

**Consultoría internacional para la Contaduría General de la Nación de Colombia
(CGN) en Contabilidad para la Sostenibilidad – segunda fase**

Entregable # 2

**Documento de síntesis de las normas de información contable de
sostenibilidad expedidas por el CINIIF de México, GRI e IPSASB,
incluyendo recomendaciones sobre su aplicación en el sector público
colombiano y un análisis de las potencialidades y limitaciones de cada
una de estas normas en dicho sector**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. OBJETIVOS.....	5
2. METODOLOGÍA	7
3. REVISIÓN DE LOS REFERENTES CONSIDERADOS.....	10
3.1. Normas de Información de Sostenibilidad de CINIF de México	10
3.2. Estándares GRI aplicables al sector público	15
3.3. Normas Internacionales de Información de Sostenibilidad del Sector Público de IPSASB.....	19
4. SÍNTESIS DE LAS POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE CADA REFERENTE	24
5. UTILIDAD DE LOS REFERENTES PARA EL DESARROLLO DE LA REGULACIÓN SOBRE INFORMACIÓN CONTABLE DE SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO	30
REFERENCIAS	32

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento sintetiza y compara tres referentes normativos para la elaboración de informes de sostenibilidad: los Estándares de Informes de Sostenibilidad CINIF (NIS, México), los Estándares GRI aplicables al sector público y el IPSASB SRS-1 (Divulgaciones relacionadas con el Clima), con el objetivo de evaluar su utilidad para fundamentar el desarrollo de la normativa de informes de sostenibilidad en el sector público colombiano, identificando áreas de convergencia, limitaciones y recomendaciones de implementación.

El análisis de los referentes se realizó con un enfoque cualitativo basado en documentos, aplicando un marco comparativo basado en seis criterios: entidad informante, materialidad, alcance, interoperabilidad, complejidad y comparabilidad. La evaluación se adaptó a las necesidades del sector público colombiano, con especial énfasis en los principios de proporcionalidad e implementación gradual, la diversidad de usuarios (ciudadanos, organismos de control, servidores públicos, etc.) y la necesidad de vincular los informes con políticas, programas y proyectos, prestando especial atención a su posible alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El análisis muestra que los tres referentes ofrecen valor, pero ninguno es suficiente por sí solo como modelo para una regulación plenamente adecuada para el sector público colombiano. Los Estándares GRI ofrecen el enfoque alineado con la rendición de cuentas sobre impactos y valor público, además de proporcionar una base para el desarrollo de un marco conceptual, pero su adopción regulatoria requiere una operacionalización nacional para evitar una heterogeneidad excesiva y una comparabilidad insuficiente.

La norma SRS-1 del IPSASB, a su vez, ofrece una sólida interoperabilidad con los marcos corporativos de divulgación climática, pero su enfoque de materialidad financiera, su alcance temático sobre el clima y su complejidad técnica la hacen más adecuada para grandes entidades con una capacidad o exposición significativa a los mercados de capitales. Su utilidad regulatoria más amplia dependerá en gran medida de la próxima norma del IPSASB sobre políticas y programas públicos relacionados con el clima, prevista para 2026.

Las NIS del CINIF aportan un enfoque de doble materialidad (financiera y de impacto) que puede servir de referente para la regulación de la información contable de sostenibilidad del sector público colombiano. La enunciación de un marco conceptual claro y la definición de un conjunto universal de indicadores básicos basados en la Guía de UNCTAD permite establecer requisitos de información comparables, interoperables

y alineados con los ODS. No obstante, las NIS requieren ajustes para adaptarse a la lógica del sector público.

En cuanto a las recomendaciones, el documento concluye que la regulación debe diseñarse como un modelo híbrido y modular, que combine: (i) un núcleo mínimo comparable aplicable a todo el sector público basado en la definición de un marco conceptual con principios y definiciones básicos, (ii) un enfoque de materialidad adaptativa que permita adaptar los requisitos a las funciones, los riesgos/impactos y la capacidad institucional, y (iii) una implementación gradual por tipo de entidad. El documento también subraya que la regulación debe priorizar la rendición de cuentas por el valor público, vinculando explícitamente la información reportada con políticas, programas y proyectos, y facilitando la alineación con las prioridades nacionales y los ODS, de modo que la presentación de informes respalde la evaluación no solo de las actividades, sino también de los resultados e impactos.

1. OBJETIVOS

Según los términos de referencia de la Consultoría, el Entregable #2 “Documento de síntesis de las normas de información contable de sostenibilidad expedidas por el CINIF de México, GRI e IPSASB, incluyendo recomendaciones sobre su aplicación en el sector público colombiano y un análisis de las potencialidades y limitaciones de cada una de estas normas en dicho sector” tiene como objetivo:

- a) Identificar y analizar comparativamente las principales disposiciones de las normas de información contable de sostenibilidad expedidas por el CINIF, GRI e IPSASB, destacando su pertinencia para el sector público y su contribución a la rendición de cuentas del valor público.
- b) Presentar un análisis crítico de las potencialidades y limitaciones de cada uno de estos referentes sobre información contable de sostenibilidad para su aplicación en el sector público colombiano, identificando convergencias, diferencias y aspectos no cubiertos.
- c) Formular recomendaciones prácticas para orientar la aplicación e interpretación de las normas contenidas en estos referentes en el contexto institucional, operativo y regulatorio del sector público colombiano, incluyendo su utilidad para la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- d) Proveer un insumo que sirva como base técnica y conceptual para el desarrollo de la política de regulación de información contable de sostenibilidad en el sector público.

Para el cumplimiento de estos objetivos, este documento se estructura en los siguientes apartados:

Apartado 2. Metodología. En este epígrafe se explica el proceso seguido para dar respuesta a los objetivos del documento.

Apartado 3. Revisión de los referentes considerados. En este apartado se identifican y analizan los referentes de información contable de sostenibilidad expedidos por el CINIF, GRI e IPSASB aplicables al sector público.

Apartado 4. Síntesis de las potencialidades y limitaciones de cada referente. En este apartado se presenta un análisis crítico de las potencialidades y limitaciones de los referentes de información contable de sostenibilidad expedidas por el CINIF, GRI e IPSASB para su aplicación en el sector público colombiano, identificando convergencias, diferencias y aspectos no cubiertos.

Apartado 5. Utilidad de las normas como referentes para el desarrollo de la regulación. A partir del análisis realizado, en este apartado se presentan las principales

conclusiones sobre la utilidad de las normas de información contable de sostenibilidad expedidas por el CINIF, GRI e IPSASB como potenciales referentes para orientar el desarrollo de la regulación en materia de información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano.

2. METODOLOGÍA

La elaboración de este entregable se fundamentó en un enfoque cualitativo de análisis documental, en concordancia con las especificaciones para el plan de trabajo y la metodología establecidas en el Entregable #1.

De conformidad con los términos de referencia, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de tres referentes de información contable en materia de sostenibilidad, considerados potencialmente aplicables para el desarrollo de la regulación del sector público colombiano:

- a) Las Normas de Información de Sostenibilidad (NIS) expedidas por el CINIF de México.
- b) Los estándares Global Reporting Initiative (GRI) relacionados específicamente con el sector público¹.
- c) Las normas de revelaciones relacionadas con el clima que publique el IPSASB durante la vigencia de la Consultoría².

Estos referentes han sido analizados teniendo en cuenta los seis criterios del marco comparativo empleado en los Entregables #2 y #4 de la Fase 1 de la Consultoría (entidad informante, materialidad, alcance, interoperabilidad, complejidad y comparabilidad). Debido a la especificidad del estudio de los estándares como potenciales referencias para la formulación de la regulación sobre información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano, la consideración de estos criterios en el análisis se ha adaptado teniendo en cuenta las recomendaciones y hoja de ruta realizadas en el Entregable #4 de la Fase 1.

Dado que en esta fase el objetivo es evaluar su utilidad como posibles referentes para la formulación de una regulación de información contable de sostenibilidad para el sector público colombiano, la aplicación de dichos criterios se adaptó conforme a las

¹ En el Entregable #2 de la Fase 1 de la Consultoría se analizaron los Estándares GRI, en su conjunto y dentro del conjunto de marcos de información de sostenibilidad aplicables al sector privado, sin un foco específico en aquellos referentes desarrollados de forma específica para el sector público.

² En el Entregable #2 de la Fase 1 de la Consultoría se analizó el borrador de las normas de revelación relacionadas con el clima elaborado por IPSASB y publicado para consulta pública en octubre de 2024. Sin embargo, dicha norma ha sido posteriormente dividida en dos partes: la primera fue aprobada en diciembre de 2025 y la segunda se prevé que sea publicada a lo largo de 2026. Asimismo, IPSASB ha iniciado el desarrollo de una norma específica sobre información relativa a los recursos naturales. En este entregable se examinan estos desarrollos recientes, en la medida en que la información está disponible.

recomendaciones y la hoja de ruta establecidas en el Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría.

- **Entidad informante:** Tipo de organización que reporta información contable de sostenibilidad. En esta fase, se valoró especialmente la aplicabilidad de las normas a entidades no cotizantes (incluidas aquellas no cubiertas por la Circular 100-000010/ 2023 de la Superintendencia de Sociedades) y a entidades de gobierno. Por ello, se analizó su alineamiento potencial con los principios de proporcionalidad y progresividad, recomendados en el Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría.
- **Materialidad:** Enfoque de materialidad (impacto, financiera o doble) desde el cual se enfoca la información contable de sostenibilidad. Se evaluó la capacidad de las normas para atender las necesidades de la diversidad de usuarios de la información en el sector público (por ejemplo, inversionistas, ciudadanía, servidores públicos y sociedad en general, entre otros). Esta diversidad, unida a la heterogeneidad de las entidades públicas, exige un enfoque de materialidad adaptativa (propuesta en las recomendaciones del Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría) que pueda modularse según las funciones de la entidad, sus riesgos e impactos, así como su capacidad institucional.
- **Alcance:** Cobertura temática de aspectos relacionados con la sostenibilidad. Las normas deben permitir la elaboración de información sobre todas las dimensiones de la sostenibilidad, no solo cuestiones ambientales, sino también sociales y de gobernanza. Además, esta información debe permitir la evaluación del impacto de las políticas y programas del sector público. Asimismo, se valoró su potencial para generar información que facilite evaluar la alineación de las entidades con las prioridades de las políticas públicas colombianas en materia de sostenibilidad, articuladas en torno a los ODS.
- **Interoperabilidad:** Grado en que la información puede alinearse o complementarse con la elaborada con base en otros referentes existentes. También se analizó la posibilidad de integrar la información generada por las entidades públicas en el sistema de cuentas nacionales y en la producción de estadísticas, especialmente para el seguimiento de políticas relacionadas con los ODS. En este sentido, se tuvo en cuenta en qué medida los referentes analizados requieren la construcción de indicadores que puedan ser insumo para el desarrollo de información contable de sostenibilidad a nivel nacional para la monitorización de la consecución de los ODS.
- **Complejidad:** Nivel de dificultad que implica elaborar la información contable de sostenibilidad, teniendo en cuenta aspectos como formación, acceso a datos, cuestiones técnicas, comprensión normativa, etc. En este sentido, se valoró que las normas permitiesen una implantación gradual coherente con los principios

de proporcionalidad y progresividad, propuestos en el Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría.

- **Comparabilidad:** Posibilidad de que la información sea comparable entre entidades. Esto no implica uniformidad absoluta, sino la existencia de un marco conceptual con principios y definiciones comunes que sirvan de base para la elaboración de la información. Dicho marco conceptual debe estar alineado con el resto de los criterios.

A la hora de evaluar estos criterios, es importante tener en cuenta que su análisis está entrelazado. Es decir, aspectos que caracterizan a un criterio son relevantes también para el estudio de otro. Por ejemplo, el hecho de que la información requiere de recursos, como capacitación de la plantilla y adaptación de los sistemas de control interno, aumenta el nivel de complejidad de la norma, pero también afecta a la consideración de la entidad informante, dado que serán las grandes entidades las que puedan afrontar la elaboración de estas divulgaciones. Asimismo, el examen de los usuarios de la información determina el enfoque de materialidad de una norma, pero también puede influir en el alcance y el tipo de entidad informante.

Este trabajo se enmarca en las líneas de investigación del Grupo ERGO —Contabilidad, Cambio y Sociedad— de la Universidad de Burgos, que cuenta con repositorios documentales procedentes de investigaciones previas, así como con los recursos académicos del Máster Universitario en Información de Sostenibilidad y Aseguramiento, los cuales han servido para completar el análisis.

3. REVISIÓN DE LOS REFERENTES CONSIDERADOS

La razón para elegir las normas de contabilidad de sostenibilidad consideradas en este entregable —las emitidas por CINIF, GRI e IPSASB— radica en su relevancia para el sector público y su alineamiento con una lógica de valor público. En el sector público, la rendición de cuentas no se limita al desempeño financiero, sino que debe reflejar el propósito distintivo de las entidades públicas: crear y proteger el valor público a través de políticas, programas y servicios, con resultados y efectos observables para la sociedad (OCDE, 2019). En este sentido, IPSASB enmarca la presentación de informes de propósito general como una herramienta para respaldar la rendición de cuentas y la toma de decisiones, incluyendo información financiera y no financiera que complementa los estados financieros, considerando a los usuarios de los informes públicos (IPSASB, 2023). Por su parte, GRI es particularmente útil para este enfoque porque tiene como propósito proponer referentes para informar sobre los impactos en la economía, el medio ambiente y las personas, y que son aplicable tanto a organizaciones privadas como públicas, fortaleciendo la transparencia respecto a las contribuciones al desarrollo sostenible (GRI, s.f.). Además, el propio trabajo técnico de GRI sobre la elaboración de informes de impacto en el sector público respalda la necesidad de marcos que visibilicen no solo las prácticas de gestión interna, sino también los resultados e impactos de la acción pública (GRI, 2024). En cuanto al CINIF, la emisión de la NIS proporciona un enfoque contable que facilita la integración de la sostenibilidad en el ecosistema de información financiera mediante normas nacionales y su implementación progresiva (PwC, 2024; CINIF, 2024).

A continuación, se describen y analizan los tres referentes de información contable de sostenibilidad emitidos por el CINIF, GRI e IPSASB aplicables al sector público, siguiendo los criterios mencionados en el segundo apartado de este documento.

3.1. Normas de Información de Sostenibilidad de CINIF de México

Las Normas de Información sobre Sostenibilidad (NIS) constituyen el marco regulatorio mexicano, emitido por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera y de Sostenibilidad (CINIF), para estandarizar la preparación y divulgación de información de sostenibilidad con un enfoque contable (CINIF, 2024; PwC, 2024). En su primera fase, el CINIF ha publicado dos normas: NIS A-1 (Marco Conceptual) y NIS B-1 (Indicadores Básicos de Sostenibilidad, IBSO) (CINIF, 2024). Su emisión se enmarca dentro de la creciente demanda de información ambiental, social y de gobernanza y la convergencia internacional impulsada por el ISSB a través de las Normas Internacionales de Información Financiera sobre Requerimientos Generales para la Información Financiera

a Revelar relacionada con la Sostenibilidad (NIIF S1) y sobre Información a Revelar relacionada con el Clima (NIIF S2), así como la agenda de los ODS (PwC, 2024).

En términos generales, las NIS buscan garantizar que la información contable de sostenibilidad sea útil para la toma de decisiones de los usuarios de los estados financieros y fortalecer la resiliencia de las entidades ante los riesgos y oportunidades de sostenibilidad (CINIF, 2024).

Las NIS tienen como antecedente la Guía de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) sobre indicadores básicos para entidades que informan sobre su contribución a la implementación de los ODS (UNCTAD, 2019). La Guía UNCTAD tiene como objetivo apoyar la medición y divulgación de información comparable sobre sostenibilidad mediante un conjunto acotado de indicadores de aplicación general, incluyendo aspectos económicos, ambientales, sociales e institucionales o de gobernanza. La Guía UNCTAD resulta especialmente pertinente en relación con las NIS porque ofrece una base metodológica para definir un núcleo mínimo de indicadores, fortalecer la comparabilidad y vincular explícitamente la información reportada con los ODS.

NIS A-1. Marco Conceptual de las Normas de Información sobre Sostenibilidad. La NIS A-1 establece el marco conceptual para la preparación y revelación de información sobre sostenibilidad por parte de las entidades que emiten estados financieros de conformidad con el Marco Conceptual de las Normas de Información Financiera Mexicanas (NIF) (CINIF, 2024). En tanto que marco conceptual, esta norma no exige por sí misma revelaciones específicas, sino que define la estructura para el desarrollo de futuras NIF específicas y los requisitos generales que debe cumplir la información revelada (CINIF, 2024). Esto incluye, de acuerdo con el enfoque NIF, la definición de conceptos (p. ej., sostenibilidad e información sobre sostenibilidad) y las características cualitativas fundamentales y de mejora que rigen la calidad de la información (CINIF, 2024).

NIS B-1. Indicadores Básicos de Sostenibilidad (IBSO). La NIS B-1 es la primera norma específica y establece los criterios para identificar, determinar y revelar un conjunto de 30 Indicadores Básicos de Sostenibilidad de aplicación universal (CINIF, 2024). Sus disposiciones están diseñadas para ser aplicables a todo tipo de entidades. La norma exige que la información a revelar se incluya en las notas a los estados financieros y corresponda a la misma entidad económica que los presenta, con indicadores determinados al final del período sobre el que se informa (CINIF, 2024; PwC, 2024).

Además, NIS B-1 exige la divulgación de información sobre el perfil de la entidad y el contexto en el que opera. Como mínimo, esta información incluye: (i) el período sobre el

que se informa; (ii) el sector económico; (iii) las regiones geográficas donde opera; (iv) las actividades económicas relevantes; y (v) el número de trabajadores, segmentado por categoría ocupacional, género y rango de edad. La norma incluye apéndices para facilitar esta presentación (CINIF, 2024).

Estructura y contenido de los 30 IBSO

Los 30 IBSO se organizan en tres áreas: ambiental, social y gobernanza. La norma también distingue entre 21 indicadores cuantitativos y 9 cualitativos, que deben divulgarse en su totalidad (CINIF, 2024). La distribución es la siguiente:

- I. Área ambiental (16 IBSO cuantitativos): incluye emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de alcance 1, 2 y 3; consumo total de energía y consumo de energía renovable; inversión sostenible; uso sostenible del agua (entradas de agua, reutilización, vertidos de aguas residuales y tratadas, utilización de agua de zonas con estrés hídrico); biodiversidad (uso del suelo en zonas de riesgo o cerca de ellas); dependencia de sustancias que agotan la capa de ozono; y gestión de residuos (generados, reutilizados y peligrosos).
- II. Área social (4 IBSO cuantitativos y 2 cualitativos relacionados con el capital humano): abarca brecha salarial de género; horas de capacitación; evaluaciones de desempeño y desarrollo profesional; accidentes y enfermedades laborales con resultado de discapacidad o fallecimiento; así como políticas de igualdad de oportunidades/trabajo decente y salud y seguridad en el trabajo (cualitativo).
- III. Área de gobernanza (1 IBSO cuantitativo y 7 cualitativos): considera, entre otros aspectos, la existencia de un consejo de administración y un órgano de supervisión independiente, participación de mujeres en el consejo y políticas o estrategias relacionadas con la gestión de riesgos, sostenibilidad, código de integridad y ética, seguridad de la información y protección y privacidad de datos de terceros.

Divulgación de valores absolutos y relativos y fuentes de información

Para cada IBSO cuantitativo, la NIS B-1 exige la presentación de: (a) un valor absoluto y (b) un valor relativo, definidos según los requisitos específicos de cada indicador (CINIF, 2024). En la práctica, esta estructura busca mejorar la comparabilidad entre períodos y entre entidades al relacionar las magnitudes físicas con un denominador financiero. La norma también indica posibles fuentes de información que pueden consultarse para respaldar la determinación de cada IBSO, buscando fortalecer la trazabilidad y verificabilidad de la información (CINIF, 2024). Además, permite (aunque no exige) que

la entidad divulgue metas y objetivos relacionados con los IBSO, cuestión esta que puede vincular la medición con la gestión.

Entrada en vigor, comparabilidad y disposiciones transitorias

Las NIS A-1 y B-1 entraron en vigor en los ejercicios fiscales iniciados a partir del 1 de enero de 2025, con posibilidad de aplicación anticipada (PwC, 2024). Si bien el enfoque general favorece la presentación de información comparativa, la NIS B-1 estipula que, durante el primer año de aplicación, las entidades no están obligadas a presentar información comparativa; por lo tanto, la primera presentación formal comparable se espera para el año actual (2026), con información del ejercicio fiscal 2025 (PwC, 2024). Además, se incorpora la posibilidad de aplazar la divulgación de información sobre aquellos requisitos de datos que resulten más difíciles de obtener —en particular, emisiones de GEI de Alcance 3 e inversión sostenible— hasta finales de 2026, siempre que se divulgue explícitamente su aplicación (PwC, 2024).

Con base en esta revisión, se presenta una evaluación del marco NIS según los criterios de análisis definidos en la sección segunda de este documento:

- a. **Entidad informante.** Las NIS están dirigidas a las entidades que emiten estados financieros de conformidad con el Marco Conceptual de las NIF, constituyendo estas un universo amplio y heterogéneo de entidades. Esta característica es relevante al objeto de este informe por cuanto el referente fue concebido para organizaciones con distintos niveles de capacidad institucional, incluidas numerosas entidades no cotizantes y por ello adopta un diseño escalonado (A-1 como base conceptual y B-1 como primer conjunto mínimo de métricas), reforzado por formatos de apoyo y medidas transitorias. No obstante, su aplicabilidad a entidades de gobierno exige ajustes, en la medida en que parte de las categorías son propias del ámbito corporativo. Por ejemplo, la consideración del consejo de administración o ciertos vínculos con los usuarios de los estados financieros no siempre tienen una correspondencia directa con la estructura orgánica, las finalidades y los mecanismos de rendición de cuentas del sector público.
- b. **Materialidad.** Las NIS destacan la utilidad de la información para la toma de decisiones de los usuarios de los estados financieros y para la evaluación de riesgos y oportunidades de sostenibilidad, es decir, reconocen una dimensión de materialidad financiera. Sin embargo, al incorporar indicadores básicos orientados a mostrar la contribución de la entidad a los ODS y al reconocer como usuarios a otros actores de la cadena de valor, la sociedad y el entorno institucional, este referente también incorpora una dimensión de impacto. En

consecuencia, las NIS adoptan un enfoque de doble materialidad que, para su aplicación en entidades de gobierno, requeriría criterios complementarios que prioricen de manera más clara los impactos sobre el valor público.

- c. **Alcance.** El alcance se define por la complementariedad entre: (i) la NIS A-1, que establece definiciones, principios y características cualitativas; y (ii) la NIS B-1, que establece requisitos específicos a través de 30 IBSO que abarca aspectos de índole ambiental, social y de gobernanza.
- d. **Interoperabilidad.** Si bien el marco se emite en un contexto de convergencia internacional (NIIF S1/S2), su interoperabilidad está vinculada principalmente al ecosistema contable nacional mexicano: la información a revelar se incorpora en notas y mantiene la coherencia de la entidad y del período con los estados financieros, facilitando su integración en los procesos de control y cierre. Adicionalmente, su construcción a partir de la Guía de la UNCTAD (UNCTAD, 2019) fortalece la vinculación del referente con los ODS, ampliando su potencial de articulación con instrumentos de planeación, seguimiento y rendición de cuentas asociados a agendas públicas de sostenibilidad.
- e. **Complejidad.** La complejidad técnica se mantiene en un nivel moderado, al requerir un número de indicadores básicos limitado, incluyendo medidas de alivio transitorio en aquellas áreas específicas que originan un mayor desafío de medición (Alcance 3 e inversión sostenible).
- f. **Comparabilidad.** La comparabilidad se promueve mediante la estandarización de indicadores (IBSO), la normalización (absoluta/relativa) y los formatos de apoyo.

El diseño inicial del NIS introduce un elemento de especial importancia para el sector público: además de la lógica de convergencia con las NIIF, el NIS incorpora un conjunto explícito de indicadores ambientales, sociales y de gobernanza transversales en el marco del IBSO, cuya divulgación busca estandarizar las mediciones de desempeño y las prácticas institucionales (CINIF, 2024). Conceptualmente, esta decisión regulatoria acerca la presentación de informes de sostenibilidad a una rendición de cuentas integral, que considera **no solo la evaluación de riesgos/oportunidades con implicaciones financieras, sino también el monitoreo sistemático de los resultados e impactos asociados a los bienes públicos**: emisiones, agua, residuos, condiciones laborales, integridad, gestión de riesgos, seguridad de la información y protección de datos (CINIF, 2024).

Otro atributo distintivo de las NIS es su orientación hacia un **universo de entidades** que reportan bajo NIF mexicanas—donde predominan organizaciones que no necesariamente cuentan con la infraestructura metodológica o tecnológica de entidades de interés público (**como pymes**)—lo cual explica un diseño de adopción

gradual, con un “núcleo” conceptual (NIS A-1) y un conjunto mínimo de métricas (NIS B-1), complementado con disposiciones transitorias y guías prácticas (CINIF, 2024; PwC, 2024). Esta característica aumenta su interés como referente para el sector público colombiano, en la medida en que muestra una ruta de implementación proporcional; sin embargo, su traslado a entidades de gobierno requeriría adaptar los indicadores y ejemplos de aplicación a estructuras institucionales, mandatos y fuentes de información distintas de las del ámbito empresarial.

3.2. Estándares GRI aplicables al sector público

Los Estándares GRI constituyen el referente internacional de mayor seguimiento en la elaboración de informes de sostenibilidad desde una perspectiva centrada en el impacto (Luque-Vílchez et al., 2023). Institucionalmente, su propósito es permitir que cualquier organización, pública o privada, comprenda e informe, de manera comparable y creíble, sobre sus impactos en la economía, el medio ambiente y las personas, fortaleciendo así la transparencia respecto a su contribución al desarrollo sostenible (Global Reporting Initiative [GRI], n.d.). En el sector público, el enfoque de GRI es especialmente pertinente porque la rendición de cuentas trasciende la dimensión financiera e incorpora los resultados, efectos e impactos asociados con las políticas, los programas y la prestación de servicios (Kaur y Lodhia, 2019). Metodológicamente, los estándares GRI se organizan como un sistema modular compuesto por: (i) Estándares Universales; (ii) Estándares Sectoriales; y (iii) Estándares Temáticos, diseñados para ser utilizados de forma integrada en la estructuración del informe (GRI, s.f.). El punto de partida es la aplicación de los Estándares Universales revisados (GRI 1, GRI 2 y GRI 3), cuyo uso es obligatorio para la información publicada a partir del 1 de enero de 2023 que siga estos estándares (Global Sustainability Standards Board [GSSB], 2021a, 2021b, 2021c; GRI, 2022). Sobre esta base, los Estándares Sectoriales —cuando existen para el sector procedente— ayudan a orientar la identificación de asuntos potencialmente materiales y su conexión con información específica; mientras que los Estándares Temáticos detallan los requisitos de información para cada asunto (GRI, s.f.). Desde una perspectiva analítica, este marco busca reducir la discrecionalidad y fortalecer la trazabilidad entre (a) los impactos identificados, (b) la priorización de asuntos y (c) la información reportada; sin embargo, la literatura enfatiza que la calidad final depende de cómo las organizaciones apliquen la materialidad, la evidencia y los límites de información (Luque-Vílchez et al., 2023).

GRI ha reconocido las particularidades del sector público mediante actividades e informes dirigidos a ajustar su enfoque general de sostenibilidad a las funciones,

responsabilidades y exigencias de rendición de cuentas propias de las entidades estatales. Sobre este particular, algunos documentos pertinentes con el **Suplemento Sectorial para Organismos Públicos (piloto)** (GRI, 2005, citado por GRI, 2024) y el documento **GRI Reporting in Government Agencies** (GRI, 2010, citado por GRI, 2025). El suplemento piloto de 2005 constituyó un primer esfuerzo que, si bien no llegó a cristalizar en un estándar, sí delineó algunas cuestiones que siguen siendo centrales para el sector público, tales como la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, la relación entre políticas, programas e impactos, y la necesidad de considerar una base amplia de usuarios más allá de los inversores. El suplemento piloto de 2005 reconocía la demanda de directrices más específicas que destacasen no solo las prácticas de gestión interna, sino también los resultados e impactos de la acción pública, y proponía recomendaciones para fortalecer la adopción de GRI en el sector público (GRI, 2024). El segundo documento, *GRI Reporting in Government Agencies*, profundizó esa línea de trabajo mediante una revisión de la literatura y el análisis de diez informes elaborados con base en el marco GRI por organizaciones públicas de distintos países. De acuerdo con lo reportado posteriormente por National Audit Office (2012), este documento encontró que el reporte de sostenibilidad en el sector público venía creciendo, pero seguía siendo menos extendido que en el sector corporativo. Además, evidenció que la utilización del suplemento para el sector público era fragmentaria y que muchas agencias seleccionaban solo algunos indicadores de GRI, ignorando aspectos especialmente relevantes para el sector, como las prácticas de contratación o compras sostenibles y la evaluación de la eficiencia y eficacia de los servicios prestados.

Más recientemente, el documento **Public sector, state of play and recommendations** (GRI, 2024) actualiza esta línea de trabajo y concluye que la aplicación del marco GRI en organizaciones públicas requiere orientaciones operativas para abordar cuatro aspectos críticos: (i) materialidad desde una perspectiva de impacto; (ii) delimitación de la entidad informante en estructuras estatales complejas; (iii) articulación entre la información reportada y los objetivos de política pública; y (iv) comparabilidad entre entidades con mandatos y funciones diversas. Tanto el suplemento para el sector público como el documento sobre agencias gubernamentales anticipan desafíos que siguen siendo centrales en la discusión internacional: la necesidad de lineamientos más operativos para aplicar la materialidad, definir con precisión la entidad reportante, conectar la información de sostenibilidad con los mandatos y resultados de política pública, y mejorar la comparabilidad entre organizaciones con configuraciones institucionales heterogéneas.

Para el caso colombiano, estos referentes son útiles en la medida en que permiten trasladar la arquitectura modular de GRI a un entorno institucional en el que la información de sostenibilidad debe servir, ante todo, como instrumento de

transparencia, rendición de cuentas y demostración de valor público. En esa medida, más que constituir un modelo cerrado, estos desarrollos ofrecen una base técnica pertinente para orientar la adaptación del enfoque de impactos de GRI a entidades públicas con distintos niveles de capacidad institucional, diversidad funcional y estructuras organizacionales complejas.

Con base en esta revisión, se presenta a continuación una evaluación del marco de GRI según los criterios de análisis definidos en la sección segunda de este documento:

- a. **Entidad informante.** Los Estándares GRI están diseñados para ser utilizados por organizaciones de cualquier tamaño, sector o ubicación, incluyendo explícitamente a las organizaciones públicas (GRI, n.d.). Esto permite su adopción por agencias, empresas estatales y entidades territoriales sin depender de su forma jurídica ni de su condición de emisores en los mercados de capitales. Sin embargo, esta misma flexibilidad deja abierta una dificultad central para el sector público: la delimitación de la entidad informante en estructuras estatales complejas. En muchas entidades públicas, los límites entre nivel central y descentralizado, entre cabeza de sector y entidades adscritas o vinculadas, o entre programas, fondos y unidades ejecutoras no son evidentes desde la lógica del reporte. Por ello, aunque GRI ofrece una base útil para definir la entidad reportante, no resuelve por sí mismo los problemas institucionales de consolidación, agregación o separación de información dentro del Estado. En el caso colombiano, esta limitación es especialmente relevante, dado que la futura regulación debería precisar con mayor detalle qué debe entenderse por entidad informante y bajo qué criterios se determinan los límites del reporte.
- b. **Materialidad.** La materialidad es, probablemente, el rasgo más valioso del enfoque GRI para el sector público. El núcleo del modelo GRI es la determinación de los asuntos materiales en función de sus impactos, priorizando aquellos significativos para la economía, el medio ambiente y las personas (incluidos los derechos humanos) (GRI, n.d.). Para el sector público, esta lógica se alinea con la rendición de cuentas por los resultados e impactos de la acción pública y con la contribución a los ODS.
- c. **Alcance.** El alcance del marco GRI es multidimensional y se operacionaliza a través de divulgaciones universales y temáticas basadas en impactos materiales (GRI, s.f.; GSSB, 2021a). Esta amplitud le permite cubrir áreas clave para las entidades públicas (p. ej., prácticas laborales, derechos humanos, comunidades, integridad e impactos ambientales) que están alineados con los ODS, con flexibilidad para diferentes mandatos institucionales.
- d. **Interoperabilidad.** GRI ofrece una arquitectura modular que facilita su integración con otros marcos y con herramientas internas de planificación y

evaluación. En particular, la secuencia Universal → Sectorial (donde existan) → Temático refuerza la trazabilidad metodológica desde la identificación del impacto hasta la selección de la información (GRI, n.d.). Para el sector público, esta interoperabilidad puede ser valiosa para conectar los informes de sostenibilidad con los marcos de resultados, la presupuestación de programas y el seguimiento de políticas. Aunque GRI ofrece una estructura apta para integrarse con otros instrumentos de gestión pública, su aprovechamiento efectivo exige arreglos institucionales y definiciones regulatorias que aseguren coherencia entre los distintos sistemas de información y eviten duplicidades o cargas innecesarias.

- e. **Complejidad.** La complejidad del modelo GRI varía: puede ser moderada en organizaciones con impactos limitados o sistemas de información consolidados, y alta en entidades con múltiples líneas de misión, dispersión territorial o extensas cadenas de suministro (GRI, s.f.). Estudios en organizaciones públicas muestran que la complejidad se concentra en la infraestructura organizacional para producir información consistente: recopilación, consolidación, interdependencias, control de calidad y sostenibilidad del proceso de elaboración de informes a lo largo del tiempo (Greiling et al., 2015). Esto significa que GRI no puede calificarse simplemente como un marco “complejo” o “simple”: su complejidad es escalable, pero tiende a aumentar de manera considerable en entidades públicas con estructuras organizacionales fragmentadas o con baja madurez en gestión de información no financiera.
- f. **Comparabilidad.** GRI promueve la comparabilidad estandarizando la información y exigiendo consistencia en el proceso de elaboración de informes (GRI, s.f.). Sin embargo, la comparabilidad entre entidades públicas puede verse afectada por la naturaleza contextual de la materialidad basada en el impacto: entidades con diferentes mandatos priorizan impactos diferentes. Por ello, para fines regulatorios, sería conveniente complementar el marco con un núcleo mínimo común de divulgaciones aplicables a todas las entidades públicas o a subconjuntos homogéneos de ellas.

En cuanto a las implicaciones para el sector público colombiano, los estándares GRI proporcionan un marco sólido para reportar la sostenibilidad desde una perspectiva de impacto, en consonancia con la lógica del valor público, los requisitos de transparencia para la ciudadanía y las partes interesadas (GRI, 2024) y la consecución de los ODS. Su principal fortaleza reside en visibilizar qué cambia (impactos) y cómo se gestiona (enfoques de gestión y divulgación); su principal desafío operativo radica en traducir esa lógica de impactos a estructuras estatales complejas, con capacidades institucionales desiguales y múltiples obligaciones concurrentes de reporte.

3.3. Normas Internacionales de Información de Sostenibilidad del Sector Público de IPSASB

La consulta pública del documento “Avanzando en los Informes de Sostenibilidad del Sector Público”, publicado por el IPSASB en mayo de 2022, puso de manifiesto la necesidad de elaborar normas específicas de información contable de sostenibilidad adaptadas a las particularidades del sector público. Como consecuencia, el IPSASB incorporó el desarrollo de estas normas en su Estrategia y Plan de Trabajo 2024-2028 (IPSASB, 2024b), reconociendo que la sostenibilidad se ha convertido en un componente esencial de la gestión pública.

En octubre de 2024, el IPSASB publicó el primer borrador de su propuesta de Normas Internacionales de Información de Sostenibilidad del Sector Público (IPSASB, 2024a), compuesto por una única norma centrada en la divulgación de información relacionada con el clima, sometido a consulta pública hasta febrero de 2025. Tras analizar los comentarios recibidos, el IPSASB aprobó en diciembre de 2025 su primera norma de información de sostenibilidad para el sector público, la IPSASB SRS 1 – **Divulgaciones Relacionadas con el Clima** (IPSASB, 2026a), publicada el 29 de enero de 2026, que es objeto de análisis en esta sección como potencial referente para la formulación de la regulación para el sector público colombiano.

El cambio más relevante respecto al borrador de 2024 se refiere al alcance de la información requerida sobre la relación entre las entidades del sector público y el clima. El borrador inicial contemplaba dos ámbitos: (1) divulgaciones sobre riesgos y oportunidades climáticas que afectan a las operaciones propias y (2) divulgaciones sobre programas de política pública relacionados con el clima. Sin embargo, el IPSASB decidió separar ambos componentes en normas distintas. Como resultado, el alcance de la SRS 1 se centra exclusivamente en cómo el clima afecta a la entidad pública y a sus propias operaciones, dejando para una norma independiente, prevista para aprobación en 2026, la divulgación de información sobre los resultados e impactos de las políticas públicas. Esta decisión ha implicado una reorganización del contenido de la primera norma, con el fin de adecuarla a su nuevo alcance.

- a. **Entidad informante.** El énfasis de la norma IPSASB SRS 1 en la divulgación de riesgos y oportunidades de naturaleza financiera derivados de las operaciones propias, junto con la identificación explícita de los inversionistas como principales usuarios de la información (párrafo 1 de la norma), evidencia que su diseño responde a las necesidades de entidades públicas que se financian en los mercados de capitales. Además, la norma exige cierto nivel de detalle y sofisticación en la identificación, medición y divulgación de riesgos y oportunidades climáticos, lo que implica contar con equipos especializados,

tiempo suficiente para la recopilación y validación de datos, y recursos para desarrollar y/o adaptar los sistemas de control interno de la organización de forma que permitan asegurar la calidad y trazabilidad de la información divulgada. En consecuencia, tanto la orientación de la norma hacia usuarios financieros como la complejidad técnica y el costo operativo asociados a su implementación implican que la SRS 1 está concebida fundamentalmente para su aplicación por entidades con suficientes recursos administrativos.

- b. **Materialidad.** Como se ha señalado en el análisis del criterio “entidad informante”, la IPSASB SRS-1 adopta un enfoque de materialidad claramente orientado a los proveedores de capital financiero, quienes son identificados como los principales usuarios de la información divulgada. Esta orientación determina que la norma priorice exclusivamente aquellos riesgos y oportunidades climáticas que puedan generar efectos financieros sobre la entidad, dejando fuera de su ámbito de interés los impactos ambientales o sociales que no tengan una consecuencia directa en su situación financiera. Por tanto, la SRS-1 se construye sobre un enfoque de materialidad financiera, propio de entidades que operan en mercados de capitales y que deben responder a las expectativas de los inversionistas. Esta aproximación se evidencia también en la estructura del proyecto del IPSASB sobre normas de información contable de sostenibilidad, que separa la información sobre los impactos de las políticas públicas relacionadas con el clima para abordarla en una norma distinta que se prevé aprobar en 2026.
- c. **Alcance.** La IPSASB SRS-1 se estructura en torno a cuatro áreas principales sobre cuestiones climáticas: la gobernanza de los riesgos climáticos, la estrategia frente a dichos riesgos, los procesos de gestión y evaluación, y las métricas y metas. De esta forma, se evidencia que la norma se centra en un único tema ambiental (el clima) y, dentro de él, solamente en aquellos aspectos que puedan generar efectos financieros sobre las operaciones propias de la entidad, al quedar fuera de esta primera norma la información sobre políticas y programas públicos relacionados con el clima. Por tanto, la IPSASB SRS-1 presenta un alcance limitado, tanto por su enfoque de materialidad financiera como por su cobertura exclusiva de aspectos climáticos, sin considerar otras cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza que también podrían influir a la organización, incluso desde una óptica financiera.
- d. **Interoperabilidad.** La IPSASB SRS-1 presenta un alto grado de interoperabilidad con los principales marcos internacionales de divulgación de información climática utilizados en el ámbito corporativo. Su estructura reproduce la lógica de los marcos integrados en la IFRS Foundation (especialmente TCFD e IFRS S2), al organizar las divulgaciones en torno a las mismas cuatro áreas clave:

gobernanza, estrategia, gestión de riesgos y oportunidades, y métricas y objetivos. Asimismo, la norma muestra una correspondencia significativa con las Normas Europeas de Información de Sostenibilidad, que adoptan un enfoque de doble materialidad, en particular con la NEIS E1 sobre cambio climático. No obstante, la interoperabilidad con la información generada por entidades públicas de nivel superior presenta limitaciones. La guía de aplicación 14 reconoce que, “[e]n el caso de algunas entidades, su estrategia relacionada con el clima puede estar impulsada por otra entidad del sector público, como organizaciones gubernamentales de nivel superior o los ministerios”. Para poder informar sobre esta conexión, sería necesario disponer de información sobre los impactos y resultados de las políticas y programas públicos en materia climática, aspectos que serán abordados en una norma posterior.

- e. **Complejidad.** La IPSASB SRS-1 presenta un nivel de complejidad elevado debido a los requisitos técnicos de los procesos necesarios para elaborar la información que exige. Por ejemplo, la norma requiere la aplicación de análisis de escenarios climáticos para evaluar la resiliencia de la entidad, lo cual demanda capacidades y conocimiento para llevar a cabo estos análisis, acceso a modelos climáticos y la integración de información prospectiva. Asimismo, la preparación de inventarios de gases de efecto invernadero para los alcances 1, 2 y, especialmente, 3 implica recopilar datos detallados sobre consumos energéticos, procesos operativos y emisiones indirectas. Además, la consideración de la cadena de valor a la hora de reportar también demuestra la dificultad de la aplicación de esta norma. Todas estas cuestiones exigen la implantación de sistemas de control interno adecuados para recopilar los datos necesarios y garantizar su trazabilidad.
- f. **Comparabilidad.** Si bien la IPSASB SRS-1 establece un conjunto de divulgaciones estructuradas en torno a cuatro áreas comunes, la comparabilidad entre entidades públicas puede verse restringida por la naturaleza contextual de la información incluida en cada una de ellas. Hasta el momento, las normas de información contable de sostenibilidad de IPSASB, no desarrollan un marco conceptual propio que establezca y defina una serie de conceptos y principios comunes sobre los que se sustenten los procesos de reporte de las entidades públicas. Ante esta ausencia, la norma proporciona la definición de las características cualitativas que debe cumplir la información contable de sostenibilidad, que adopta del IFRS S1, las cuales se basan en la lógica financiera empresarial. Esta circunstancia, es decir, la ausencia de un marco conceptual propio y la referencia a características que son de aplicabilidad limitada a la realidad de la mayoría de las entidades del sector público, puede generar diferencias significativas entre la información publicada por diferentes

organizaciones. En cuanto a la comparabilidad a lo largo del tiempo, la SRS-1 exige que las entidades expliquen cambios en metodologías, supuestos o métricas, lo que contribuye a la trazabilidad temporal.

La norma IPSASB SRS-1 es la primera desarrollada por este organismo en materia de información contable de sostenibilidad. Por ello, resulta fundamental monitorizar de manera continua el desarrollo y aprobación de las normas posteriores. En especial para el objeto de esta segunda fase de la Consultoría, es clave seguir y evaluar la segunda norma del IPSASB sobre políticas y programas públicos relacionados con el clima, prevista para 2026. Esta futura norma será fundamental para evaluar en qué medida la información que requerirá permitirá analizar adecuadamente la conexión entre la acción pública y la sostenibilidad, cuestión esta que permitirá valorar su consideración como referente adicional para la formulación de la regulación sobre información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano.

Asimismo, resulta pertinente considerar el desarrollo del proyecto del IPSASB sobre recursos naturales, enmarcado en su cuerpo normativo de información financiera para el sector público, y, por tanto, orientado desde un enfoque eminentemente financiero. En enero de 2026, el IPSASB ha aprobado la IPSAS 51, **Recursos Naturales Tangibles Mantenedidos para la Conservación** (IPSAS, 2026b), que entrará en vigor en 2028. Esta norma es el resultado del Proyecto de Norma ED 92 sobre Recursos Naturales Tangibles, publicado en octubre de 2024 (IPSASB, 2024c). Inicialmente, el proyecto tenía un alcance más amplio al pretender regular todos los recursos naturales tangibles no cubiertos por otras IPSAS. Sin embargo, tras las respuestas recibidas durante el período de consulta pública, el IPSASB restringió el ámbito de aplicación de la norma definitiva a los recursos mantenidos para la conservación exclusivamente.

De acuerdo con la IPSAS 51, un recurso natural solo se reconoce si posee potencial de servicio para la entidad, si esta lo controla y si puede medirse fiablemente. De esta forma, el estándar asume una concepción limitada de los recursos naturales, descartando explícitamente aquellos que proporcionen beneficios ecológicos sin impacto directo en la entidad, los cuales suelen estar vinculados a servicios ecosistémicos (como la captura de carbono, o la biodiversidad). Por otro lado, los criterios de medición plantean limitaciones importantes desde un enfoque de sostenibilidad. La medición inicial exige estimar el valor operacional corriente en ausencia de mercados activos, lo que obliga a aproximaciones indirectas sujetas a incertidumbre. Cuando esta es muy elevada, el activo simplemente no se reconoce. Esta situación es frecuente en los recursos más valiosos ecológicamente, que resultan ser, por tanto, los más invisibles contablemente. Por tanto, el hecho de que este estándar se enmarque en los estándares financieros de IPSAS, sumado a la exclusión de los recursos naturales de alto valor ecológico y a las limitaciones inherentes a su

medición, restringe de manera muy significativa su utilidad como referente para la elaboración de información contable de sostenibilidad. Por esta razón, no ha sido considerado en el análisis desarrollado en la sección 4.

4. SÍNTESIS DE LAS POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE CADA REFERENTE

Con base en el análisis de los tres estándares presentados en las secciones anteriores, esta sección examina sus implicaciones, en términos de potencialidades y limitaciones para cada uno de los seis criterios, como referentes para el desarrollo de la regulación de la información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano.

a. Entidad informante

- **CINIF México.** CINIF México resulta especialmente relevante porque su propuesta está dirigida a entidades que no cotizan en bolsa, es decir, a organizaciones que no son de interés público. Su propuesta de vincular la información contable de sostenibilidad con la información financiera —al definir a la entidad informante como la misma entidad económica que presenta los estados financieros bajo las NIF y al incluir las revelaciones de sostenibilidad en las notas—, constituye una fortaleza en contextos donde existe una base contable consolidada y una arquitectura de reporte financiero madura. Por otro lado, el hecho de que su implementación se realice de forma gradual permite su aplicación en otras entidades que no tengan ese grado de madurez. Esta circunstancia, unida a la sencillez y claridad de los indicadores y requerimientos propuestos, facilita su uso por parte de un amplio abanico de entidades, incluso cuando existen diferencias importantes en capacidades. Por tanto, este marco se alinea con los principios de progresividad y proporcionalidad que requiere la futura regulación de información contable de sostenibilidad para entidades públicas en Colombia, recomendados en el Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría.
- **GRI – Sector público.** Su enfoque en la rendición de cuentas sobre los impactos económicos, ambientales y sociales demuestra que este marco permite la elaboración de información para la diversidad de usuarios de la información de las entidades del sector público, que abarca más allá de los proveedores de capital. Sin embargo, la inexistencia de adaptaciones de los estándares GRI al sector público limita su aplicación.
- **IPSASB SRS-1.** Las normas que emanen de IPSASB son una referencia fundamental para el sector público. Sin embargo, enfoque centrado en la generación de información orientada a los mercados de capitales, junto con el elevado coste asociado a su implementación, evidencia que estas están diseñadas principalmente para grandes entidades. Estas características resultan poco compatibles con la realidad institucional del sector público colombiano, donde la mayoría de las entidades no se financian mediante instrumentos negociados en dichos mercados ni disponen de los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para cumplir con los requerimientos establecidos. Si bien dichas normas reconocen cierta proporcionalidad en su

aplicación referenciando a lo establecido en IFRS S1 y S2, la desconexión de estos referentes con la lógica del sector público hace que requieran, en muchos de los casos, una adaptación a la realidad de estas entidades. En consecuencia, para ajustar la norma IPSASB SRS-1 a los principios de proporcionalidad y progresividad que deberían guiar el diseño de una futura regulación de información contable de sostenibilidad para el sector público colombiano, en línea con las recomendaciones del Entregable #4 de la Fase 1 de la Consultoría, y adaptarla a la diversidad de entidades que lo componen será necesario complementar este estándar con otros más centrados en esta realidad. La publicación de la IPSAS 51 aporta un referente complementario, pero de naturaleza distinta, porque aborda el reconocimiento contable de recursos naturales tangibles mantenidos para la conservación desde una lógica eminentemente financiera.

b. Materialidad

- **CINIF México.** El enfoque de doble materialidad inherente en las NIS permite cumplir un objetivo informativo amplio, orientado a explicar las interacciones de la entidad con sus grupos de interés, la sociedad, la economía y el medio ambiente. Esta perspectiva se alinearía con la posibilidad de aplicarlo desde un punto de vista de *materialidad adaptativa* (recomendada en el Entregable 4 de la Fase 1 de la Consultoría) de forma que el informe resultante pueda informar tanto de los riesgos que afecten a las entidades públicas, como sobre el impacto de sus acciones y programas.
- **GRI – Sector público.** El enfoque de materialidad de impacto de GRI contribuiría a mejorar la rendición de cuentas sobre los efectos de las políticas y programas de las entidades del sector público colombiano. Esto es especialmente relevante, pues facilitaría la elaboración de información sobre cómo las acciones de las entidades públicas se alinean con las políticas estatales sobre ODS. No obstante, el proceso de análisis propuesto por GRI (que considera los impactos a lo largo de la cadena de valor y en las relaciones institucionales) puede resultar demandante para muchas de las entidades públicas. Por ello, será indispensable complementarlo con directrices claras de proporcionalidad y progresividad que permitan la aplicación de las recomendaciones del Entregable 4 de la Fase 1 de la Consultoría y que traduzcan la materialidad adaptativa en criterios comunes, metodologías mínimas y prioridades realistas para el sector público colombiano.
- **IPSASB SRS-1.** El enfoque de materialidad financiera adoptado por la SRS-1, centrado principalmente en los proveedores de capital financiero, reduce significativamente su utilidad como referente para el sector público colombiano, donde la rendición de cuentas sobre el impacto de los programas y políticas

públicos es esencial para atender las necesidades informativas de la ciudadanía y otros grupos de interés no financieros. En especial, este enfoque de materialidad limita la aplicabilidad de la información así obtenida para evaluar el cumplimiento de los ODS, que sientan la base sobre la que se desarrollan las políticas de sostenibilidad a nivel nacional en Colombia. Además, este enfoque estrictamente financiero exige procesos de análisis técnicos complejos que dificultan la aplicación de una materialidad adaptativa, propuesta en las recomendaciones del Entregable 4 de la Fase 1 de la Consultoría, que pueda modularse según la naturaleza de cada tipo de entidad pública. Por tanto, estas características limitan la pertinencia de la SRS-1 como base para un enfoque de materialidad adecuado al contexto del sector público en Colombia.

c. Alcance

- **CINIF México.** Las NIS cubren un alcance temático amplio a través de sus 30 indicadores básicos que abarcan las dimensiones ambientales, social y de gobernanza. Además, su desarrollado basado, en parte, en la Guía sobre indicadores básicos para entidades que informan sobre su contribución a la implementación de los ODS de UNCTAD (2019) permitiría establecer la conexión entre la información contable de sostenibilidad de las entidades públicas con las políticas estatales en materia de ODS. No obstante, al tratarse de un marco centrado en el ámbito corporativo, su consideración como referente para la regulación de información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano exigiría su adaptación a la naturaleza específica de este ámbito.
- **GRI – Sector público.** Al igual que las NIS, el marco de GRI tiene un alcance temático amplio, lo que permite la presentación de información sobre una importante diversidad de cuestiones que son relevantes para las entidades públicas, más allá del clima. Asimismo, su ya mencionado enfoque de impacto, junto con la existencia de guías que vinculan los indicadores de dichas temáticas con ODS (GRI, 2022), contribuiría a vincular la información contable de sostenibilidad de las entidades públicas con las políticas nacionales relacionadas con los ODS.
- **IPSASB SRS-1.** La IPSASB SRS-1 se limita a los riesgos y oportunidades relacionados con el clima. Sin embargo, la relación del sector público con la sostenibilidad no se agota en la dimensión climática, sino que debe abarcar también otras cuestiones ambientales, así como aspectos sociales, económicos y de gobernanza. Por tanto, es conveniente monitorear si, en línea con otros estándares de información contable de sostenibilidad como ISSB (que ha iniciado el proceso de elaboración de un estándar sobre diversidad) o TNFD, IPSASB avanza en el desarrollo de normas que aborden nuevas temáticas en el futuro. Además, el alcance restringido de la SRS-1 (centrado en los riesgos y

oportunidades financieros derivados de las operaciones propias y dejando para una norma posterior la consideración del impacto de programas y políticas) reduce su utilidad para el sector público, donde la rendición de cuentas sobre los impactos generados por las entidades constituye un componente esencial del valor público. En este sentido, es importante destacar que este alcance impide la rendición de cuentas sobre la consecución de los ODS. Por ello, resulta importante seguir de cerca la eventual publicación de esta segunda norma. Aunque la SRS-1 no es plenamente adecuada debido a su enfoque financiero, la norma siguiente, centrada en el impacto de los programas y políticas públicas, podría aportar elementos relevantes para el desarrollo de la regulación de información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano.

d. Interoperabilidad

- **CINIF México.** Su diseño, anclado en el enfoque de las NIIF —al definir a la entidad informante como la misma entidad económica que informa los estados financieros e incluir las revelaciones de sostenibilidad como parte de las notas— promueve una alta interoperabilidad con el ecosistema corporativo-financiero y con las prácticas de información empresarial. Esto podría ser útil para entidades públicas colombianas con dinámicas de negocios o sujetas a requisitos regulatorios similares a los del sector privado (p. ej., empresas estatales o entidades supervisadas), en la medida en que reduce la duplicación y facilita la armonización de datos y controles internos. Además, tal y como se comentó antes, el hecho de que su elaboración se ha basado en la Guía de UNCTAD permitiría un mayor alineamiento con la información sobre ODS a nivel estatal.
- **GRI – Sector público.** Su enfoque en la rendición de cuentas basada en el impacto y su arquitectura modular facilitan la interoperabilidad con las políticas públicas y los marcos de gestión del desempeño de la sostenibilidad. Esto se debe a que permite vincular los temas reportados con los planes, objetivos e instrumentos estatales (por ejemplo, agendas y estrategias alineadas con los ODS), proporcionando un lenguaje común para conectar los resultados de los programas y servicios con los impactos en los territorios y las poblaciones. Esta conexión se ve reforzada por la existencia de documentos que determinan las relaciones entre los indicadores GRI y los ODS (GRI, 2022).
- **IPSASB SRS-1.** Su alta complementariedad con las normas corporativas de carácter financiero sobre cuestiones climáticas puede resultar útil para aquellas entidades públicas que sean cotizantes, dado que, además de la regulación del sector público, estén sujetas a requerimientos de información por parte de la Superintendencia, reduce las cargas de su cumplimiento. No obstante, la exclusión de programas y políticas públicas del alcance de la SRS-1, junto con su

foco temático limitado al clima, restringe la capacidad de esta información para evaluar el grado de alineamiento entre las acciones de las entidades públicas y las políticas y estrategias estatales de sostenibilidad, las cuales se articulan en torno a los ODS. En consecuencia, aunque la interoperabilidad con marcos corporativos es elevada, su utilidad para la rendición de cuentas pública en sentido amplio es parcial, al no facilitar un lineamiento con la acción pública estatal sobre sostenibilidad.

e. Complejidad

- **CINIIF México.** Si bien la propuesta se presenta como una línea base estandarizada, la aplicación de las NIS requiere establecer controles, trazabilidad y soporte suficientes para incorporar estas revelaciones en las notas a los estados financieros. Esta arquitectura exige capacidades institucionales en información, sistemas, coordinación interdepartamental y gobernanza de datos, que requieren un gran volumen de recursos, que no disponen la mayoría de las entidades públicas colombianas. No obstante, para mitigar este obstáculo, podría considerarse solicitar esta información en un documento independiente en lugar de integrarla directamente en las notas a los estados financieros.
- **GRI – Sector público.** Si bien el GRI es aplicable a organizaciones de diversa naturaleza, su implementación puede ser altamente compleja en el sector público. Esto se debe a que requiere procesos estructurados para identificar impactos, determinar la materialidad, definir el alcance a lo largo de la cadena de valor y seleccionar divulgaciones e indicadores consistentes con los impactos priorizados. Este enfoque, como se ha comentado, exige capacidades técnicas para el análisis de las partes interesadas, la evaluación de impacto (incluidos los derechos humanos), etc. Esto es particularmente desafiante para las entidades públicas colombianas dado que requiere importantes recursos humanos, tecnológicos y financieros. Una alternativa viable sería desarrollar un conjunto de pautas operativas simplificadas para el sector público colombiano, que definan pasos mínimos, criterios de priorización y un alcance acotado para la identificación de impactos. Esto permitiría seguir GRI de forma más realista, reduciendo la carga técnica y favoreciendo resultados comparables.
- **IPSASB SRS-1.** La elevada complejidad técnica asociada a la elaboración de información sobre riesgos y oportunidades financieras relacionados con el clima hace que la aplicación de la SRS-1 resulte especialmente difícil para entidades públicas de menor tamaño o con capacidades técnicas, humanas y financieras limitadas. La norma exige procesos avanzados de gobernanza, gestión de riesgos, recopilación de datos y seguimiento de indicadores que requieren estructuras institucionales maduras y recursos significativos. Sin embargo, la

SRS-1 no incorpora mecanismos de aplicación progresiva que permitan adaptar sus requerimientos a la diversidad de capacidades del sector público colombiano. Esta ausencia de progresividad limita su viabilidad como referente regulatorio, ya que impide modular la exigencia técnica en función del tamaño y capacidades de cada entidad.

f. Comparabilidad:

- **CINIF México.** A diferencia de los marcos donde la falta de definiciones y criterios comunes amplía la discrecionalidad, las NIS fortalecen la comparabilidad al introducir un marco conceptual y definir un conjunto universal de indicadores básicos. Esta comparabilidad "por estandarización" puede no sea apropiada para el sector público colombiano, ya que se basa en la lógica de las entidades empresariales, pero puede servir como referente para adaptar un marco conceptual y un conjunto de indicadores básicos que coadyuven a la comparabilidad de la información.
- **GRI – Sector público.** Si bien GRI proporciona un marco común de principios y divulgaciones estandarizadas que puede promover la comparabilidad entre organizaciones. La existencia de un marco de principios y definiciones básicas, sustentado en un enfoque de materialidad de impacto dentro del Estándar Universal GRI 1 Fundamentos, constituye un elemento clave para orientar la regulación de la información contable de sostenibilidad en las entidades públicas colombianas.
- **IPSASB SRS-1.** La ausencia de un marco conceptual específico para la información contable de sostenibilidad en el sector público deja un amplio margen de discrecionalidad en la selección de metodologías, métricas y supuestos, al no contar con principios, definiciones y criterios comunes que orienten la elaboración de divulgaciones. Para el sector público colombiano, esta carencia resulta especialmente relevante, ya que su diversidad exige un marco conceptual que permita armonizar criterios y asegurar que las entidades reporten bajo bases conceptuales coherentes. Sin este soporte, la SRS-1 no ofrece una estructura suficientemente sólida para garantizar comparabilidad entre organizaciones públicas.

5. UTILIDAD DE LOS REFERENTES PARA EL DESARROLLO DE LA REGULACIÓN SOBRE INFORMACIÓN CONTABLE DE SOSTENIBILIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO

A continuación, se exponen las principales conclusiones derivadas del análisis, en relación con la utilidad de estos tres referentes analizados para orientar el desarrollo de la regulación sobre información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano.

- I. Los tres referentes examinados (CINIF México, GRI e IPSASB SRS-1) son útiles, pero ninguno es suficiente por sí solo para sustentar la regulación de los informes de sostenibilidad en el sector público colombiano. Un enfoque sólido debe ser híbrido y modular, combinando un núcleo mínimo comparable, materialidad adaptativa (en línea con las recomendaciones del entregable 4 de la Fase 1 de la Consultoría) e implementación gradual según los tipos de entidad y la capacidad institucional.
- II. La regulación debe priorizar la rendición de cuentas sobre el valor público y vincular explícitamente los informes con las políticas, programas y proyectos, alineándola con las prioridades nacionales y los ODS, de modo que los informes den cuenta de los recursos, los resultados y los impactos, no solo de las actividades.
- III. GRI es un punto de referencia para un enfoque orientado al impacto y al valor público, además de poseer un marco conceptual que puede representar un punto de partida útil para la regulación de información contable de sostenibilidad en el sector público colombiano. Sin embargo, requiere una operacionalización nacional (divulgaciones mínimas obligatorias, límites claros de presentación de informes para las cadenas de valor/entregas indirectas y criterios de materialidad compartidos) para garantizar la comparabilidad y la proporcionalidad.
- IV. La norma SRS-1 publicada por IPSASB, está orientada por un criterio de materialidad financiera y su alcance está limitado al ámbito climático. Su enfoque y alcance, unidos a una complejidad técnica elevada, limita su aplicación por la mayoría de las entidades que componen el sector público colombiano. Con todo, esta norma es una referencia básica en el diseño de información contable de sostenibilidad del sector público destinada a inversionistas. Es crucial monitorizar el desarrollo de la segunda norma del IPSASB, cuyo enfoque sobre políticas y programas públicos relacionados con el clima permitirá una aplicación más pertinente en el sector público.
- V. Las NIS del CINIF aportan un enfoque de doble materialidad (financiera y de impacto) que sirve de referente para la regulación de la información contable de sostenibilidad del sector público colombiano. La formulación de un marco

conceptual claro y la definición de un conjunto universal de indicadores básicos, basados en la Guía de UNCTAD, permiten establecer requerimientos de información comparables, interoperables y alineados con los ODS. No obstante, las NIS requieren adaptaciones a la lógica del sector público.

REFERENCIAS

Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera y de Sostenibilidad (CINIF). (2024). *Normas de Información de Sostenibilidad (NIS) 2024: NIS A-1 Marco conceptual de las Normas de Información de Sostenibilidad y NIS B-1 Indicadores Básicos de Sostenibilidad*. México: CINIF / Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Greiling, D., Traxler, A. A., & Stötzer, S. (2015). Sustainability reporting in the Austrian, German and Swiss public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 404–428. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-04-2015-0064>

Global Reporting Initiative. (s. f.). *The global standards for sustainability impacts (GRI Standards)*. Recuperado el 26 de enero de 2026, de <https://www.globalreporting.org/standards/>

Global Reporting Initiative. (2022). Linking the SDGs and the GRI Standards. Disponible en: <https://incp.org.co/wp-content/uploads/2022/05/Linking-the-SDGs-and-the-GRI-Standards.pdf>

Global Reporting Initiative. (2022, 14 de diciembre). *Get ready for enhanced sustainability reporting with GRI*. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/news/news-center/get-ready-for-enhanced-sustainability-reporting-with-gri/>

Global Reporting Initiative. (2024, 30 de mayo). *Item 02 – Impact reporting in the public sector: State of play and recommendations (for GSSB discussion)* [Documento de discusión]. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/media/uwef1ja0/item-02-gri-project-for-public-sector-discussion-paper.pdf>

Global Reporting Initiative. (2025, 5 de marzo). *Item 08 – Impact reporting in the public sector: State of play and recommendations (for GSSB discussion and approval)* [Documento con control de cambios]. Disponible en: <https://www.globalreporting.org/media/sk0a44ga/item-08-impact-reporting-in-the-public-sector-track-changes.pdf>

Global Reporting Initiative. (2024, May 30). *Public sector, state of play and recommendations* (GRI project for public sector—discussion paper; for GSSB discussion). Disponible en: <https://www.globalreporting.org/media/uwef1ja0/item-02-gri-project-for-public-sector-discussion-paper.pdf>

Global Sustainability Standards Board. (2021a). *GRI 1: Foundation 2021*. Global Reporting Initiative. Disponible en: <https://globalreporting.org/pdf.ashx?id=12334>

Global Sustainability Standards Board. (2021b). *GRI 2: General disclosures 2021*. Global Reporting Initiative. <https://globalreporting.org/pdf.ashx?id=12358>

Global Sustainability Standards Board. (2021c). *GRI 3: Material topics 2021*. Global Reporting Initiative. Disponible en: <https://globalreporting.org/pdf.ashx?id=12453>

IPSASB. (2022). Consultation Paper, Advancing Public Sector Sustainability Reporting. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/consultation-paper-advancing-public-sector-sustainability-reporting>

IPASB. (2023). *The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities (2023)*. International Federation of Accountants. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/conceptual-framework-general-purpose-financial-reporting-public-sector-entities-2023?utm>

IPSASB. (2024a). 2024-2028 Strategy and Work Program. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/2024-2028-strategy-and-work-program>

IPSASB. (2024b). IPSASB SRS Exposure Draft 1, Climate-related Disclosures. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsasb-srs-exposure-draft-1-climate-related-disclosures>

IPASB. (2024c). Proposed International Public Sector Accounting Standard - Tangible Natural Resources. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/exposure-draft-ed-92-tangible-natural-resources>

IPSASB. (2025). IPSASB SRS 1, Climate-related Disclosures. Disponible en: https://www.ipsasb.org/_flysystem/azure-private/2025-11/4.3.1%20-%20%5Bdraft%5D%20IPSASB%20SRS%201%20Climate-Related%20Disclosures%20-%20with%20Track%20Changes.pdf

IPSASB. (2026a). IPSASB SRS 1: Climate-related disclosures. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsasb-srs-1-climate-related-disclosures>

IPSASB. (2026b). IPSAS 51: Tangible natural resources held for conservation. Disponible en: <https://www.ipsasb.org/publications/ipsas-51-tangible-natural-resources-held-conservation>

Kaur, A., & Lodhia, S. (2018). Stakeholder engagement in sustainability accounting and reporting: A study of Australian local councils. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 31(1), 338–368. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-12-2014-1901>

Luque-Vílchez, M., Cordazzo, M., Rimmel, G., & Tilt, C. A. (2023). Key aspects of sustainability reporting quality and the future of GRI. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 14(4), 637–659. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-03-2023-0127>

National Audit Office. (2012, diciembre). *Sustainability reporting in government: Briefing for the House of Commons Environmental Audit Committee*. Disponible en: https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/EAC_briefing_sustainability_reporting_government.pdf

OCDE. (2019). *Public value in public service transformation: Working with change*. OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/47c17892-en>

PwC. (2024). *Promulgación de las Normas de Información de Sostenibilidad (NIS) 2024 para empresas en México*. Disponible en: <https://www.pwc.com/mx/es/soluciones/esg/promulgacion-nis-2024-para-empresas-en-mexico.html>

UNCTAD. (2019). Guía sobre indicadores básicos para entidades que informan sobre su contribución a la implementación de los ODS. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/diae2019d1_es.pdf