejecución financiera no siempre se traduzca en resultados ni en generación consistente de valor público.

Las brechas señaladas evidencian que no se cuenta con una arquitectura de gobernanza de proyectos que permita integrar de forma efectiva la estrategia institucional, la gestión de los recursos y la generación de valor público.

3.6 Síntesis del diagnóstico y principales hallazgos

El diagnóstico realizado permite concluir que la gestión de proyectos del Convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT presenta avances relevantes en términos de control normativo y administrativo, pero tiene debilidades estructurales en términos de gobernanza, planeación estratégica, gestión de portafolio y enfoque en beneficios. Los hallazgos del Informe de Auditoría Interna 2025 permiten confirmar la existencia de brechas que impactan de forma negativa la

eficiencia institucional y la ejecución del PGI, lo cual, genera riesgos de subejecución y pérdida de valor público.

La evidencia demuestra que las debilidades identificadas no son coyunturales, lo cual, explica la necesidad de diseño de un plan de implementación de Gobierno Corporativo para la Gestión de Proyectos, fundamentado en los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500, como estrategia para fortalecer la capacidad institucional, mejorar la planeación y optimizar la gestión de los recursos del PGI.

Tabla 1. Hallazgos de la gestión en contraste con marcos de referencia

Dimensión	Hallazgos de la auditoría 2025	Hallazgos informes de supervisión	Marco de referencia	Brecha identificada
Planeación estratégica	Se observan debilidades en la planeación, la articulación entre el PGI y la ejecución, así como los resultados. Se hacen ajustes recurrentes durante la vigencia.	El PGI se ajusta en comités de coordinación sucesivos, por necesidades emergentes y por retrasos contractuales.	ISO 21500: Alineación estratégica. PMI-PPM: Priorización del portafolio.	Planeación reactiva. No se gestiona el portafolio de forma estratégica. No hay visión a largo plazo.
Gestión de portafolio	No se identifican mecanismos formales de gestión de portafolio de proyectos.	Cada línea del PGI se gestiona de forma independiente, sin indicadores de desempeño.	PMI-PPM: Portafolio Governance.	No hay una estructura formal de gestión del portafolio.
Gobernanza y toma de decisiones	El Comité de Coordinación actúa como instancia de	Las decisiones del Comité de Coordinación se concentran en	PRINCE2: Dirección por junta de proyecto.	Comité sin rol estratégico, no se orienta a beneficios sino

Dimensión	Hallazgos de la auditoría 2025	Hallazgos informes de supervisión	Marco de referencia	Brecha identificada
	validación administrativa.	redistribuciones presupuestales y planes de compra.	ISO 21500: Gobernanza.	a un rol administrativo.
Gestión de beneficios	No se evidencian mecanismos de medición de beneficios institucionales.	Los informes dan cuenta de la ejecución financiera, no de los beneficios logrados.	PRINCE2: Caso de negocio. PMI-PPM: Benefits Realization.	No hay medición del valor público, solo un enfoque en el gasto y su ejecución.
Seguimiento y control	Se identificaron debilidades en la oportunidad y calidad de los informes de seguimiento.	Reportes no estandarizados.	ISO 21500: Monitoreo y control.	Seguimiento no estandarizado.
Gestión de riesgos	Los riesgos se atienden una vez se materializan.	Ajustes por retrasos, incremento en costos y retrasos contractuales.	PMI: Risk Management. PRINCE2: Risk Theme.	No hay gestión preventiva de los riesgos.
Ejecución presupuestal	Salos no ejecutados de las líneas de inversión.	Avances diferenciados entre las líneas y entidades aportantes.	PMI-PPM: Optimization of Resources.	Falta de balance y optimización de los recursos a nivel de portafolio.
Estandarización de procesos	Se dependen de prácticas operativas individuales.	Cada supervisor gestiona con criterios propios.	ISO 21500: Standardized Processes.	No hay estandarización de procesos y se depende del conocimiento tácito.
Gestión del conocimiento	No se documentan las lecciones aprendidas.	Los informes no consolidan los aprendizajes entre cada vigencia.	PRINCE2: Learn from Experience.	Pérdida de conocimiento organizacional.

Nota: La tabla fue elaborada con base en el Informe de Auditoría Interna FGN (2025), informes de supervisión del ACD 3054487 (2024–2025), PMI (2017), AXELOS (2017) e ISO (2021).

4. Análisis de resultados del modelo de madurez Humanspro (HMPF)

Para poder identificar el nivel de madurez de la organización en la gestión del portafolio de proyectos, se aplicó el HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF), herramienta especializada que permite conocer de forma estructurada el grado de desarrollo que posee la institución en la dirección y gobernanza de los proyectos a través del análisis de cinco dimensiones estratégicas. Cada dimensión es evaluada por el instrumento a través de diez afirmaciones calificadas en una escala de 1 a 5, donde el valor más bajo representa la inexistencia o gestión reactiva de las prácticas evaluadas y el valor más alto corresponde a una excelencia institucionalizada. Las personas que hacen parte de la Coordinación de Estructuras de Apoyo en la FGN, fueron las que resolvieron las afirmaciones, cuyos resultados se consolidaron mediante el cálculo del promedio por dimensión.

A continuación, se presentan cada una de las dimensiones evaluadas:

4.1 Nivel de madurez en governance & strategic project alignment

El resultado obtenido en la dimensión Governance & Strategic Project Alignment fue de 2.70/5 (54%), lo que evidencia un nivel de madurez adaptativo, caracterizado por la existencia de prácticas parciales de alineación estratégica entre los proyectos y los objetivos institucionales. Si bien se identifican casos de coordinación y seguimiento, éstos no se encuentran integrados dentro de un modelo formal de gobierno corporativo del portafolio.

La toma de decisiones estratégicas es fragmentada, con roles definidos en instrumentos contractuales, pero que no operan bajo una estructura centralizada de priorización y control del portafolio. Esta situación genera baja articulación entre la estrategia institucional de la FGN y la

selección, ejecución y evaluación de los proyectos, lo que a su vez genera riesgos de dispersión de esfuerzos y subejecución de recursos.

4.2 Nivel de madurez en agile & hybrid project delivery

El resultado obtenido en la dimensión Agile & Hybrid Project Delivery fue de 1.80/5 (36%), lo que indica un nivel de madurez estructurado, asociado principalmente a la capacidad adaptativa informal de los equipos frente a contextos operativos cambiantes. Es posible evidenciar el uso informal de prácticas ágiles y ajustes iterativos en la ejecución de proyectos, especialmente en aquellos vinculados a necesidades operativas urgentes del convenio.

No obstante, éstas prácticas no responden a un enfoque híbrido que haya sido formalmente definido ni estandarizado a nivel de la Entidad. Esta falta de lineamientos metodológicos claros limita la posibilidad de replicar buenas prácticas y dificulta el control sistemático del desempeño de los proyectos.

4.3 Nivel de madurez en sustainability & impact in projects

El resultado obtenido en la dimensión Sustainability & Impact in Projects fue de 1.20/5 (24%), el cual, muestra una madurez estructurada con dirección hacia el cumplimiento de actividades y la ejecución presupuestal, más que hacia la medición del impacto de los proyectos a nivel institucional y la sostenibilidad de los resultados en el largo plazo.

Si bien se evidencia que algunos proyectos generan beneficios directos para el fortalecimiento de capacidades operativas de la FGN, estos beneficios no se miden ni se gestionan mediante indicadores de impacto o modelos de gestión de beneficios. Esta situación dificulta la

evaluación del valor público generado por el portafolio de proyectos y restringe la retroalimentación estratégica para la toma de decisiones en el futuro.

4.4 Nivel de madurez en value & performance management

El resultado obtenido en la dimensión Value & Performance Management fue de 1.60/5 (32%), el cual evidencia un nivel de madurez estructurada, sustentado en la existencia de mecanismos de seguimiento financiero y control de ejecución del gasto. Sin embargo, estos mecanismos se concentran más que nada en el control presupuestal y contractual, sin una articulación integral con la gestión del valor del portafolio.

La medición del desempeño se enfoca en indicadores de tipo operativo y de cumplimiento, sin que se cuente con métricas orientadas al logro de resultados estratégicos o a la contribución al cumplimiento de la misión de la FGN. Esta brecha limita la capacidad de la organización para gestionar el portafolio desde una perspectiva de valor y desempeño estratégico.

4.5 Nivel de madurez en culture, knowledge & innovation

El resultado obtenido en la dimensión Culture, Knowledge & Innovation fue de 1.40/5 (28%), lo que sitúa a la organización en un nivel de madurez estructurado, caracterizado por una alta dependencia del conocimiento tácito de los equipos de trabajo y de la experiencia individual de los responsables de los proyectos.

Si bien se identifican capacidades técnicas y compromiso institucional, no se cuenta con mecanismos formalizados para la gestión del conocimiento, tales como repositorios de lecciones aprendidas o procesos sistemáticos de mejora continua, lo que representa un riesgo para la sostenibilidad de la madurez organizacional.

4.6 Análisis global del nivel de madurez organizacional

El análisis consolidado de las cinco dimensiones evaluadas a través del modelo HMPF arrojó un promedio general de 1.74/5 (35%), lo que ubica a la Fiscalía General de la Nación en un nivel de madurez estructurado con debilidades críticas en gobernanza, valor, impacto y conocimiento. La dimensión con puntuación más alta es Governance & Strategic Alignment (2.70/5) y la dimensión con la puntuación más baja es Sustainability & Impact (1.20/5). Esta asimetría indica que la FGN ha avanzado más en la formalización de instancias de coordinación que en la generación de valor y conocimiento organizacional. Los resultados del HMPF conforman el insumo cuantitativo más relevante para la formulación del plan de implementación de gobierno corporativo del Capítulo 6.

Figura 1. Resultados por dimensión - HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF)

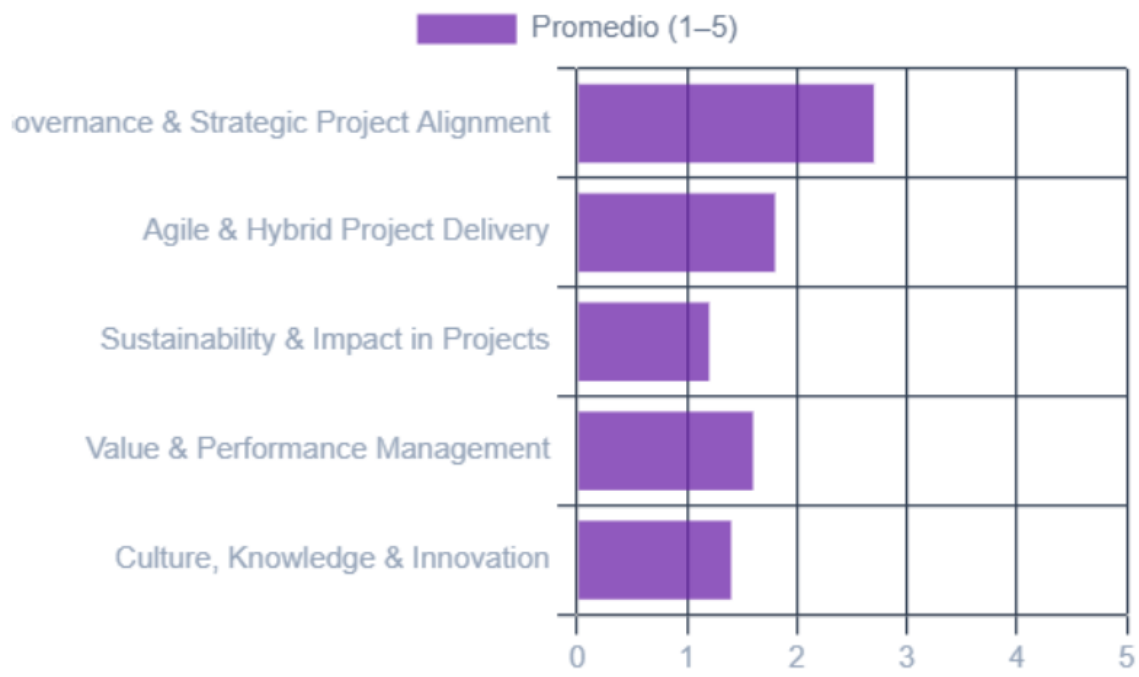
Promedios calculados automáticamente con tus respuestas.



Resultados Herramienta HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF). 2026.

<https://madurez.humanspro.org/>

Figura 2. Promedio resultados por dimensión - HumansPRO Maturity Project Framework (HMPF)



Resultados Herramienta HumansPRO® Maturity Project Framework (HMPF). 2026.

<https://madurez.humanspro.org/>

5. Evaluación del alcance y cobertura de los marcos

PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500

El presente capítulo aborda el tercer objetivo específico del trabajo, que consiste en desarrollar una evaluación del alcance y cobertura de los marcos Project Portfolio Management (PMI–PPM), PRINCE2 e ISO 21500, con el objetivo de identificar los puntos de cohesión y los vacíos en la gestión de proyectos en las entidades públicas, así como, crear una estructura que sirva de base para el plan de implementación de gobierno corporativo. La evaluación se organiza en tres componentes: análisis individual de cada marco, tabla de cohesión y vacíos, y propuesta de articulación.

5.1 Análisis individual de los marcos metodológicos

5.1.1 Project portfolio management – PMI (PPM)

El PMI ofrece dos marcos complementarios: el Standard for Portfolio Management (2017) y la séptima edición del PMBOK Guide (2021). El primer marco, define los procesos y las estructuras de gobernanza para una gestión estratégica del portafolio; el segundo marco, posee un enfoque basado en doce principios que reconocen la diversidad de contextos organizacionales y la centralidad de la creación de valor. En este sentido, el marco PMI–PPM es relevante para el convenio dado su énfasis en la gobernanza del portafolio, la gestión del perfil de riesgo agregado y los sistemas de indicadores de desempeño orientados al valor estratégico. No obstante, la limitación que se encuentra es que asume la existencia de una organización con una cultura y estructura únicas, y teniendo en cuenta que el convenio es multiorganizacional, exige una adaptación para el contexto del convenio.

5.1.2 PRINCE2 (*projects in controlled environments*)

PRINCE2 es una metodología estructurada de gobernanza de proyectos, desarrollada originalmente para el gobierno británico. Su arquitectura se basa en siete principios, siete temáticas y siete procesos. Entre los principios de este enfoque se encuentra el principio de justificación continua del negocio (Business Case), el cual, responde de forma directa a la brecha de ausencia de gestión de beneficios, que fue identificada en el Capítulo 3. Por su parte, la Junta de Proyecto (Project Board) ofrece un modelo de gobernanza multinivel para ser adaptado al Comité de Coordinación y Seguimiento del convenio, transformando su rol actual de validación administrativa a una instancia de dirección estratégica con funciones explícitas de revisión de beneficios y autorización por etapas.

5.1.3 ISO 21500:2021 – *gestión de proyectos, programas y portafolios*

La norma ISO 21500:2021 proporciona una orientación de alto nivel sobre los conceptos, principios y procesos que se consideran buenas prácticas para la gestión de proyectos, programas y portafolios. La fortaleza que se encuentra en esta norma es su neutralidad y su flexibilidad, lo cual facilita la integración en un entorno multiinstitucional donde cada entidad tiene sus propias normas y sistemas de gestión, no obstante, por otro lado, la norma requiere complementarse con marcos más prescriptivos como PMI–PPM y PRINCE2 para generar procesos operacionales concretos. Por su compatibilidad explícita con el PMBOK y con el PRINCE2, la norma ISO 21500 se convierte en el marco que permite articular el plan de gobierno corporativo.

5.2 Tabla comparativa de alcance y cobertura de los marcos

La Tabla 2 presenta una evaluación de los tres marcos de acuerdo con diez dimensiones de gestión de proyectos y gobierno corporativo, teniendo en cuenta las brechas identificadas en el Capítulo 3 y las dimensiones del modelo HMPF presentadas en el Capítulo 4.

Tabla 2. Comparación de alcance y cobertura: PPM-PMI, PRINCE2 e ISO 21500

Dimensión	PMI-PPM (PMBOK 7 ed. / Standard for Portfolio Management)	PRINCE2 (6 ed.)	ISO 21500:2021
Naturaleza y tipo de marco	Estándar prescriptivo-adaptativo. PMBOK 7 ed. adopta enfoque basado en principios; el Standard for Portfolio Management define procesos de gobernanza del portafolio (PMI, 2017, 2021).	Metodología estructurada y prescriptiva. Define principios, temáticas y procesos concretos de gobernanza aplicables por etapas (AXELOS, 2017).	Marco normativo de referencia de alto nivel. No prescribe procesos específicos; establece conceptos, principios y directrices integrables con otros estándares (ISO, 2021).
Nivel de aplicación	Proyecto, programa y portafolio. Énfasis particular en la gestión estratégica del portafolio y su alineación con los objetivos organizacionales (PMI, 2017).	Proyecto individual. La estructura de gobernanza por etapas opera a nivel de cada proyecto dentro del programa (AXELOS, 2017).	Proyecto, programa y portafolio. Ofrece orientación transversal a los tres niveles sin diferenciar procesos específicos para cada uno (ISO, 2021).
Gobernanza y estructura de dirección	Propone estructuras de gobernanza del portafolio con roles definidos: gestor de portafolio, comités de revisión estratégica y mecanismos de escalamiento (PMI, 2017).	Define roles explícitos: Junta de Proyecto (Project Board), Ejecutivo, Usuario Principal y Proveedor Principal. Establece la estructura de autoridad y	Orienta sobre la necesidad de estructuras de gobernanza sin prescribir roles específicos. Reconoce la importancia de definir autoridades y

Dimensión	PMI–PPM (PMBOK 7 ed. / Standard for Portfolio Management)	PRINCE2 (6 ed.)	ISO 21500:2021
Alineación estratégica	La selección, priorización y control del portafolio deben garantizar coherencia con el plan estratégico. Incluye procesos de alineación estratégica y optimización del valor (PMI, 2017).	responsabilidad (AXELOS, 2017). Implícita a través del Business Case. El ejecutivo del proyecto vela por la justificación continua del proyecto frente a los objetivos estratégicos (AXELOS, 2017).	responsabilidades (ISO, 2021). Explícita como principio orientador. La ISO 21500 establece que los proyectos deben alinearse con los objetivos de la organización desde su concepción hasta su cierre (ISO, 2021).
Gestión de beneficios	Proceso formal de gestión de beneficios del portafolio: identificación, planificación, realización y sostenimiento de los beneficios esperados (PMI, 2017).	Componente central del marco: el Business Case debe actualizarse en cada etapa para verificar que los beneficios siguen justificando la inversión (AXELOS, 2017).	Reconoce la importancia de los beneficios como resultado de los proyectos, pero no define un proceso específico de gestión de beneficios (ISO, 2021).
Gestión de riesgos	Proceso de gestión del perfil de riesgo agregado del portafolio. Permite balancear tolerancia al riesgo y optimizar la asignación de recursos entre proyectos (PMI, 2017).	Proceso de identificación, valoración y tratamiento de riesgos a nivel de proyecto, con escalamiento definido a la Junta (AXELOS, 2017).	Incluye gestión de riesgos como grupo de procesos. Proporciona orientación sobre identificación, análisis y respuesta a riesgos, sin prescribir herramientas específicas (ISO, 2021).
Seguimiento, control e indicadores	Sistema de indicadores de desempeño del portafolio (KPIs financieros, operativos y estratégicos). Procesos de monitoreo y control centrados en	Control por excepción: el Gestor de Proyecto reporta a la Junta únicamente cuando se presentan desviaciones fuera de las tolerancias	Procesos de monitoreo, control y cierre del proyecto. Establece la necesidad de medir el desempeño frente a las líneas base, sin prescribir indicadores

Dimensión	PMI–PPM (PMBOK 7 ed. / Standard for Portfolio Management)	PRINCE2 (6 ed.)	ISO 21500:2021
	el valor generado (PMI, 2017).	definidas (AXELOS, 2017).	específicos (ISO, 2021).
Gestión del conocimiento	Gestión del conocimiento como habilitador organizacional. Promueve la documentación de lecciones aprendidas y su integración en los procesos del portafolio (PMI, 2021).	Principio de aprendizaje de la experiencia (Learn from Experience): las lecciones aprendidas se documentan, comunican y aplican durante todo el ciclo de vida (AXELOS, 2017).	Incluye gestión de información y conocimiento como área de procesos. Resalta la importancia de la documentación y transferencia de conocimiento (ISO, 2021).
Adaptabilidad al sector público	Alta. El PMBOK 7 ed. reconoce explícitamente la diversidad de contextos organizacionales. El Standard for Portfolio Management ha sido adaptado en múltiples entidades gubernamentales (PMI, 2021).	Alta. PRINCE2 fue desarrollado originalmente para el gobierno del Reino Unido y es ampliamente usado en organizaciones públicas y privadas (AXELOS, 2017).	Muy alta. Diseñada como norma ISO, es neutral, no propietaria y compatible con sistemas de gestión de calidad utilizados en el sector público colombiano (ISO, 2021).
Nivel de prescripción metodológica	Medio-alto. El Standard for Portfolio Management define procesos específicos. El PMBOK 7 ed. es orientativo por principios (PMI, 2017, 2021).	Alto. Define procesos, actividades, roles y documentos concretos para cada etapa del proyecto (AXELOS, 2017).	Bajo. Proporciona orientación de alto nivel sin prescribir procesos específicos ni herramientas (ISO, 2021).

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017) e ISO (2021).

El análisis comparativo revela tres asuntos transversales. En primer lugar, los tres marcos convergen en la gobernanza, la alineación estratégica y la gestión de riesgos como dimensiones fundamentales. En segundo lugar, se aprecia una escala complementaria en el nivel de prescripción: la ISO 21500 actúa como orientadora, el PMI-PPM actúa como arquitecto del portafolio y PRINCE2 como proveedor de instrumentos operacionales. Por último, los tres comparten un mismo vacío frente al contexto interinstitucional y multiorganizacional propio del convenio.

5.3 Análisis de cohesión y vacíos

En la Tabla 3 se identifican los dominios de gestión donde los tres marcos se refuerzan mutuamente y las dimensiones en las que no son suficientes para cubrir las necesidades específicas del convenio, indicando además el aporte esperado de cada dimensión al plan de gobierno corporativo que se desarrolla más adelante.

Tabla 3. *Análisis de cohesión y vacíos: puntos de encuentro y brechas entre los marcos en el contexto del convenio*

Dominio de gestión	Puntos de cohesión entre los tres marcos	Vacíos identificados	Aporte al plan de gobierno corporativo del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
Gobernanza y estructura de dirección	Los tres marcos reconocen la necesidad de definir autoridades, roles y responsabilidades. Coinciden en separar las	PMI-PPM y PRINCE2 detallan roles específicos; ISO 21500 los menciona de forma genérica. Ninguno aborda la especificidad de convenios	El plan definirá una estructura de gobernanza multinivel: Comité Estratégico Interinstitucional del Portafolio (CEIP), Gestor de Portafolio del Programa (GPP), y Supervisores de

Dominio de gestión	Puntos de cohesión entre los tres marcos	Vacíos identificados	Aporte al plan de gobierno corporativo del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
Alineación estratégica	funciones de dirección estratégica, gestión operativa y control. Los tres marcos establecen la alineación entre proyectos y estrategia organizacional como principio fundamental. Coinciden en que la selección y priorización debe responder a objetivos estratégicos.	interinstitucionales con múltiples entidades aportantes. En el contexto del convenio, la estrategia es multiorganizacional (FGN, PONAL, Ecopetrol, CENIT). Ningún marco aborda explícitamente la armonización de estrategias de múltiples organizaciones.	proyecto con funciones estandarizadas. El plan incluirá una Matriz de Alineación Estratégica (MAE) que vincule las líneas de inversión del PGI con los objetivos estratégicos de cada entidad cooperante y con el Plan Estratégico FGN 2024-2028.
Gestión de beneficios	PMI-PPM y PRINCE2 son explícitos en la necesidad de gestionar los beneficios esperados. ISO 21500 los reconoce como resultado del proyecto. Los tres coinciden en que los beneficios deben definirse antes del inicio.	ISO 21500 no define un proceso específico de gestión de beneficios. En el sector público, los beneficios tienen una dimensión de valor público que ninguno de los tres marcos cuantifica explícitamente.	El plan incorporará un Registro de Beneficios Esperados (RBE), indicadores de realización de beneficios y mecanismo de revisión periódica por el Comité Estratégico.
Gestión riesgos	Los tres marcos incluyen la gestión de riesgos como componente esencial.	PMI-PPM gestiona el riesgo a nivel de portafolio; PRINCE2 y ISO 21500 a nivel de	El plan incluirá una metodología de gestión de riesgos en dos niveles: riesgos del portafolio (gestión por el CEIP) y

Dominio de gestión	Puntos de cohesión entre los tres marcos	Vacíos identificados	Aporte al plan de gobierno corporativo del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
	Coinciden en la necesidad de identificar, analizar y tratar riesgos de forma proactiva y sistemática.	proyecto. Ninguno aborda específicamente los riesgos de tipo legal, interinstitucional y presupuestal propios de convenios del sector público colombiano.	riesgos de los proyectos individuales (gestión por cada supervisor de ACD), con escalamiento definido.
Seguimiento, control e indicadores	Los tres marcos coinciden en la necesidad de sistemas de monitoreo y control con indicadores de desempeño. Evidencian la importancia de la toma de decisiones basada en datos.	PMI-PPM propone KPIs del portafolio; PRINCE2 opera por control de excepción; ISO 21500 orienta sin prescribir indicadores. No existe un conjunto de indicadores definido para entidades del sector público colombiano con este tipo de convenios.	El plan diseñará un tablero de control del portafolio con tres categorías de indicadores: financieros (% ejecución del PGI), operativos (cumplimiento de cronograma) y estratégicos (% de beneficios realizados).
Gestión del conocimiento	Los tres marcos valoran la gestión del conocimiento y las lecciones aprendidas como mecanismo de mejora continua. PRINCE2 lo eleva a principio; PMI y ISO 21500 lo incluyen como habilitador organizacional.	Ningún marco define mecanismos específicos para la transferencia de conocimiento en contextos de alta rotación de personal, característica estructural del sector público colombiano.	El plan establecerá un Repositorio Institucional de Conocimiento del Convenio (RICC), un proceso de cierre de proyecto con sesión de retrospectiva y mecanismos de onboarding para nuevos supervisores.

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017), ISO (2021) y Andrade et al. (2024).

5.4 Estructura de articulación de los marcos para el plan de gobierno corporativo

Los tres marcos se articulan asignando roles diferenciados de acuerdo con sus fortalezas: La norma ISO 21500 proporciona el lenguaje común y los principios orientadores, PMI–PPM aporta la arquitectura de gobernanza del portafolio y PRINCE2 provee los instrumentos operacionales de gobernanza de los proyectos individuales (ACD). Esta articulación está alineada con la recomendación de Berge et al. (2025), quienes señalan la gobernanza flexible como uno de los tres habilitadores esenciales del éxito en portafolios complejos. En la Tabla 4 se muestra la estructura de articulación propuesta.

Tabla 4. Estructura de articulación de PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500 por componente del gobierno corporativo del convenio

Componente del gobierno corporativo	Marco(s) principal(es)	Marco(s) de soporte	Aplicación específica al convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
Estructura de gobernanza multinivel	PMI–PPM: Portfolio Governance	PRINCE2: Junta de Proyecto ISO 21500: Principios de gobernanza	Redefinición del Comité de Coordinación y Seguimiento como CEIP; creación del rol de Gestor del Portafolio del Programa (GPP).
Alineación estratégica y priorización del PGI	ISO 21500: Principios de alineación estratégica	PMI–PPM: Procesos de alineación del portafolio	Matriz de Alineación Estratégica (MAE) entre líneas del PGI y Plan Estratégico

Componente del gobierno corporativo	Marco(s) principal(es)	Marco(s) de soporte	Aplicación específica al convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
			FGN 2024-2028; criterios de priorización de proyectos.
Gestión de beneficios del portafolio	PRINCE2: Business Case y gestión de beneficios	PMI-PPM: Benefits Realization Management	Registro de Beneficios Esperados (RBE) por ACD; indicadores de realización de beneficios revisados en cada sesión del CEIP.
Gestión de riesgos en dos niveles	PMI-PPM: Gestión del perfil de riesgo del portafolio	PRINCE2: Risk Theme ISO 21500: Gestión de riesgos	Metodología de riesgos en dos niveles (portafolio y proyecto individual); matriz de escalamiento entre supervisores y CEIP.
Sistema de monitoreo y tablero de control	PMI-PPM: Performance Management	PRINCE2: Control por excepción ISO 21500: Monitoreo y control	Tablero de control con KPIs financieros, operativos y estratégicos; informes estandarizados de supervisión con periodicidad mensual.
Estandarización de procesos y documentación	ISO 21500: Orientación metodológica	PMI-PPM: Procesos de portafolio PRINCE2: Procesos y documentos de proyecto	Caja de herramientas estándar del convenio: plantillas de informe, actas de comité, registro de cambios y lecciones aprendidas.

Componente del gobierno corporativo	Marco(s) principal(es)	Marco(s) de soporte	Aplicación específica al convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT
Gestión del conocimiento y mejora continua	PRINCE2: Learn from Experience (principio)	PMI–PPM: Habilitadores organizacionales ISO 21500: Gestión de información	Repositorio de lecciones aprendidas por ACD (RICC); proceso de cierre formal de cada proyecto con sesión de retrospectiva interinstitucional.

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017), ISO (2021) y Berge et al. (2025).

5.5 Resumen del capítulo

Los tres marcos PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500 se complementan, no se excluyen entre sí. La estructura de articulación de la Tabla 4 no es solo un marco conceptual, sino la estructura metodológica sobre el cual se construye el plan de implementación de gobierno corporativo que se desarrolla en el Capítulo 6. Lo más importante que aporta este trabajo al estado del conocimiento en gestión de proyectos del sector público colombiano, es el vacío interinstitucional multiorganizacional identificado, que ningún marco estándar aborda.

6. Diseño del plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–Cenit 2025–2028

6.1 Introducción y fundamentos del plan

El presente capítulo responde de manera directa al objetivo general: diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del Convenio de Cooperación FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT 2025–2028, orientado al mejoramiento de la planeación y la gestión de recursos y al fortalecimiento de la capacidad institucional para el cumplimiento de las metas del PGI. Este plan incorpora cuatro insumos trabajados en este documento: el marco teórico (Cap. 2), el diagnóstico institucional con nueve brechas estructurales (Cap. 3), el análisis de madurez HMPF con puntaje global de 1.74/5 (Cap. 4) y la evaluación comparada de los tres marcos metodológicos (Cap. 5). El plan está basado en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, el Decreto 1068 de 2015 y el Plan Estratégico FGN 2024–2028.

El capítulo se desarrolla en torno a seis ejes: a) principios rectores; b) estructura de gobernanza multinivel; c) procesos estandarizados de gestión; d) caja de herramientas; e) sistema de indicadores de desempeño; y una hoja de ruta de implementación.

6.2 Principios rectores del plan de gobierno corporativo

Este plan se fundamenta en seis principios que orientan todas las decisiones de diseño, implementación y evaluación del modelo propuesto. Estos principios surgen de la convergencia entre los marcos metodológicos internacionales, los resultados del diagnóstico y las características específicas del contexto interinstitucional del convenio.

Tabla 5. *Principios rectores del plan de gobierno corporativo del convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT*

Principio	Descripción	Fundamento en los marcos	Brecha que atiende
Orientación al valor público	Todas las decisiones del portafolio se evalúan en función del valor público generado para la misión de la FGN y las entidades cooperantes, no solo de la ejecución del gasto.	PMI–PPM: Benefits Realization Management. PRINCE2: Business Case dinámico.	Ausencia de medición de beneficios institucionales (Auditoría 2025; HMPF 1.20/5).
Gobernanza adaptativa	El modelo de gobernanza es flexible y capaz de ajustarse a los cambios normativos, presupuestales y operativos del convenio, manteniendo la trazabilidad de las decisiones.	PRINCE2: Gestión por excepción y fases. ISO 21500: Marco de referencia integrable.	Gobernanza reactiva y centrada en control ex post (Cap. 3, sección 3.3).
Alineación estratégica multiorganizacional	Los proyectos del portafolio deben articularse con los objetivos del Plan Estratégico FGN 2024–2028 y con las misiones de PONAL, Ecopetrol y CENIT de manera explícita y documentada.	ISO 21500: Alineación estratégica. PMI–PPM: Portfolio Strategic Alignment.	Alineación estratégica implícita, no sistematizada (Tabla 1, Cap. 3; HMPF 2.70/5).
Transparencia y rendición de cuentas	Los mecanismos de reporte, seguimiento y control operan con información oportuna, estandarizada y accesible para todas	ISO 21500: Monitoreo y control. PRINCE2: Informes de etapa y excepción.	Reportes no estandarizados e incumplimientos de periodicidad (Informe Auditoría 2025).

Principio	Descripción	Fundamento en los marcos	Brecha que atiende
	las entidades del convenio, en cumplimiento de la Ley 87 de 1993 y la Ley 1474 de 2011.		
Gestión basada en evidencia	Las decisiones de priorización, redistribución y cierre de proyectos se fundamentan en indicadores de desempeño del portafolio, no en criterios de urgencia operativa.	PMI–PPM: Performance Management. PRINCE2: Control por excepción.	Decisiones basadas en necesidades emergentes sin soporte de indicadores (Cap. 3, sección 3.4).
Mejora continua e institucionalización	El plan incorpora mecanismos de aprendizaje organizacional que capitalizan las lecciones de cada ACD y las integran en los procesos del siguiente ciclo de gestión.	PRINCE2: Learn from Experience. PMI–PPM: Organizational Enablers.	Ausencia de repositorios de lecciones aprendidas (HMPF 1.40/5 en Culture & Knowledge).

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017), ISO (2021) y FGN (2024).

6.3 Estructura de gobernanza multinivel del convenio

El convenio requiere transformar su modelo de gobernanza, pasando de un Comité de Coordinación y Seguimiento con funciones de validación administrativa a un Comité Estratégico Interinstitucional del Portafolio (CEIP) con funciones de dirección estratégica, gestión de beneficios y autorización por etapas. Esta transformación no significa cambiar el instrumento

jurídico del convenio, lo que se requiere es redefinir el mandato, la composición y los procedimientos de operación del Comité dentro del marco del propio convenio.

Se plantea que el modelo funcione en dos niveles articulados: primero, el nivel estratégico del portafolio (CEIP y GPP) que toma decisiones sobre el conjunto del convenio, y segundo, un nivel operativo de los proyectos individuales (Supervisores Técnicos, administradores de cada ACD y los apoyos de supervisión por cada una de las partes) que gestiona la ejecución de cada acuerdo derivado.

Tabla 6. Estructura de gobernanza multinivel: instancias, roles y funciones del plan de gobierno corporativo

Instancia / Rol	Composición	Funciones estratégicas	Funciones operativas	Periodicidad
Comité Estratégico Interinstitucional del Portafolio (CEIP)	Representantes de alto nivel de FGN, PONAL, Ecopetrol y CENIT (equivalente al Project Board de PRINCE2).	Aprobar el portafolio y sus actualizaciones. Revisar la vigencia del Business Case del convenio. Autorizar redistribuciones mayores del PGI. Evaluar la realización de beneficios institucionales.	Resolver escalamientos presentados por el GPP. Validar informes cuatrimestrales del portafolio. Aprobar el cierre de ACD.	Cuatrimestral ordinaria. Extraordinaria por solicitud del GPP o ante desviaciones críticas.
Gestor del Portafolio del Programa (GPP)	Funcionario de la FGN designado como responsable técnico del portafolio del convenio.	Consolidar el estado del portafolio. Proponer redistribuciones del PGI al CEIP. Gestionar el perfil de riesgo	Coordinar a los supervisores de ACD. Mantener el tablero de control actualizado. Convocar y preparar las sesiones del CEIP.	Permanente. Reporte mensual al CEIP.

Instancia / Rol	Composición	Funciones estratégicas	Funciones operativas	Periodicidad
		agregado del portafolio.		
Supervisor Técnico de ACD	Funcionario designado por la entidad ejecutora para cada Acuerdo de Cooperación Derivado.	Verificar el cumplimiento del alcance, cronograma y presupuesto del ACD. Gestionar los riesgos del proyecto individual.	Elaborar informes de avance mensuales estandarizados. Documentar cambios y lecciones aprendidas. Reportar desviaciones al GPP.	Mensual (informes). Permanente (supervisión de campo).
Supervisor Administrativo de ACD	Funcionario del área financiera de la entidad ejecutora de cada ACD.	Controlar la ejecución presupuestal del ACD. Verificar el cumplimiento de los requisitos normativos de gasto.	Gestionar los procesos contractuales y de adquisición. Reportar la ejecución financiera al GPP.	Mensual (informes financieros).
Enlace Institucional de cada entidad cooperante	Representante de nivel directivo de PONAL, Ecopetrol y CENIT ante el convenio.	Asegurar el alineamiento de las contribuciones de su entidad con los objetivos del convenio. Participar en el CEIP con voz pero sin voto.	Validar los informes de ejecución de su entidad. Facilitar la resolución de conflictos interinstitucionales.	Cuatrimestral (sesiones CEIP).
Apoyos de supervisión	Personal técnico, operativo y administrativo que ejecuta en terreno bajo las instrucciones de los	Traducir las directrices de supervisión y del GPP en la operación diaria de cada sitio. Aportar información de	Ejecutar las actividades diarias del ACD y producir los entregables comprometidos al alcance, cronograma y	Permanente (operación y supervisión de campo diaria). Reporte de avance según la cadencia que fije el

Instancia / Rol	Composición	Funciones estratégicas	Funciones operativas	Periodicidad
	Supervisores y los lineamientos del GPP.	campo para la planificación y la realización de beneficios. Alertar tempranamente sobre riesgos operativos en terreno.	calidad definidos. Registrar avances, novedades y soportes en los sistemas institucionales (ARKIVA, SAM, SECOP). Reportar el avance operativo y las novedades al Supervisor de ACD correspondiente.	Supervisor (semanal o mensual).

Nota: la tabla fue elaborada con base en AXELOS (2017), Project Management Institute (2017), ISO (2021) y FGN (2024).

6.3.1 Mecanismo de escalamiento y resolución de conflictos interinstitucionales

Se propone una matriz de escalamiento con tres niveles: nivel de proyecto (Supervisor Técnico del ACD intenta resolver la discrepancia en un plazo máximo de cinco días hábiles); nivel de portafolio (el GPP actúa como mediador en un plazo de diez días hábiles); y nivel estratégico (el CEIP resuelve en su próxima sesión ordinaria o en una sesión extraordinaria). Este mecanismo previene que los conflictos interinstitucionales escalen sin control y comprometan la ejecución del PGI.

6.4 Procesos estandarizados de gestión del portafolio y los proyectos

El segundo eje del plan es la definición de seis procesos estandarizados (P1–P6) que cubren el ciclo de vida completo de la gestión del portafolio y de cada ACD individual. Los procesos están diseñados para operar de forma encadenada: El Proceso No. 1 (P1) establece qué proyectos tienen prioridad en el PGI; el proceso No. 2 (P2) define qué valor se espera de cada proyecto; el proceso

No. 3 (P3) determina qué factores pueden poner en riesgo ese valor; el proceso No. 4 (P4) verifica que la ejecución avanza según lo planeado; el proceso No. 5 (P5) regula las adaptaciones necesarias en consonancia con la visión estratégica; y el proceso No. 6 (P6) capitaliza los aprendizajes para el siguiente ciclo.

Tabla 7. *Procesos estandarizados de gestión del portafolio y los proyectos del convenio*

Proceso	Marco de referencia	Descripción	Instrumento principal	Responsable
P1. Alineación estratégica y priorización del PGI	ISO 21500 y PMI-PPM	Al inicio de cada vigencia, el GPP elabora la Matriz de Alineación Estratégica (MAE) que vincula cada línea del PGI con los objetivos del Plan Estratégico FGN 2024–2028 y las misiones de las entidades cooperantes. El CEIP prioriza las líneas de mayor contribución estratégica.	Matriz de Alineación Estratégica (MAE) y Criterios de priorización del portafolio.	GPP con validación del CEIP.
P2. Gestión de beneficios del portafolio	PRINCE2 y PMI-PPM	Antes del inicio de cada ACD, el Supervisor Técnico elabora el Registro de Beneficios Esperados (RBE), que define los beneficios institucionales esperados, sus indicadores de medición y la fecha de realización. El CEIP revisa el RBE	Registro de Beneficios Esperados (RBE) e Informe cuatrimestral de realización de beneficios.	Supervisor Técnico de ACD y GPP.

Proceso	Marco de referencia		Descripción	Instrumento principal	Responsable
			en cada sesión cuatrimestral.		
P3. Gestión de riesgos en dos niveles	PMI-PPM, PRINCE2 e ISO 21500		El GPP mantiene el Registro de Riesgos del Portafolio (RRP). Cada Supervisor Técnico mantiene el Registro de Riesgos del Proyecto (RRP-ACD). Riesgos de alto impacto en el proyecto escalan al GPP; riesgos de impacto en el portafolio escalan al CEIP.	Registro de Riesgos del Portafolio (RRP), Registro de Riesgos del Proyecto (RRP-ACD) y Matriz de escalamiento.	GPP (portafolio) y Supervisor Técnico (proyecto).
P4. Seguimiento y control estandarizado	ISO 21500 y PRINCE2		Mensualmente, cada Supervisor Técnico elabora el Informe de Avance Estandarizado (IAE). El GPP consolida los IAE en el Tablero de Control del Portafolio (TCP) y lo presenta al CEIP en las sesiones cuatrimestrales.	Informe de Avance Estandarizado (IAE) + Tablero de Control del Portafolio (TCP).	Supervisor Técnico (IAE) + GPP (TCP).
P5. Gestión de cambios al PGI	PRINCE2 y PMI-PPM		Todo ajuste al alcance, cronograma o presupuesto de un ACD se tramita mediante la Solicitud de Cambio (SC), que incluye justificación estratégica, impacto	Formato de Solicitud de Cambio (SC) y umbral de autorización del CEIP.	GPP (cambios menores) CEIP (cambios mayores).

Proceso	Marco de referencia	Descripción	Instrumento principal	Responsable
		en beneficios y análisis de riesgos. Cambios de menor cuantía son aprobados por el GPP; cambios mayores requieren aprobación del CEIP.		
P6. Cierre de proyecto por vigencia y gestión del conocimiento	PRINCE2 PMI-PPM	Al cierre de cada ACD, el Supervisor Técnico elabora el Informe de Cierre del Proyecto (ICP) que incluye cumplimiento de beneficios, lecciones aprendidas, recomendaciones y evaluación del equipo. El GPP consolida las lecciones en el RICC.	Informe de Cierre del Proyecto (ICP) Repositorio Institucional de Conocimiento del Convenio (RICC).	Supervisor Técnico (ICP) GPP (RICC).

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017) e ISO (2021).

6.4.1 Ciclo de gestión anual del portafolio

Los seis procesos se articulan en un ciclo anual: al inicio de cada año (enero–febrero), el GPP ejecuta P1 elaborando la MAE. En el primer trimestre, el GPP y los Supervisores Técnicos ejecutan P2 elaborando el RBE de cada ACD activo. Durante todo el año, P3, P4 y P5 operan de manera continua y se reportan cada mes. Al cierre del año, P6 se activa y el GPP consolida el informe anual del portafolio para el CEIP.

6.5 Caja de herramientas estándar del convenio

El tercer eje del plan es la definición de siete instrumentos estandarizados que materializan operativamente los seis procesos. Estos instrumentos forman la caja de herramientas del convenio, es decir, el conjunto de plantillas, formatos y registros que todos los actores del modelo de gobernanza deben utilizar de forma uniforme, sin importar la entidad a la que pertenezcan. La estandarización de los instrumentos se debe directamente a la brecha de dependencia del conocimiento tácito.

Tabla 8. *Caja de herramientas estándar del convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT*

Instrumento	Proceso que soporta	Contenido mínimo requerido	Responsable	Marco
Matriz de Alineación Estratégica (MAE)	P1. Alineación y priorización	Línea del PGI, objetivo estratégico FGN vinculado, objetivos de cada entidad cooperante, criterio de priorización, ponderación de valor.	GPP	ISO 21500 PMI–PPM
Registro de Beneficios Esperados (RBE)	P2. Gestión de beneficios	Beneficio esperado, tipo (institucional/operativo/estratégico), indicador de medición, línea base, meta, fecha de realización, responsable de verificación.	Supervisor Técnico	PRINCE2 PMI–PPM
Registro de Riesgos del Portafolio (RRP)	P3. Gestión de riesgos	Riesgo identificado, categoría, probabilidad, impacto, nivel de riesgo, estrategia de tratamiento, propietario, fecha de revisión, estado.	GPP	PMI–PPM PRINCE2
Informe de Avance Estandarizado (IAE)	P4. Seguimiento y control	Estado del ACD (semáforo), % de ejecución presupuestal, SPI y CPI del período, hitos cumplidos/pendientes,	Supervisor Técnico	ISO 21500 PRINCE2

			riesgos activos, cambios aprobados, próximos hitos.		
Formato de Solicitud de Cambio (SC)	P5. Gestión de cambios	Descripción del cambio, justificación estratégica, impacto en alcance, cronograma, presupuesto, beneficios, análisis de riesgos derivados, nivel de autorización requerido.	Supervisor Técnico	PRINCE2	PMI-PPM
Informe de Cierre del Proyecto (ICP)	P6. Cierre y conocimiento	Cumplimiento de alcance, presupuesto y cronograma; nivel de realización de beneficios vs. RBE; lecciones aprendidas (mínimo 5); recomendaciones para futuros ACD; evaluación del equipo.	Supervisor Técnico	PRINCE2	PMI-PPM
Acta de Sesión del CEIP	P1, P2, P3, P4, P5	Asistentes, temas tratados, decisiones adoptadas (con votación cuando aplique), compromisos (responsable y fecha), próxima sesión.	GPP (elabora) CEIP (aprueba)	ISO 21500	PRINCE2

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017, 2021), AXELOS (2017) e ISO (2021).

6.6 Sistema de indicadores de desempeño del portafolio: tablero de control

El cuarto eje del plan es el sistema de indicadores de desempeño del portafolio, que se materializa en un Tablero de Control del Portafolio (TCP) que proporciona al CEIP y al GPP una visión integrada del estado del convenio en tres dimensiones: financiera, operativa y estratégica. El TCP maneja un sistema de semáforo de tres niveles: verde (cumple o supera la meta), amarillo (85–99% de la meta, activando la alerta preventiva y requiriendo plan de acción del GPP) y rojo (por debajo del 85 % de la meta, activando escalamiento y pudiendo requerir sesión extraordinaria del CEIP).

Tabla 9. *Tablero de control del portafolio: indicadores de desempeño financiero, operativo y estratégico*

Categoría	Indicador	Fórmula de cálculo	Meta (umbral mínimo)	Frecuencia	Responsable
Financiero	Tasa de ejecución del PGI	$\left(\frac{\text{Valor ejecutado}}{\text{Valor apropiado}} \right) \times 100$	$\geq 85 \% \text{ al cierre de vigencia}$	Mensual	GPP
Financiero	Índice de desempeño de costo (CPI) por ACD	$\frac{\text{Valor ganado}}{\text{Costo real}}$	$\text{CPI} \geq 0.90$	Mensual	Supervisor Técnico
Financiero	Saldo ejecutado por entidad aportante	$\text{Apropiación} - \text{gasto ejecutado por entidad}$	$< 15 \% \text{ del total apropiado por entidad}$	Cuatrimestral	Supervisor Administrativo
Operativo	Índice de cumplimiento de cronograma (SPI) por ACD	$\frac{\text{Valor ganado}}{\text{Valor planificado}}$	$\text{SPI} \geq 0.90$	Mensual	Supervisor Técnico
Operativo	% de informes de supervisión entregados a tiempo	$\left(\frac{\text{Informes entregados a tiempo}}{\text{Informes requeridos}} \right) \times 100$	$\geq 90 \%$	Mensual	GPP
Operativo	% de riesgos del portafolio con plan de tratamiento activo	$\left(\frac{\text{Riesgos con tratamiento}}{\text{Riesgos identificados}} \right) \times 100$	$\geq 80 \%$	Cuatrimestral	GPP
Operativo	% de solicitudes de cambio resueltas dentro	$\left(\frac{\text{SC resueltas a tiempo}}{\text{SC}} \right)$	$\geq 85 \%$	Cuatrimestral	GPP

Categoría	Indicador	Fórmula de cálculo	Meta (umbral mínimo)	Frecuencia	Responsable
	del plazo definido	recibidas) $\times$ 100			
Estratégico	% de beneficios del portafolio realizados vs. planificados	(Beneficios realizados / Beneficios planificados en RBE) $\times$ 100	≥ 70 % al cierre del ACD	Cuatrimetra l	GPP + CEIP
Estratégico	% de líneas del PGI alineadas con objetivos estratégicos de la FGN	(Líneas con objetivo vinculado en MAE / Total líneas) $\times$ 100	100 % al inicio de cada vigencia	Anual	GPP
Estratégico	Nivel de madurez HMPF (medición periódica)	Promedio de las 5 dimensiones HMPF en escala 1-5	Incremento ≥ 0.5 puntos por fase de implementación	Anual	GPP CEIP
Estratégico	Lecciones aprendidas documentadas por vigencia	No. de lecciones aprendidas ingresadas al RICC por ACD	≥ 5 lecciones por ACD al cierre	Al cierre de cada ACD	Supervisor Técnico
Estratégico	Porcentaje de condiciones habilitadoras activas	(Condiciones habilitadoras cumplidas / 4 condiciones requeridas) $\times$ 100	100 % al inicio de la Fase 2	Anual	GPP

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017), AXELOS (2017),

ISO (2021) y Herramienta de medición HumansPRO (2026).

6.7 Hoja de ruta de implementación 2025–2028

El quinto eje del plan es la hoja de ruta de implementación, la cual, estructura el proceso de transición del modelo de gobernanza actual hacia el modelo propuesto durante la vigencia del convenio 2025–2028. La hoja de ruta se organiza en cuatro fases con el fin de lograr madurez progresiva. Las metas de madurez HMPF por fase son referenciales, por esto, deben ser comprobadas con mediciones reales periódicas.

Tabla 10. Hoja de ruta de implementación del plan de gobierno corporativo 2025–2028

Fase	Horizonte temporal	Actividades clave	Hitos y entregables	Nivel HMPF esperado
Fase 1 Sensibilización y formalización	Meses 1–3 (2027)	• Socialización del plan con CEIP y supervisores de ACD. • Aprobación formal del plan mediante Acta del Comité. • Designación oficial del GPP. • Taller de inducción en los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500. • Elaboración y validación de la MAE de la vigencia 2025.	✓ Resolución interna de designación del GPP. ✓ Acta de aprobación del plan por el CEIP. ✓ MAE 2027 aprobada. ✓ Informe de inducción de supervisores.	1.74 → 2.2
Fase 2 Implementación de herramientas	Meses 4–9 (2027)	• Puesta en marcha de los 6 procesos estandarizados (P1–P6). • Implementación del Tablero de Control del Portafolio (TCP).	✓ TCP operativo y disponible para el CEIP. ✓ RBE elaborados para todos los ACD activos.	2.2 → 2.8

Fase	Horizonte temporal	Actividades clave	Hitos y entregables	Nivel HMPF esperado
		• Elaboración del RBE para los ACD vigentes. • Primera sesión cuatrimestral del CEIP con el TCP. • Creación del Repositorio RICC. • Primera medición de KPIs.	✓ Primera sesión cuatrimestral documentada. ✓ RICC creado con lecciones de vigencias anteriores. ✓ Primer reporte de KPIs del portafolio.	
Fase 3 Consolidación y ajuste	Meses 10–18 (2028)	• Aplicación completa del ciclo de gestión en la vigencia 2027. • Segunda medición HMPF para verificar avance en madurez. • Ajuste del plan según hallazgos de la medición HMPF. • Auditoría interna de seguimiento al plan. • Consolidación del RICC con lecciones de la vigencia 2027.	✓ Ciclo completo de gestión aplicado en vigencia 2027. ✓ Segunda medición HMPF con resultados documentados. ✓ Informe de ajuste del plan aprobado por el CEIP. ✓ RICC con ≥ 5 lecciones por ACD cerrado.	2.8 → 3.3
Fase 4 Institucionalización	(2028)	• Incorporación del marco de gobierno corporativo en las Circulares Internas de la FGN. • Extensión del modelo a los nuevos ACD. • Tercera medición HMPF al cierre del convenio. • Elaboración del Informe Final de Gobierno	✓ Circular interna de la FGN que adopta el marco. ✓ Modelo aplicado a todos los ACD. ✓ Tercera medición HMPF ≥ 3.5. ✓ Informe Final de Gobierno Corporativo.	≥ 3.5

Fase	Horizonte temporal	Actividades clave	Hitos y entregables	Nivel HMPF esperado
		Corporativo del Convenio.		

Nota: la tabla fue elaborada con base en Project Management Institute (2017), AXELOS (2017) y Berge et al. (2025). Las metas HMPF son referencias orientadoras sujetas a verificación.

6.7.1 Condiciones habilitadoras para la implementación exitosa del plan

Del análisis realizado hasta este momento, se identifican cuatro condiciones habilitadoras críticas: 1) compromiso del nivel directivo de las cuatro entidades cooperantes; 2) designación estable del GPP mediante acto administrativo formal con continuidad garantizada; 3) acceso a información financiera en tiempo real de cada entidad; y 4) capacitación continua en los marcos metodológicos que acompañe cada fase de implementación y se incorpore en los procesos de inducción de nuevos supervisores.

6.8 Mapa de trazabilidad: brechas, componentes del plan y resultados esperados

La Tabla 11 relaciona cada brecha identificada en los capítulos anteriores con el componente específico del plan que la atiende, el instrumento concreto que permite operacionaliza, el marco metodológico que la fundamenta y el resultado esperado.

Tabla 11. Mapa de trazabilidad: brechas identificadas, componentes del plan e instrumentos de respuesta

Brecha identificada	Fuente de evidencia	Componente del plan que la atiende	Instrumento específico	Marco que lo fundamenta	Resultado esperado
Comité sin rol estratégico	Informe Auditoría 2025; Cap. 3, secc. 3.3; HMPF 2.70/5	6.3. Estructura de gobernanza	Rediseño del CEIP y Manual de funciones	PRINCE2 Project Board y PMI-PPM Portfolio Governance	CEIP con funciones estratégicas formalizadas
Planeación reactiva del PGI	Informes de supervisión 2024–2025; Cap. 3, secc. 3.4	6.4. Procesos estandarizados (P1)	Matriz de Alineación Estratégica (MAE)	ISO 21500 PMI-PPM	PGI como herramienta de gestión estratégica
Ausencia de gestión de beneficios	Tabla 1, Cap. 3; HMPF 1.20/5 en Sustentabilidad	6.4. Procesos estandarizados (P2)	Registro de Beneficios Esperados (RBE)	PRINCE2 Business Case	Beneficios medibles por ACD
Gestión de riesgos reactiva	Informe Auditoría 2025; Tabla 1, Cap. 3	6.4. Procesos estandarizados (P3)	RRP, RRP-ACD y Matriz de escalamiento	PMI-PPM PRINCE2 Risk Theme	Riesgos gestionados proactivamente en dos niveles
Reportes no estandarizados	Informe Auditoría 2025; HMPF 1.60/5 en Value & Performance	6.4. Procesos (P4) 6.5. Caja de herramientas	Informe de Avance Estandarizado (IAE) TCP	ISO 21500 PRINCE2	Informes homogéneos y tablero unificado
Pérdida de conocimiento	HMPF 1.40/5 en Culture &	6.4. Procesos (P6)	ICP	PRINCE2 Learn from Experience	Lecciones aprendidas

Brecha identificada	Fuente de evidencia	Componente del plan que la atiende	Instrumento específico	Marco que lo fundamenta	Resultado esperado
organizacional	Knowledge; Cap. 3, secc. 3.4		Repositorio RICC		institucionalizadas
Sin indicadores estratégicos del portafolio	Tabla 1, Cap. 3; HMPF 1.60/5 en Value & Performance	6.6. Tablero de control (KPIs)	12 KPIs financieros, operativos y estratégicos	PMI-PPM PRINCE2	Decisiones basadas en evidencia

Nota: la tabla fue elaborada con base en el diagnóstico (Cap. 3), el análisis de madurez HMPF (Cap. 4), la evaluación de marcos (Cap. 5) y el plan de gobierno corporativo propuesto en el presente capítulo.

6.9 Resumen del capítulo

El plan de implementación de gobierno corporativo diseñado en este documento propone una transformación del modelo de gestión del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT. Sus cinco ejes articulados en una hoja de ruta de cuatro fases constituyen una respuesta integral a las nueve brechas identificadas en el diagnóstico y reflejadas en el puntaje HMPF de 1.74/5. El plan es viable en la medida que no se requiere que se cambie el instrumento jurídico del convenio ni que se invierta en nuevos sistemas de información: está basado en la redefinición del mandato del Comité, la creación del rol de GPP y la estandarización de los instrumentos de reporte actuales. A finales del periodo 2025-2028, se espera que se alcance un nivel de madurez HMPF $\geq 3.5/5$.

7. Conclusiones y recomendaciones

7.1 Introducción

Este capítulo cierra el presente trabajo, integrando los resultados de los seis capítulos anteriores en un conjunto de conclusiones, aportes, limitaciones y recomendaciones. El propósito es ofrecer una lectura transversal que responda a la pregunta de este proyecto de extensión y el cumplimiento de cada objetivo.

7.2 Cumplimiento de los objetivos

La Tabla 12 presenta la verificación del cumplimiento de los cuatro objetivos específicos del trabajo.

Tabla 12. Verificación del cumplimiento de los objetivos específicos del TFM

Objetivo específico	Cómo fue alcanzado	Resultado principal obtenido	Capítulo
OE1. Analizar el estado actual de la gestión de proyectos del convenio mediante análisis documental e informes de ejecución presupuestal.	Se analizaron el Informe Final de Auditoría Interna 2025 de la Dirección de Control Interno de la FGN y los informes parciales de supervisión del ACD 3054487, vigencias 2024–2025.	Identificación de nueve brechas estructurales en planeación, gobernanza, gestión de beneficios, riesgos, seguimiento, ejecución presupuestal, estandarización de procesos y conocimiento organizacional, sintetizadas en la Tabla 1 (Cap. 3).	Capítulo 3
OE2. Identificar el nivel de madurez de la organización mediante el modelo HMPF.	Se aplicó el HumansPRO HMPF evaluando cinco dimensiones estratégicas en escala 1–5 con funcionarios de la	Puntaje global de 1.74/5 (35%). Dimensión más alta: Governance & Strategic Alignment (2.70/5). Dimensión más	Capítulo 4

Objetivo específico	Cómo fue alcanzado	Resultado principal obtenido	Capítulo
	Coordinación de Estructuras de Apoyo de la FGN.	baja: Sustainability & Impact (1.20/5).	
OE3. Desarrollar una evaluación del alcance y cobertura de los marcos PMI–PPM, PRINCE2 e ISO 21500, identificando puntos de cohesión, vacíos y una estructura de articulación.	Se elaboraron tres tablas comparativas: características de los marcos en diez dimensiones, cohesión y vacíos en seis dominios de gestión, y estructura de articulación con roles diferenciados.	Identificación de la complementariedad metodológica y del vacío común: ningún marco aborda la gestión interinstitucional multiorganizacional del tipo FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT.	Capítulo 5
OE4. Diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo para el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT 2025–2028.	Se diseñó un plan con cinco ejes: seis principios rectores, estructura de gobernanza multinivel (CEIP + GPP + Supervisores), seis procesos estandarizados P1–P6, caja de siete instrumentos, doce KPIs en tablero de control; articulados en una hoja de ruta de cuatro fases 2025–2028.	Plan de gobierno corporativo adaptado al contexto interinstitucional de la FGN, que responde a las nueve brechas del diagnóstico y proyecta alcanzar un nivel HMPF ≥ 3.5 al cierre del convenio en 2028.	Capítulo 6

Nota: la tabla fue elaborada con base en los capítulos 3, 4, 5 y 6 del presente trabajo.

El cumplimiento de los cuatro objetivos específicos constituye en conjunto el cumplimiento del objetivo general: diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo para la gestión de proyectos en el marco del Convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT 2025–2028, fundamentado en los marcos PPM–PMI, PRINCE2 e ISO 21500.

7.3 Conclusiones

7.3.1 Conclusión sobre el diagnóstico (OE1)

El diagnóstico mostró que las debilidades identificadas no son coyunturales ni atribuibles a errores de gestión individuales, sino estructurales: son el resultado de operar un complejo portafolio multiinstitucional sin un marco formal de gobierno corporativo. Las nueve brechas conforman un patrón coherente: el convenio cuenta con los recursos, la voluntad institucional y la legitimidad jurídica necesarios para funcionar, pero no posee una arquitectura de gobernanza que permita convertir esos recursos en valor público de manera sistemática y sostenible. Esta conclusión está en línea con los hallazgos de Andrade et al. (2024) y Piña Ararat et al. (2022) sobre la madurez organizacional en entidades del sector público colombiano.

7.3.2 Conclusión sobre el análisis de madurez (OE2)

El análisis de madurez confirmó y cuantificó las brechas encontradas en el diagnóstico. Con un puntaje global de 1.74/5 (35%), la FGN se encuentra en un nivel de madurez estructurado, en el que las prácticas están parcialmente implementadas pero no institucionalizadas, lo cual evidencia alta dependencia del conocimiento tácito de los funcionarios. El perfil de madurez por dimensiones muestra una asimetría significativa: Governance & Strategic Alignment (2.70/5) se destaca de forma notable respecto a las cuatro dimensiones restantes, lo cual, indica que la FGN cuenta con una base institucional para la gobernanza que requiere, pero que esa base no está en consonancia con los resultados estratégicos. El puntaje de 1.20/5 en Sustainability & Impact es la brecha más crítica y la que tiene mayor impacto sobre la pregunta de investigación, el modelo de gobernanza debe estar orientado al valor público, para ser sostenible.

7.3.3 Conclusión sobre la evaluación de marcos (OE3)

La evaluación comparada evidenció que los tres marcos analizados son complementarios. Sin embargo, ninguno aborda la gestión de portafolios en escenarios de cooperación interinstitucional multiorganizacional, donde los proyectos deben alinearse simultáneamente con las estrategias de cuatro organizaciones con misiones, culturas y regímenes normativos diferentes. Este vacío es una oportunidad de adaptación que este trabajo aprovecha para hacer un aporte original a la literatura de gestión de proyectos en el sector público colombiano.

7.3.4 Conclusión sobre el plan de gobierno corporativo (OE4)

El plan de implementación es viable, pertinente y verificable. Su viabilidad está en que no requiere modificar el instrumento jurídico del convenio ni inversión en nuevos sistemas de información. Su pertinencia está demostrada por el mapa de trazabilidad de la Tabla 11 (Cap. 6), que verifica que cada una de las nueve brechas tiene una respuesta en algún componente del plan. Su comprobación está asegurada por los doce KPIs del tablero de control y las tres mediciones HMPF previstas en la hoja de ruta.

7.3.5 Conclusión general: respuesta a la pregunta de investigación

La pregunta de investigación fue: ¿Cómo puede la Fiscalía General de la Nación diseñar un plan de implementación de gobierno corporativo que permita reducir la subejecución de recursos, optimizar la organización de proyectos y garantizar el cumplimiento de las metas estratégicas del PGI?

La respuesta construida a lo largo del trabajo articula tres líneas de intervención simultáneas e interdependientes. La primera es la transformación de la gobernanza: redefinir el

Comité de Coordinación y Seguimiento como CEIP con funciones de dirección estratégica y crear el rol de GPP como instancia técnica de coordinación continua. La segunda es la estandarización de procesos e instrumentos: definir un ciclo de gestión anual, estructurado en seis procesos encadenados (P1–P6) y materializados en siete instrumentos comunes. La tercera es la medición orientada al valor: pasar de un seguimiento centrado en la ejecución del gasto hacia un sistema de doce indicadores en tres categorías que permitan tomar decisiones basadas en el desempeño real del portafolio. El resultado esperado al término de 2028 es un nivel de madurez HMPF $\geq 3.5/5$ y una tasa de ejecución del PGI $\geq 85\%$ al cierre de cada vigencia.

7.4 Aportes del trabajo

Los aportes del presente TFM se distribuyen así:

Tabla 13. *Aportes del TFM en las dimensiones académica, metodológica, institucional y normativa*

Dimensión del aporte	Descripción	A quién beneficia	Evidencia en el trabajo
Aporte académico	Propuesta de un marco de articulación de tres estándares internacionales (PMI-PPM, PRINCE2, ISO 21500) adaptado a convenios interinstitucionales del sector público colombiano, una tipología de gestión que no contaba con antecedentes documentados en la	Comunidad académica de gestión de proyectos en el sector público. Futuros investigadores sobre gobierno corporativo en entidades públicas colombianas.	Cap. 5, Tablas 2, 3 y 4. Identificación del vacío interinstitucional como hallazgo diferencial.

Dimensión del aporte	Descripción	A quién beneficia	Evidencia en el trabajo
	literatura nacional revisada.		
Aporte metodológico	Primer diagnóstico documentado de madurez organizacional en la gestión del convenio FGN-PONAL-Ecopetrol-CENIT mediante el modelo HMPF, que provee una línea base cuantitativa (1.74/5) para medir el impacto futuro de las intervenciones de mejora.	FGN y entidades cooperantes. Dirección de Control Interno de la FGN para el seguimiento de la implementación.	Cap. 4, análisis HMPF con puntajes por dimensión y promedio global.
Aporte institucional	Diseño de siete instrumentos operativos estandarizados (MAE, RBE, RRP, IAE, SC, ICP, Acta CEIP) y doce KPIs con metas verificables, que la FGN puede adoptar de forma inmediata sin modificar el instrumento jurídico del convenio.	Fiscalía General de la Nación. Gestores y supervisores del convenio. Comité de Coordinación y Seguimiento (futuro CEIP).	Cap. 6, Tablas 8 y 9. Caja de herramientas y tablero de control.
Aporte normativo	Integración explícita del plan con el marco jurídico colombiano: artículo 95 de la Ley 489/98, Ley 87/93, Ley 1474/11 y Decreto 1068/15, que legitima el plan en el contexto del sistema de gestión y control del sector público nacional.	FGN y cualquier entidad pública colombiana que suscriba convenios interadministrativos de cooperación con entidades privadas del sector estratégico.	Cap. 2, sección 2.2. Cap. 6, sección 6.1.

Nota: la tabla fue elaborada con base a los capítulos precedentes.

7.5 Limitaciones del trabajo

La Tabla 14 presenta las cuatro limitaciones principales del trabajo, su impacto potencial sobre el alcance y las estrategias de mitigación adoptadas o recomendadas para futuras investigaciones.

Tabla 14. Limitaciones del trabajo y estrategias de mitigación

Limitación identificada	Impacto potencial sobre el alcance del trabajo	Estrategia de mitigación adoptada / recomendación para futuras investigaciones
Acceso restringido a datos cuantitativos de ejecución presupuestal histórica del PGI por entidad aportante.	Imposibilidad de construir series de tiempo de ejecución que permitieran cuantificar con mayor precisión el impacto acumulado de la subejecución entre 2017 y 2024.	El diagnóstico se sustentó en el Informe de Auditoría Interna 2025, que provee evidencia cualitativa y cuantitativa suficiente para la identificación de brechas. En el nuevo ACD se puede incluir cláusula de reporte de ejecución presupuestal por empresas.
La aplicación del modelo HMPF se realizó solo con funcionarios de la FGN, sin incluir representantes de PONAL, Ecopetrol y CENIT.	Los resultados de madurez reflejan la perspectiva de la entidad líder del convenio.	El puntaje HMPF se utilizó como diagnóstico de la entidad ejecutora principal. Para investigaciones futuras se puede aplicar el HMPF a los representantes de las cuatro entidades y comparar las percepciones. Dependiendo de la implementación del plan de gobierno corporativo.
El plan de gobierno corporativo es un diseño propositivo y no ha sido implementado ni validado empíricamente durante el período de elaboración del TFM.	No es posible verificar en este trabajo los efectos reales del plan sobre la ejecución del PGI, la madurez organizacional ni la realización de beneficios.	El trabajo define 12 KPIs verificables y mediciones HMPF periódicas que permiten evaluar la implementación del plan en investigaciones futuras. La hoja de ruta incluye hitos verificables en cada fase.

Limitación identificada	Impacto potencial sobre el alcance del trabajo	Estrategia de mitigación adoptada / recomendación para futuras investigaciones
La evaluación de los marcos se realizó con base en ediciones específicas que pueden ser actualizadas.	Posible desactualización parcial de la Tabla 2 si algún marco publica una nueva edición durante el período de implementación del plan.	El plan incorpora el principio de gobernanza adaptativa que permite revisar los instrumentos frente a nuevas versiones de los marcos. Se puede realizar una revisión de la Tabla 2 cada tres años o cuando algún marco publique una edición actualizada e incluirla en la optimización del plan de gobierno corporativo.

Nota: la tabla fue elaborada con base a los capítulos precedentes.

7.6 Recomendaciones para la implementación del plan

- Antes de comenzar cualquier otra actividad, se debe dar prioridad a la designación del gestor del portafolio del programa (GPP).

Esta es la condición habilitadora más crítica. Sin un GPP designado mediante acto administrativo formal, los procesos P1–P6 no tienen un responsable técnico y el CEIP no tiene un interlocutor permanente.

- Formalizar las funciones del CEIP a través de un anexo al acuerdo de cooperación derivado vigente.

La transformación del Comité requiere un anexo al instrumento jurídico que defina funciones del CEIP, protocolo de convocatoria, quórum decisorio y mecanismo de escalamiento de conflictos.

- Implementar la caja de herramientas de forma progresiva, comenzando por los instrumentos de mayor impacto inmediato.

Primero el IAE (resuelve de inmediato la brecha de reportes no estandarizados); segundo la MAE (que transforma el PGI en herramienta de gestión estratégica) y tercero el RBE (instala la cultura de gestión de beneficios).

- Realizar la segunda medición HMPF al finalizar la Fase 2, con la participación de representantes de las cuatro entidades cooperantes.

Al comparar los puntajes de madurez percibida por las cuatro entidades se puede identificar si los avances del plan se están distribuyendo de forma equilibrada entre los actores del convenio.

- Incluir el plan de gobierno corporativo dentro de la inducción de todos los nuevos supervisores del convenio.

Cada que se presente cambio de supervisor, se debe realizar una sesión de inducción sobre el plan, los procesos P1–P6, los instrumentos de la caja de herramientas y el sistema de indicadores.

7.7 Reflexión final

Este trabajo inició a través de la siguiente pregunta: ¿cómo puede la FGN diseñar un plan de gobierno corporativo para reducir la subejecución del PGI? En los seis capítulos anteriores se mostró que el problema de la subejecución presupuestal del convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT no es un problema de recursos ni de voluntad institucional, es un problema de arquitectura de gobernanza. La subejecución es una consecuencia de una arquitectura deficiente, puesto que, los proyectos no tienen una estructura de dirección estratégica que los vincule con los objetivos de las organizaciones que los financian, los beneficios esperados no se definen antes de ejecutar el gasto y el conocimiento generado en cada vigencia se pierde con la rotación de los funcionarios.

El plan de gobierno corporativo propuesto en este documento, es una propuesta de transformación institucional: plantea que el convenio FGN–PONAL–Ecopetrol–CENIT puede

convertirse en un modelo de cooperación interinstitucional para el fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano en la protección de la infraestructura crítica y la lucha contra el crimen organizado, siempre y cuando la gestión de sus proyectos esté a la altura de la importancia estratégica de esa misión. Con este plan, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, Ecopetrol y CENIT tienen la oportunidad para demostrar que las entidades públicas colombianas son capaces de gestionar la complejidad interinstitucional con la rigurosidad y orientación al valor que exigen los mejores estándares internacionales de gestión de proyectos.

Referencias

- Andrade Gómez, M. V., Agredo Trujillo, V. L., & Quintero Bonilla, A. (2024). Evaluación del nivel de madurez en la gestión de proyectos públicos en la Alcaldía de Acevedo, Huila. *Administración & Desarrollo*, 54(2), e983. <https://doi.org/10.22431/25005227.983>
- Arteaga-Villanueva, A. E. (2026). La gestión pública en la eficiencia de la ejecución presupuestal en los gobiernos subnacionales: una revisión sistemática. *Revista InveCom*, 6(1), 1-10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15620643>
- AXELOS. (2017). *Managing successful projects with PRINCE2* (6.^a ed.). The Stationery Office.
- Berge, T. T., Hussein, B., & Haaskjöld, H. (2025). A new holistic framework for megaproject portfolio success. *Project Leadership and Society*, 6, 100190. <https://doi.org/10.1016/j.plas.2025.100190>
- Canal Institucional. (2023, 5 de mayo). *Fiscalía General de la Nación: qué es y cuáles son sus funciones*. <https://www.canalinstitucional.tv/te-interesa/fiscalia-general-de-la-nacion-funciones-que-es>
- Carbel, A. (2024). Ejecución presupuestaria de la Administración Pública Nacional (1995-2022). *Estudios Sociales del Estado*, 10(20). <https://doi.org/10.35305/ese.v10i20.361>
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.120. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0087_1993.html
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas

en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.464.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República de Colombia. (2004). Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 31 de agosto de 2004. D.O. No. 45.657.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14787>

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No. 48.128.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2022,). *Ley 2197 de 2022, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.928.

Consejo de Estado. (2024). *Controversias contractuales – CPACA* [Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A; M. P. Pardo Flórez, F. A.].

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/10/52001233300020170047001.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 249 a 253*. Gaceta Constitucional No. 116.

Fiscalía General de la Nación. (s. f.-a). *El Fiscal General de la Nación*. Recuperado el 23 de junio de 2026, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/el-fiscal/>

Fiscalía General de la Nación. (s. f.-b). *Portafolio de servicios institucionales*. Recuperado el 23 de junio de 2026, de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/>

Fiscalía General de la Nación, Ecopetrol, Cenit y Policía Nacional. (2024). *Acuerdo de Cooperación No. 2 (3055301) derivado del Convenio Marco de Cooperación No. 3054486.*

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=25-22-112434>

Fiscalía General de la Nación, Ecopetrol, Cenit y Policía Nacional. (2024). *Convenio Marco de Cooperación No. 3054486.*

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=25-22-112434>

Fiscalía General de la Nación. (2024). *Plan estratégico 2024-2028.* FGN.

https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Direccionamiento_Estrategico_2024-2028.pdf

Fiscalía General de la Nación. (2025). *Estructura orgánica de la Fiscalía General de la Nación* [Organigrama]. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/organigrama/>

Fiscalía General de la Nación, Dirección de Control Interno. (2025). *Informe de auditoría de control interno: Convenio FGN-DECOC-Ecopetrol, sedes Cali, Cartagena y Barrancabermeja* (Oficio No. DE-30000; Radicado No. 20251800002163) [Documento interno no publicado]. Fiscalía General de la Nación.

HumansPRO®. (2026). *HumansPRO® Maturity Project Framework (HMPF).* <https://madurez.humanspro.org/>

International Organization for Standardization. (2021). *Project, programme and portfolio management — Context and concepts* (ISO Standard No. 21500:2021). <https://www.iso.org/standard/75704.html>

Johannes, F. N., Hendriks, C., & Maramura, T. C. (2025). Corporate governance implementation:

A key instrument for effective administration and management of state-owned enterprises

– A scoping review. *Frontiers in Political Science*, 7, 1511708.

<https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1511708>

Müller, R. (2017). *Project governance*. Routledge.

http://111.68.96.114:8088/get/PDF/Ralf%20Muller-Project%20Governance_9273.pdf

Observatorio Fiscal. (2025). *Ejecución del presupuesto 2024: inversión en crisis y rezago en*

aumento. [https://www.ofiscal.org/post/ejecución-del-presupuesto-2024-inversión-en-](https://www.ofiscal.org/post/ejecución-del-presupuesto-2024-inversión-en-crisis-y-rezago-en-aumento)

[crisis-y-rezago-en-aumento](https://www.ofiscal.org/post/ejecución-del-presupuesto-2024-inversión-en-crisis-y-rezago-en-aumento)

OCDE. (2015). *G20/OECD principles of corporate governance*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/9789264236882-en>

OCDE. (2025). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*.

OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/d9cdb4de-es>

OECD. (2025). *OECD corporate governance factbook 2025*. OECD Publishing.

<https://doi.org/10.1787/f4f43735-en>

Piña Ararat, M. A., & Bazurto Roldán, J. A. (2022). Modelo de madurez aplicado al contexto

organizacional de la gestión de proyectos para la Alcaldía de Chinácota-Colombia. *Project,*

Design and Management. [https://www.mlsjournals.com/Project-Design-](https://www.mlsjournals.com/Project-Design-Management/article/view/991/2514)

[Management/article/view/991/2514](https://www.mlsjournals.com/Project-Design-Management/article/view/991/2514)

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto Ley 016 de 2014. Por el cual se modifica

y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación. 9 de enero

de 2014. D.O. No. 49.028.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68758>

Presidencia de la República de Colombia. (2015). Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial No. 49.523.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>

Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto Ley 898 de 2017, por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación*. Diario Oficial No. 50.243.

Project Management Institute. (2017). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)* (6.^a ed.). PMI.

Project Management Institute. (2017). *The standard for portfolio management* (4.^a ed.). PMI.

Project Management Institute. (2021). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)* (7.^a ed.). PMI.

Ramos, F. (2024). Unlocking organizational potential: OPM3 and continuous improvement frameworks. *MaturityLab*. <https://maturitylab.com/opm3-organizational-maturity>

Rodríguez Otero, G. A., & Gómez Ortiz, A. (2021). *Modelo de madurez organizacional en gestión de proyectos para universidades públicas del occidente de Colombia* [Trabajo de grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio Institucional UNAD. <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/43419>

Sankaran, S., Drouin, N., & Locatelli, G. (2025). Gobernanza de proyectos: Reflexiones sobre el pasado y sugerencias para el futuro. *Project Management Journal*, 56(1), 3-14. <https://doi.org/10.1177/87569728251315013>

- Saxena, A. (2025). Understanding the PMBOK Guide: Key concepts, structure, and latest updates 2025. *Anexas Europe*. <https://anexas.net/understanding-the-pmbok-guide-key-concepts-structure-and-latest-updates-2025/>
- UK Government Infrastructure and Projects Authority. (2024). *Government project delivery framework: Chapter 11 — The governance and management of portfolios*. Crown Copyright. <https://projectdelivery.gov.uk/teal-book/home/part-c-managing-portfolios/chapter-11-the-governance-and-management-of-portfolios/>
- UK Government. (2025). *Government project delivery function strategy 2025*. Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/government-project-delivery-function-strategy-2025/government-project-delivery-function-strategy-2025-html>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6.^a ed.). SAGE Publications. <https://ebooks.umu.ac.ug/librarian/books-file/Case%20Study%20Research%20and%20Applications.pdf>
- Younes Moreno, D., & Latorre González, I. (2020). *Modelos de gobierno corporativo en el sector público colombiano* (2.^a ed.). IEMP Ediciones.