II. EJECUCIÓN POR FASES DEL COMPONENTE DE RENATURALIZACIÓN Y REVERDECIMIENTO

Consideración preliminar: el error metodológico de la observación

La observación formulada por la Contraloría de Bogotá incurre en un error metodológico de base que determina su conclusión al cual debe hacerse alusión de manera anticipada, dicho yerro consiste en que el equipo auditor evalúa la ejecución del componente de renaturalización y reverdecimiento únicamente a partir de la verificación de la intervención física final —disposición de sustrato, tierra negra y césped cubresuelos— , ignorando que la Ficha de Renaturalización del Contrato SDA-CD-20251465, el Anexo Técnico y la estructura interinstitucional del proyecto configuraron un esquema de ejecución progresiva y condicionada, en el que la intervención física de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. dependía necesariamente de la previa adecuación de los separadores viales por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad —SDM— y la Unidad de Mantenimiento Vial —UMV—.

Concentrar el análisis en la ausencia de instalación física final, desconociendo la cadena técnica, institucional y operativa que condicionaba esa instalación, corresponde a una lectura parcial e incompleta de la ejecución contractual que no puede servir de fundamento para predicar la existencia de pagos injustificados ni de detrimento patrimonial. La observación no demuestra una ausencia total de ejecución material del componente, sino una diferencia de interpretación sobre el alcance de la ejecución contractual y sobre los efectos jurídicos de una causa externa sobreviniente que alteró los tiempos de la intervención física.

2.1. Estructura contractual del componente: ejecución condicionada por hechos de terceras entidades

La Ficha de Renaturalización del Contrato SDA-CD-20251465 identificó un área inicial de intervención de 2.485,57 m², localizada en once tramos del separador vial de la Avenida Boyacá y un tramo de la Avenida Villavicencio, precisando expresamente que el sustrato para la generación de zonas blandas sería dispuesto en dichas áreas una vez estuvieran técnicamente habilitadas para recibir la intervención.

La misma Ficha incorporó una cláusula de flexibilidad operativa de singular importancia para la presente respuesta: las áreas inicialmente identificadas para realizar acciones de renaturalización podían estar sujetas a cambios por parte de la SDA cuando, con ocasión de las obras, se encontraran elementos como redes, estructuras u otros factores no previstos que impidieran adelantar las actividades en los sitios inicialmente definidos, caso en el cual la SDA definiría nuevas áreas para la disposición del sustrato y el césped o cubresuelos, cumpliendo el mismo propósito contractual.

Esta cláusula no es accidental ni meramente formal: su existencia en el propio instrumento técnico del contrato demuestra que las partes tenían plena conciencia de que la ejecución del componente dependía de condiciones externas no controladas por Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. ni por la SDA, y que esa dependencia era estructural al diseño del proyecto, no una circunstancia sobrevenida que la entidad pretende invocar ex post.

Desde esta perspectiva, la ejecución contractual del componente solo podía desplegarse de manera secuencial: primero, la identificación y priorización de los puntos; segundo, la adecuación física de los separadores por parte de SDM/UMV —excavación, fresado, instalación de bordillos, nivelación—; tercero, la verificación técnica de condiciones habilitantes; cuarto, la coordinación interinstitucional y socialización con comunidad; quinto, la gestión del Plan de Manejo de Tránsito —PMT— necesario para las maniobras de cargue y descargue de materiales; y solo entonces, la disposición de sustrato, tierra negra y cubresuelos. Esta secuencia corresponde a la lógica interna del proyecto, documentada desde agosto de 2025, verificable en todos los soportes del expediente contractual, y confirmada por el propio informe de ejecución de la UMV.

2.2. Antecedente de articulación interinstitucional: el componente fue concebido desde su origen como una actuación coordinada

Desde antes del inicio del Contrato SDA-CD-20251465 existía una línea de articulación institucional entre la SDA y la SDM para incorporar criterios de renaturalización urbana en las intervenciones de infraestructura vial del corredor de la Avenida Boyacá. En la reunión del 8 de agosto de 2025, la SDA presentó el componente de renaturalización asociado a la meta del Plan Distrital de Desarrollo de desarrollar una estrategia de renovación urbana verde, mientras que la SDM informó que venía ejecutando el Convenio Derivado 2024-3530 con la UMV para intervenciones de infraestructura del espacio público orientadas a mejorar condiciones de seguridad vial. En esa reunión se identificó la posibilidad de incorporar actividades de renaturalización en aproximadamente 2.485,57 m² sobre los corredores de la Avenida Boyacá y la Avenida Villavicencio, y la SDA manifestó su intención de proporcionar sustrato y césped cubresuelos durante el segundo semestre de 2025 como complemento de las intervenciones de SDM/UMV.

Este antecedente deja sin asidero la premisa implícita de la observación: que Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. podía ejecutar el componente de renaturalización de manera autónoma e inmediata desde el inicio del contrato.

Lo que las actas y documentos precontractuales acreditan es exactamente lo contrario: el componente fue diseñado como una actuación coordinada, condicionada a la previa intervención de SDM/UMV, y esa condición era conocida y aceptada por todas las partes desde antes de la suscripción del contrato.

2.3. Actividades ejecutadas durante noviembre de 2025: alistamiento técnico, reconocimiento territorial y programación operativa

La observación afirma que en noviembre de 2025 no se adelantaron acciones del componente de renaturalización. Esta afirmación es inexacta y contradice la evidencia documental del expediente, tal y como se expone a continuación:

Durante el mes de noviembre de 2025 se desarrollaron actuaciones contractuales concretas, directamente vinculadas al objeto del componente y necesarias para su ejecución física posterior.

El 6 de noviembre de 2025, Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. y la SDA realizaron una reunión de plan de acción en la que se definieron las actividades a ejecutar en el componente de renaturalización, se estableció que desde el contrato se proporcionaría el sustrato adecuado en los intercambiadores de la Avenida Boyacá y

Avenida 1 de Mayo, y se acordó realizar recorridos de campo para verificar el área a intervenir y articular las acciones.

El 26 de noviembre de 2025 se realizó un recorrido interinstitucional de reconocimiento sobre el corredor de la Avenida Boyacá, con el fin de verificar los once puntos priorizados, acompañar a la UMV en la demarcación y toma de medidas de las áreas a intervenir, y socializar lineamientos técnicos preliminares para la implementación de sustrato orgánico y coberturas vegetales. En dicho recorrido se revisaron condiciones físicas de los separadores, estado del material granular, presencia de zonas duras, bordillos, sistemas de drenaje, posibles afectaciones por escorrentía, estimación preliminar del volumen de sustrato requerido y aspectos de seguridad vial asociados a la gestión del PMT.

Estas actuaciones no son accesorias ni ajenas al objeto contractual. Son las actividades que, en proyectos de renaturalización urbana sobre separadores viales intervenidos por terceras entidades, deben preceder obligatoriamente la disposición física de materiales. Sin verificación de condiciones habilitantes, sin coordinación de frentes, sin medición de áreas y sin programación operativa, la ejecución de la intervención física hubiera sido técnicamente inviable y operativamente riesgosa.

2.4. Actuaciones durante diciembre de 2025: coordinación técnica, socialización comunitaria, gestión de PMT y programación presupuestal activa

Durante diciembre de 2025 se intensificaron las actuaciones contractuales vinculadas al componente, en un proceso que demuestra avance sostenido hacia la ejecución física, condicionado únicamente por circunstancias externas no imputables a las partes del contrato.

El 12 de diciembre de 2025 se desarrolló la mesa técnica de revisión de cierres viales en la Avenida Boyacá y su relación con el componente de renaturalización, en la que se abordaron profundidad de excavación, volumen requerido para los separadores, ajustes al área de intervención, propuesta paisajística, restricciones técnicas, limitaciones relacionadas con el PMT y distribución de responsabilidades.

Se precisó que la intervención consistiría en disposición de sustratos e instalación de césped cubresuelos —sin incorporación de elementos arbóreos o arbustivos—, y se dejó constancia de la programación presupuestal prevista para la intervención de diez separadores viales entre el 15 y el 23 de diciembre de 2025, con la anotación de que uno de ellos no podría ejecutarse en ese periodo.

El 18 de diciembre de 2025 se llevó a cabo la socialización comunitaria del Contrato SDA-CD-20251465 para las intervenciones de renaturalización en intersecciones de la Avenida Boyacá, con participación de SDA, SDM, UMV y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. El equipo social del contratista informó a comerciantes y comunidad sobre el alcance de las obras, la programación y las consideraciones técnicas, desarrollándose progresivamente desde el punto de intervención No. 1 hasta el punto No. 10. La socialización comunitaria en proyectos de intervención de espacio público vial no es un trámite formal opcional: es una exigencia de coordinación territorial sin la cual no es posible ejecutar cierres parciales de calzada para el cargue y descargue de materiales, y su realización durante diciembre de 2025 acredita que el componente no estuvo inactivo sino que avanzó en la fase de gestión territorial habilitante de la intervención.

El 26 de diciembre de 2025, Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. puso en conocimiento de la UMV las actividades de renaturalización previstas —cargue y descargue de materiales y cierres parciales de calzada—, y se acordaron condiciones de coordinación para evitar interferencias operativas, armonizar señalización y garantizar seguridad vial.

En el acta del 30 de diciembre de 2025 se dejó constancia de que la UMV había adelantado acciones parciales desde el 17 de diciembre de 2025 en dos puntos de la Avenida Boyacá mediante excavación, fresado e instalación de bordillos, y que Aguas de Bogotá S.A. E.S.P. estaba en trámite de obtención del PMT propio, dado que no fue posible coordinar el uso del PMT conjunto acordado en mesas técnicas previas. Durante diciembre de 2025 ya se venían adelantando además las actividades de estructuración técnica del PMT para la Avenida Boyacá, incluyendo informe técnico, planos de manejo de tránsito y actas de compromiso con la UMV.

2.5. La causa determinante del aplazamiento de la intervención física: hecho imputable a terceras entidades distritales y no a las partes del contrato

Resulta imperativo resaltar que la no realización de la intervención física final durante noviembre y diciembre de 2025 no fue consecuencia de inactividad, incumplimiento ni gestión deficiente de la SDA o de Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., sino de circunstancias externas generadas por la no finalización oportuna de las obras de adecuación a cargo de SDM/UMV, cuya causa fue a su vez una condición constructiva imprevista identificada durante la ejecución.

El informe de ejecución de cierres de intercambiadores de la Avenida Boyacá elaborado por la UMV —que se adjunta como soporte de esta respuesta— confirma que, aunque inicialmente se estimó un tiempo aproximado de un día por cada cierre, durante la ejecución se identificaron condiciones constructivas no previstas: losas de concreto y capa asfáltica con espesor mayor al proyectado, que debieron ser demolidas en su totalidad, lo que aumentó sustancialmente los tiempos de ejecución. El primer separador requirió cinco jornadas de trabajo efectivas y el segundo seis jornadas nocturnas, debido a la complejidad de las estructuras rígidas o mixtas y a la exigencia técnica de la instalación de bordillos. El mismo informe confirma que la SDA participaba como aliado estratégico encargado de las actividades de reverdecimiento posteriores a la intervención física de la UMV.

Estas circunstancias configuran el fenómeno de causa externa que rompe el nexo de causalidad entre la actuación de las partes y el aplazamiento de la intervención física. Conforme a los artículos 1616 y 1617 del Código Civil, aplicables a los contratos estatales por remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, cuando el incumplimiento o el retraso en la ejecución de una obligación obedece a un hecho ajeno a la voluntad del deudor y no susceptible de ser previsto ni superado con la diligencia ordinaria, no puede predicarse incumplimiento contractual atribuible a ese deudor.
Así, se tiene que ninguna de las partes del contrato tenía la posibilidad de controlar el hallazgo de losas de concreto más gruesas de lo proyectado bajo la superficie de los separadores viales, ni podía exigírseles que dispusieran sustrato sobre separadores que la UMV aún estaba excavando.

2.6. El modelo contractual de disponibilidad operativa y su incidencia en la estructura del pago

La observación asume implícitamente que el pago de las actividades transitorias opera como un precio por unidad física entregada, de manera que solo es exigible en la medida en que se acredite la instalación de metros cúbicos de tierra negra o metros cuadrados de césped. Esta comprensión es incorrecta.

La Cláusula Quinta del contrato estructuró los pagos mensuales como contraprestación por el despliegue de capacidad técnica y operativa en territorio durante el periodo correspondiente, coherente con la naturaleza del objeto contractual: un apoyo técnico y operativo permanente en la planificación, gestión y manejo de áreas protegidas que requiere personal calificado y no calificado disponible mes a mes, equipos operativos desplegados, coordinación interinstitucional activa y gestión continua de los componentes.

Lo que el contrato reconoce mensualmente no es exclusivamente el producto físico instalado, sino la disponibilidad operativa, la gestión técnica integral y el conjunto de actuaciones de manejo ambiental del periodo. Bajo esta comprensión, el hecho de que la intervención física del componente de renaturalización estuviera condicionada en noviembre y diciembre de 2025 por la no culminación de obras de SDM/UMV no implica que el contratista no estuviera cumpliendo sus obligaciones contractuales: desplegó personal, ejecutó coordinación interinstitucional, realizó reconocimientos técnicos, gestionó el PMT y desarrolló la socialización comunitaria. Todo eso forma parte del contenido del componente.

2.7. Ejecución física posterior y resultado ambiental: ausencia de daño patrimonial neto

La ejecución física del componente de renaturalización se materializó durante el primer semestre de 2026, en continuidad directa y trazable con las actuaciones preparatorias de noviembre y diciembre de 2025. El acta del 7 de enero de 2026 ratificó el cronograma ajustado entre SDA, UMV y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., estableciendo como fecha estimada de finalización el 6 de febrero de 2026, sujeta a la aprobación del PMT, los tiempos técnicos de secado de obras y la articulación interinstitucional. Esa programación se cumplió: los once puntos priorizados fueron renaturalizados, con la única excepción del punto No. 3, cuya situación se analiza en la sección siguiente. El registro fotográfico antes, durante y después, organizado por punto de intervención y adjunto como soporte de esta respuesta, acredita materialmente el resultado ambiental y urbano obtenido.

Este resultado es jurídicamente determinante para la evaluación del daño patrimonial. El Distrio recibió la totalidad del resultado previsto en el componente —separadores viales renaturalizados, zonas duras convertidas en áreas verdes funcionales, mejora de la calidad ambiental del corredor vial— sin reconocimiento de pago adicional, pues las actividades de instalación física fueron realizadas dentro del plazo de vigencia del contrato como continuación directa de las actuaciones iniciadas en noviembre y diciembre de 2025.

Lo que existió fue un diferimiento temporal en la entrega del subcomponente físico específico de renaturalización, motivado por una causa externa documentada y sobreviniente, resuelto con la ejecución plena del resultado antes del cierre contractual.

Pretender que se configura detrimento patrimonial por los pagos de los meses en que el componente estuvo en fase de alistamiento y condicionamiento externo, cuando la totalidad del resultado fue finalmente obtenido sin costo adicional para el Distrito, equivaldría a desconocer la naturaleza del contrato y a exigir una correspondencia instantánea entre pago y entrega física que el propio diseño contractual no estableció:

Tabla 1. Áreas renaturalizadas

<table>
<tr><th>Ítem</th><th>Localización del área a renaturalizar</th></tr>
<tr><td>1</td><td>Av. Villavicencio x KR43 A - Retorno</td></tr>
<tr><td colspan="2">
</td></tr>
<tr><td>ANTES</td><td>DURANTE</td><td>DESPUES</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2</td><td colspan="2">Av. Boyacá – Calle 56 A 27 – 38 / Sur - Norte</td></tr>
</table>

Ítem	Localización del área a renaturalizar



ANTES	DURANTE	DESPUES
		

3	Av. Boyacá – Calle 56 A # 27 - 75 Norte - Sur

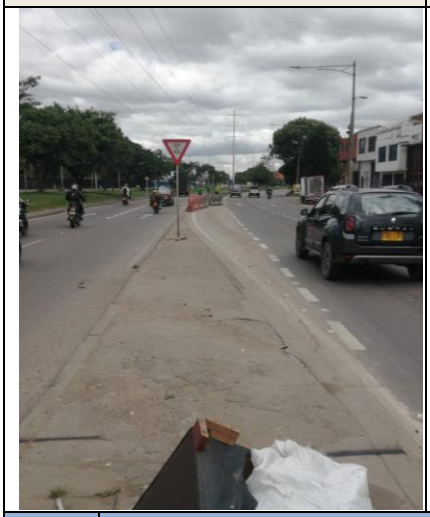


ANTES	DURANTE	DESPUES

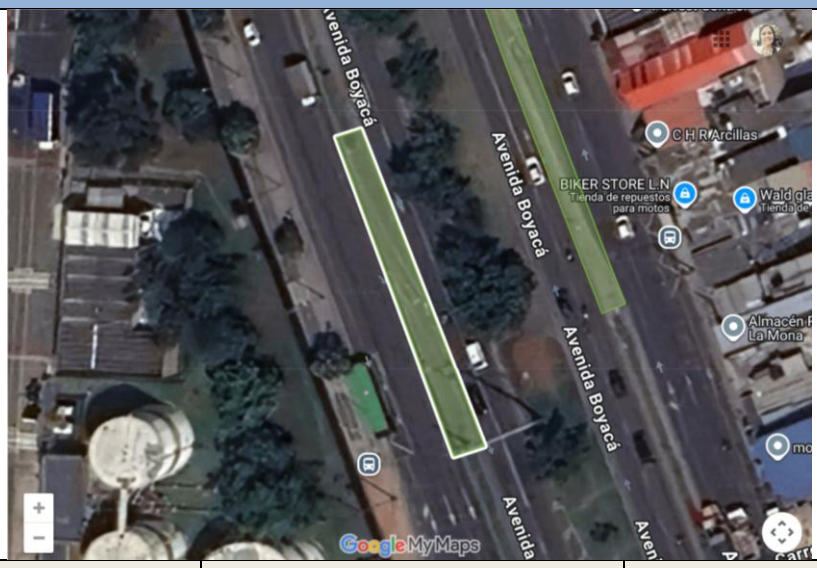
Ítem	Localización del área a renaturalizar	
	Este intercambiador no fue intervenido por la SDM/UMV dado que era utilizado por las rutas del SITP.	Este intercambiador no fue intervenido por la SDM/UMV dado que era utilizado por las rutas del SITP.
4	Av. Boyacá – Calle 56 A 29 -42 Sur / Sur - Norte	
		
ANTES	**DURANTE**	**DESPUES**
		
5	Av. Boyacá – Calle 56 A # 33 – 48 Sur / Sur - Norte	

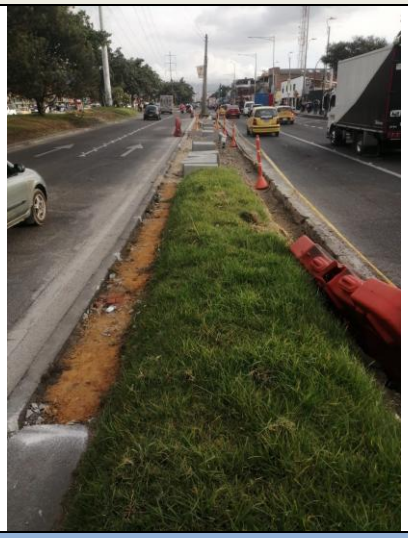
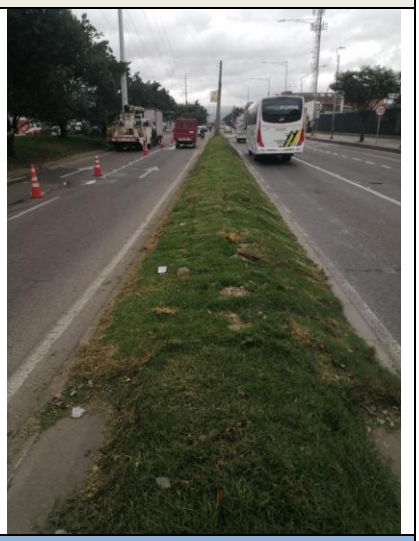
Ítem	Localización del área a renaturalizar



ANTES	DURANTE	DESPUES
		

6	Av. Boyacá – Calle 56 A # 33 – 48 Sur / Norte - Sur

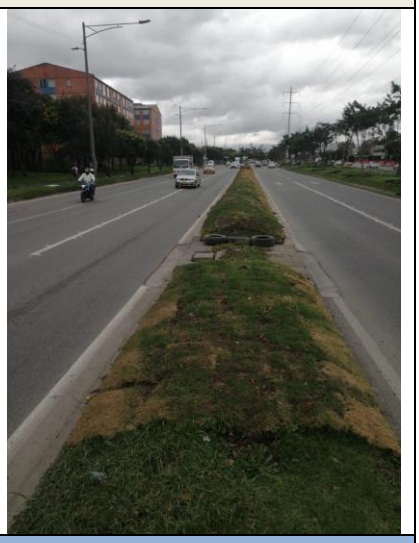
Ítem	Localización del área a renaturalizar
	

ANTES	DURANTE	DESPUES
		

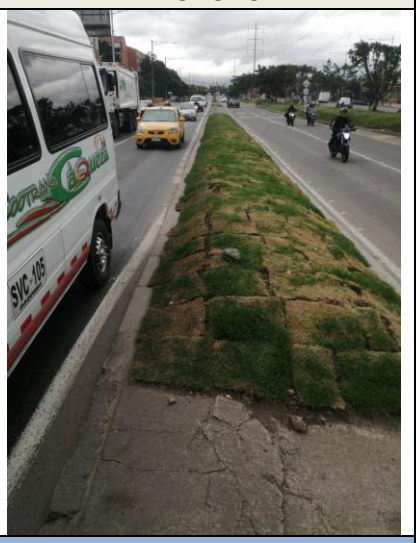
7	Av. Boyacá – Calle 56 A con Carrera 36 A Sur / Sur - Norte

Ítem	Localización del área a renaturalizar



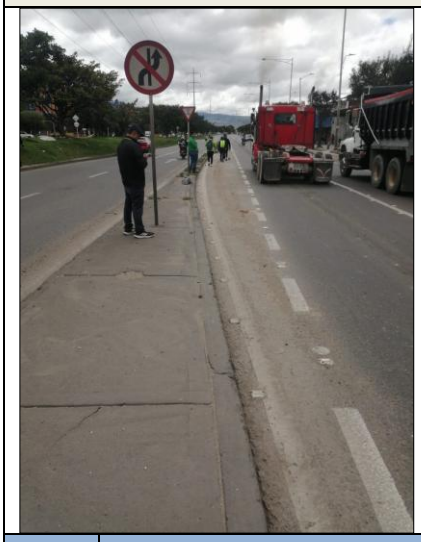
ANTES	DURANTE	DESPUES
		

8	Av. Boyacá – Calle 56 A # 52 A 60 Sur / Sur - Norte

Ítem	Localización del área a renaturalizar
	
ANTES	**DURANTE**
	
DESPUES	
	
9	Av. Boyacá – Calle 56 A # 52 A 35 Sur / Norte - Sur

Ítem	Localización del área a renaturalizar



ANTES	DURANTE	DESPUES
		

10	Av. Boyacá – Calle 56 A # 51 B 62 Sur / Sur - Norte

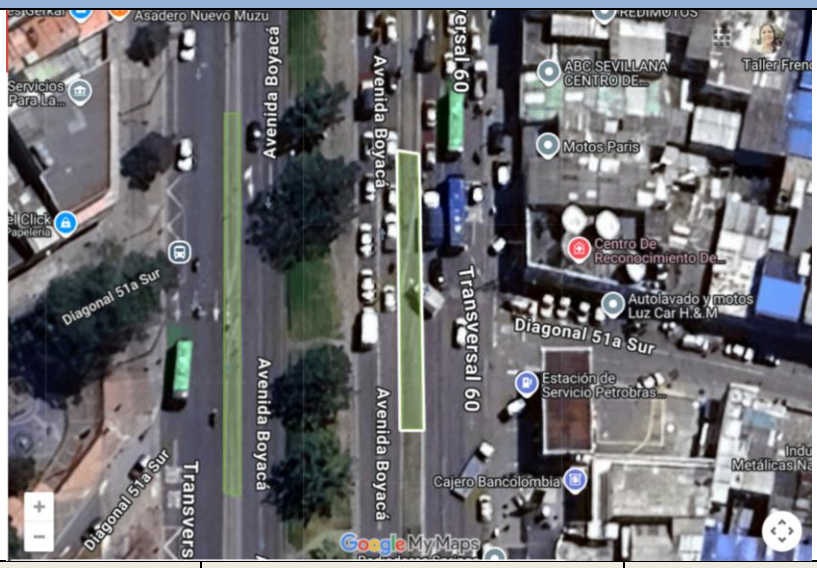
Ítem	Localización del área a renaturalizar



ANTES	DURANTE	DESPUES
		

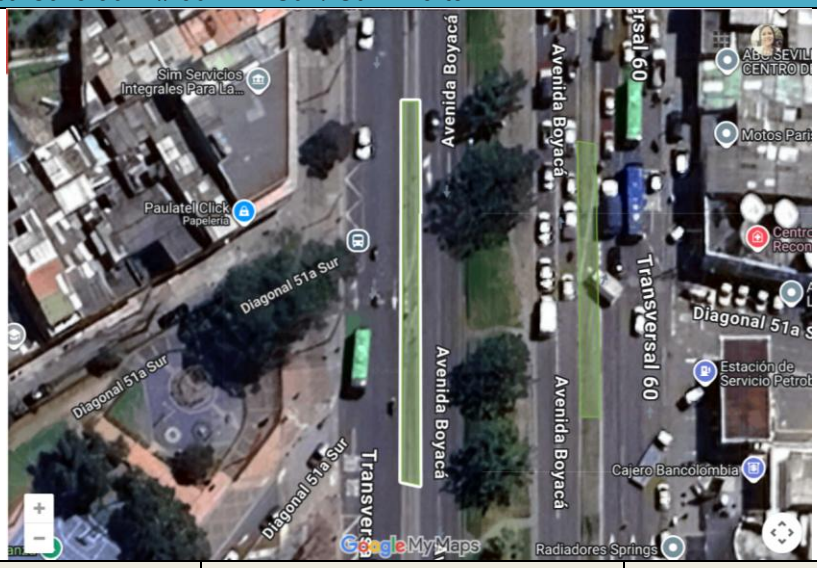
11	Av. Boyacá – Calle 56 A Dg 51 A Sur / Norte - Sur

Ítem	Localización del área a renaturalizar



ANTES	DURANTE	DESPUES
		

12	Av. Boyacá Calle 56 A # 50 – 71 Sur / Sur - Norte



ANTES	DURANTE	DESPUES

Ítem	Localización del área a renaturalizar		
			

2.8. Ajuste operativo respecto del punto No. 3: situación prevista y resuelta dentro del marco contractual

El separador e intercambiador vial localizado en la Av. Boyacá – Calle 56 A # 27-75 Norte–Sur, identificado como punto No. 3, no fue intervenido por SDM/UMV debido a la necesidad de mantener el cruce vial para las rutas del Sistema Integrado de Transporte Público —SITP—. Esta situación, lejos de constituir un incumplimiento o una ausencia de ejecución, se encuentra expresamente prevista y regulada dentro de la propia Ficha de Renaturalización del Contrato SDA-CD-20251465.

En efecto, como se indicó en la sección 2.1, la Ficha estableció que las áreas inicialmente identificadas podían estar sujetas a cambios por parte de la SDA cuando se encontraran elementos como redes, estructuras u otros factores no previstos —entre los cuales se incluye sin duda la necesidad operativa de mantener un corredor de transporte público— que impidieran adelantar las actividades en los sitios inicialmente definidos. Para esos casos, la SDA definiría nuevas áreas para la disposición del sustrato y el césped cubresuelos, cumpliendo el mismo propósito contractual. La no intervención del punto No. 3 es precisamente la aplicación de esa cláusula de ajuste: una situación operativa derivada de condiciones de movilidad y seguridad vial identificadas durante la ejecución interinstitucional, que el propio instrumento técnico anticipó y habilitó para ser resuelta mediante la designación de un área sustituta.

Para la gestión de esta y las demás situaciones de ajuste se realizaron mesas de trabajo de articulación y seguimiento y recorridos interinstitucionales con participación de SDA, Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., SDM y UMV, con el fin de reconocer el corredor de la Avenida Boyacá y la Avenida Villavicencio, verificar los puntos priorizados y ajustar la ejecución del proyecto conforme a las condiciones reales de intervención, todo lo cual obra en los soportes documentales adjuntos a esta respuesta.

2.9. Conclusión: improcedencia de la observación fiscal respecto del componente de renaturalización

De acuerdo con todo lo expuesto, no resulta procedente concluir que el componente de renaturalización y reverdecimiento careció de ejecución durante noviembre y diciembre de 2025, ni que los pagos correspondientes a esos meses constituyan pagos injustificados o generen detrimento patrimonial. La

observación no puede reducir el análisis a la inexistencia de instalación física final de sustrato o cubresuelos en esos dos meses, pues esa lectura desconoce que la ejecución del componente se estructuró contractualmente como un proceso por fases, condicionado por actuaciones previas de otras entidades distritales y afectado por circunstancias técnicas no previstas que modificaron los tiempos reales de la intervención física.

Las razones que fundamentan la improcedencia de la observación fiscal se presentan de manera concurrente y cada una de ellas es autónoma y suficiente:

Primera: durante noviembre y diciembre de 2025 sí se adelantaron actuaciones contractuales directamente vinculadas al componente, entre ellas: articulación SDA–Aguas de Bogotá, revisión de áreas a intervenir, programación de actividades, mesa técnica interinstitucional del 12 de diciembre, socialización comunitaria del 18 de diciembre, definición de restricciones técnicas, gestión del PMT, coordinación con UMV para la programación de la intervención física y seguimiento a las intervenciones previas de SDM/UMV. Estas actuaciones forman parte del contenido del componente transitorio y fueron ejecutadas y documentadas.

Segunda: la no realización de la intervención física final durante esos meses obedeció exclusivamente a una causa externa no imputable a las partes del contrato —el hallazgo de condiciones constructivas imprevistas que retrasó las obras de adecuación de SDM/UMV—, documentada en el informe de ejecución de la UMV que obra como soporte de esta respuesta, y que configura una causal exonerante de responsabilidad contractual en los términos de los artículos 1616 y 1617 del Código Civil.

Tercera: el modelo de pago mensual fijo del contrato reconoce la disponibilidad de capacidad técnica y operativa en territorio durante el periodo, no exclusivamente las unidades físicas instaladas en el mes, por lo que el pago de los meses en que el contratista desplegó personal, equipos, coordinación y gestión, aunque la intervención física estuviera temporalmente condicionada por una causa externa, es contractualmente procedente.

Cuarta: la totalidad del resultado ambiental y urbano previsto en el componente fue entregado dentro del plazo del contrato sin erogación adicional, lo que elimina la existencia de daño patrimonial cierto en los términos del artículo 6 de la Ley 610 de 2000. El diferimiento temporal de la entrega física, motivado por causa externa, no configura pérdida patrimonial cuando el resultado fue finalmente obtenido en su integridad.

Quinta: la situación del punto No. 3 no intervenido corresponde a la aplicación de la cláusula de ajuste operativo de la propia Ficha de Renaturalización, que habilitó expresamente la definición de áreas sustitutas frente a impedimentos técnicos o de movilidad sobrevinientes..

III. INEXISTENCIA DE DETRIMENTO PATRIMONIAL Y ALCANCE REAL DE LAS DIFERENCIAS ADVERTIDAS EN LA OBSERVACIÓN

En relación con la cuantificación efectuada por el equipo auditor respecto de las actividades transitorias, resulta necesario precisar que la existencia de diferencias en la lectura, clasificación o reconstrucción presupuestal de los componentes contractuales no permite concluir, por sí sola, la existencia de un pago injustificado ni de un detrimento patrimonial cierto, actual y cuantificable.

La observación parte de la premisa según la cual, durante los meses de noviembre y diciembre de 2025, se habrían pagado actividades transitorias que no fueron ejecutadas, por un valor mensual de $1.315.333.333, para un total observado de $2.630.666.666. Sin embargo, como se explicó en los capítulos anteriores, dicha premisa no se ajusta integralmente a la realidad técnica y contractual de la ejecución, toda vez que durante los periodos evaluados sí se acreditaron actividades asociadas al control de retamo y tala de individuos forestales, así como actuaciones de planeación, articulación, alistamiento, socialización, gestión de PMT y coordinación interinstitucional del componente de renaturalización.

Ahora bien, de acuerdo con la misma información referida en la observación, el valor mensual de las actividades transitorias se encontraba compuesto por dos grandes componentes: de una parte, las actividades adicionales de tala y control de retamo, por valor mensual de $1.099.198.000; y, de otra, las actividades adicionales de renaturalización y reverdecimiento, por valor mensual de $216.135.333, para un total mensual de $1.315.333.333.

Esta referencia resulta relevante en cuanto permite advertir que la cuantificación fiscal no podía tratar el rubro transitorio como un bloque homogéneo carente de ejecución, pues dentro de dicho rubro se encontraban comprendidas actividades de distinta naturaleza técnica y operativa, entre ellas las asociadas a tala y control de retamo, frente a las cuales existen registros de ejecución material durante noviembre y diciembre de 2025, reportados en las matrices de seguimiento mensual.

En ese contexto, no resulta metodológicamente adecuado concluir que la totalidad del valor mensual de las actividades transitorias carecía de soporte de ejecución, cuando existen registros verificables de actividades asociadas a tala y control de retamo, así como actuaciones de planeación, coordinación, alistamiento y gestión territorial del componente de renaturalización.

Adicionalmente, frente a la diferencia de $230.647.280,02 identificada en la observación, debe precisarse que dicha cifra no demuestra, por sí misma, la existencia de un pago injustificado. La diferencia se explica, al menos en parte, por una comparación no homogénea entre conceptos de distinta naturaleza y periodicidad.

En efecto, el análisis efectuado en la observación compara el valor mensual total de las actividades transitorias —esto es, $1.315.333.333— con una reconstrucción parcial que incorpora, por una parte, el valor total del componente de establecimiento asociado a renaturalización y reverdecimiento, equivalente a $648.406.000, y, por otra, un cálculo relacionado con recurso humano adicional. Sin embargo, el valor de $648.406.000 corresponde al componente total de renaturalización previsto para el periodo contractual inicial de tres meses, y no a un valor mensual autónomo comparable directamente con el total mensual de actividades transitorias.

De hecho, dicho valor resulta consistente con la desagregación mensual del componente de renaturalización y reverdecimiento, pues $216.135.333 mensuales, multiplicados por tres meses, equivalen aproximadamente a $648.405.999. Por tanto, no es técnicamente adecuado tomar el valor total de establecimiento de renaturalización previsto para tres meses y compararlo contra el valor mensual completo de todas las actividades transitorias, que además incluye el componente de tala y control de retamo.

En consecuencia, la diferencia de $230.647.280,02 advertida por el equipo auditor no constituye, en sí misma, evidencia de pérdida de recursos públicos, sino una diferencia derivada de la forma en que fueron

agrupados, temporalizados y comparados los componentes económicos del rubro transitorio. En otras palabras, se trata de una diferencia de reconstrucción o lectura presupuestal que debe ser objeto de depuración técnica, pero que no permite afirmar automáticamente la existencia de un daño fiscal.

La determinación del detrimento patrimonial exige acreditar una pérdida cierta, actual, cuantificable y atribuible a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o contraria a los fines estatales. En el presente caso, tal conclusión no se desprende de la información analizada, pues los recursos observados se relacionan con actividades contractuales que tuvieron ejecución material en el componente de retamo y talas, y con actuaciones necesarias de alistamiento, coordinación y habilitación técnica en el componente de renaturalización y reverdecimiento.

Así mismo, no puede equipararse una eventual diferencia de reporte, clasificación, periodicidad o trazabilidad documental con la existencia de detrimento patrimonial. La observación podría, en gracia de discusión, revelar la necesidad de fortalecer la discriminación de los informes, la asociación de los soportes a cada componente o la presentación contable de las actividades transitorias; sin embargo, ello corresponde a una eventual oportunidad de mejora administrativa o documental, no a la configuración automática de un daño fiscal por el valor total pagado.

En este sentido, la cuantificación fiscal propuesta parte de una premisa que no se encuentra suficientemente acreditada: que las actividades transitorias no fueron ejecutadas. Como se expuso, dicha premisa se desvirtúa frente al componente de tala y control de retamo mediante indicadores de ejecución material, y frente al componente de renaturalización mediante la acreditación de una ejecución técnica por fases, condicionada por actuaciones previas de SDM/UMV, gestión de PMT, socialización comunitaria, programación operativa y ejecución física posterior.

IV. ESTÁNDAR JURÍDICO DEL DAÑO FISCAL Y CONCLUSIÓN DEFINITIVA

La determinación del detrimento patrimonial no es una operación discrecional del órgano de control, sino una exigencia legal que impone el cumplimiento de requisitos objetivos y concurrentes sin los cuales la imputación de responsabilidad fiscal carece de sustento jurídico. El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 define el daño patrimonial al Estado como la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos absolutos signifique una pérdida, disminución o alejamiento de los activos del Estado.

La Contraloría General de la República, en su doctrina consolidada sobre la materia, ha precisado que para que se configure el daño patrimonial deben concurrir de manera copulativa los siguientes elementos: primero, que el daño sea cierto, esto es, real, concreto y verificable, no hipotético ni meramente potencial; segundo, que sea producido al patrimonio del Estado, lo que implica que los recursos públicos salieron de la esfera patrimonial estatal sin la contraprestación correspondiente; tercero, que esté representado en desmedro, menoscabo, disminución, perjuicio, pérdida, uso indebido o deterioro de bienes o recursos públicos, afectación que debe ser real y cuantificable; y cuarto, que exista nexo causal entre dicha afectación y una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna atribuible al gestor fiscal.

La ausencia de cualquiera de estos elementos hace jurídicamente improcedente la imputación de responsabilidad fiscal, con independencia de las irregularidades formales o procedimentales que puedan haberse identificado en el proceso auditor.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, ha reiterado en su jurisprudencia que la certeza del daño es un requisito ineludible que no puede suplirse con presunciones o inferencias derivadas de irregularidades formales en la ejecución contractual. En sentencia del 29 de agosto de 2013, Expediente 24.267, precisó que la sola irregularidad en el trámite contractual no genera automáticamente responsabilidad fiscal si no se acredita con prueba suficiente que el Estado sufrió efectivamente una pérdida patrimonial como consecuencia directa de esa irregularidad.

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha señalado en igual sentido que cuando existe contraprestación real a cargo del contratista —esto es, cuando el Estado recibió el bien o servicio por el que pagó— no se configura el elemento de menoscabo patrimonial exigido por la Ley 610 de 2000, aun cuando hayan existido deficiencias formales o procedimentales en el proceso de aprobación y pago. Esta distinción entre irregularidad formal y daño patrimonial real es fundamental: la primera puede dar lugar a observaciones administrativas o disciplinarias, pero no configura por sí sola el fundamento de la responsabilidad fiscal ni justifica la imputación de un detrimento al patrimonio público.

Aplicando este estándar al caso concreto, la observación formulada no supera el juicio de certeza del daño por ninguno de los dos componentes que integran las actividades transitorias del Contrato SDA-CD-20251465. Respecto del componente de retamo y talas, como se acreditó en el Capítulo I mediante los indicadores de la Matriz de Seguimiento Mensual publicada en SECOP II con anterioridad a los pagos, las actividades fueron ejecutadas y reportadas conforme al instrumento oficial de seguimiento contractual: el Estado recibió íntegramente la contraprestación y no existió salida de recursos sin respaldo. El elemento de menoscabo patrimonial no se configura.

Respecto del componente de renaturalización y reverdecimiento, como se demostró en el Capítulo II, la no realización de la intervención física final durante noviembre y diciembre de 2025 obedeció exclusivamente a una causa externa documentada —condiciones constructivas imprevistas que retrasaron las obras de adecuación a cargo de SDM/UMV— que opera como causal exonerante de responsabilidad en los términos de los artículos 1616 y 1617 del Código Civil, aplicables a los contratos estatales por remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993. La totalidad del resultado ambiental previsto fue entregado dentro del plazo del contrato sin erogación adicional, lo que elimina la certeza del daño y rompe el nexo causal entre la actuación de la SDA y cualquier perjuicio patrimonial al Distrito Capital. Finalmente, la diferencia metodológica de $230.647.280,02 identificada en la observación, analizada en el Capítulo III, no representa pérdida alguna de recursos públicos sino una comparación no homogénea entre valores de distinta periodicidad, que no puede equipararse al desmedro o menoscabo patrimonial que la Ley 610 exige acreditar.

En consecuencia, y con fundamento en la totalidad de los argumentos técnicos, contractuales y jurídicos expuestos en los capítulos precedentes, se solicita respetuosamente a la Contraloría de Bogotá D.C. desvirtuar en su integridad la observación administrativa con incidencia fiscal formulada en la Observación No. 1 por valor de $2.630.666.666, por cuanto ninguno de los elementos constitutivos del daño patrimonial previstos en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 se encuentra acreditado: no existe pérdida cierta de recursos

públicos, no existe salida de activos estatales sin contraprestación, no existe menoscabo patrimonial real y cuantificable, y no existe nexo causal entre la gestión de la SDA y un perjuicio al Distrito Capital.

Lo que existe es una ejecución contractual integral, documentada y verificable, cuyos resultados técnicos y ambientales fueron plena y oportunamente entregados dentro del plazo del contrato. Subsidiariamente, en caso de que el órgano de control estime que existieron debilidades en la forma de presentación, discriminación o asociación documental de los soportes, estas deben ser valoradas exclusivamente como oportunidades de mejora administrativa o de fortalecimiento de la trazabilidad contractual, mas no como fundamento suficiente para predicar la existencia de un daño fiscal cuya certeza la ley exige demostrar con prueba concreta, directa y cuantificable.