

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR VIGENCIA 2025

**CGR-CDMA 003-2026
CAT_101_2026_1
Junio de 2026**

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
VIGENCIA 2025**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General de la República	Carlos Enrique Silgado Betancourt
Contralora Delegada para el Medio Ambiente	Jusbleidy Vargas Rojas
Director de Vigilancia Fiscal	Juan Carlos Rodríguez Torres
Directora de Estudios Sectoriales	Julieth Andrea Moscoso Velandia
Supervisor de Auditoría	Oscar David Rivero López
Líder de Auditoría	Ivonne Yaneth Guerrero Celis
Equipo de auditor	Giseth Paola Quintana Mercado Erika Bibiana Dávila Lizarazo Karol Alejandra Vargas Quintero Judith Yanira Yepes Yaya Oscar Anselmo Barrero Murillo Daniel Felipe Guerrero Pinilla Cristian Leonardo Ortiz Vega Luis Alejandro Vargas Pinzón

TABLA DE CONTENIDO

CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL	6
1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	6
2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS	7
2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES	7
2.2 OPINIÓN CON SALVEDADES	8
3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	9
3.1 EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO	9
3.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES	10
3.3. OPINIÓN CON SALVEDADES PRESUPUESTO CAR	12
4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO	12
5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	13
6. REALIZAR SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS	13
7. EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS (CÁLCULO, RECAUDO Y DESTINACIÓN) RELACIONADOS CON TASA DE USO, RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS, PORCENTAJE O SOBRETASA AMBIENTAL Y TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO (SI PROCEDE), CONFORME AL ARTÍCULO 42, 43, 44 Y 45 DE LA LEY 99 DE 1993.	14
8. REALIZAR SEGUIMIENTO A SENTENCIAS Y FALLOS PROFERIDOS POR ACCIONES CONSTITUCIONALES, EN DONDE LA ENTIDAD HAYA ADQUIRIDO COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DE TODO EL SISTEMA JUDICIAL.	15
9. EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1618 DE 2013, LEY 2294 DE 2023, EN CONCORDANCIA CON LA RESOLUCIÓN ORGANIZACIONAL OGZ 0844 DE 2023.	15
10. CONCEPTUAR SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA AUDITORÍA FINANCIERA.	15
11. ATENDER LOS DERECHOS DE PETICIÓN, DENUNCIAS CIUDADANAS E INSUMOS QUE SE PRESENTEN INCLUSO HASTA EL CIERRE DE LA FASE DE EJECUCIÓN.	16
11. RESUMEN DE HALLAZGOS	22
12. PLAN DE MEJORAMIENTO	22

CARTA DE CONCLUSIONES

87111

Bogotá D.C.

Doctor
ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCÓN
Director General
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR
sau@car.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR. Vigencia 2025. CGR-CDMA No. 003-2026.

Respetado doctor Ballesteros,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y en desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2026, adelantó Auditoría Financiera al periodo comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2025, dicho examen incluyó el Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Situación Financiera y el Estado de Resultados, así como las respectivas Notas.

Así mismo, con fundamento en el Estatuto Presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, Acuerdo 006 de 2010 y sus modificatorios, se realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2025.

La Auditoría Financiera se orientó a comprobar que las operaciones financieras y económicas, se realizarán de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA y los procedimientos aplicables.

En el trabajo no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los resultados y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la CAR, en papeles de trabajo que reposan en el Aplicativo del Proceso Auditor – APA de la CGR.

La CGR efectuó auditoría financiera a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, para la vigencia 2025, la que incluyó los siguientes objetivos:

Objetivo General

Emitir opinión de la razonabilidad de los Estados Financieros y un concepto de la gestión presupuestal de la vigencia 2025 de la CAR Cundinamarca para el fenecimiento de la cuenta.

Objetivos Específicos

1. Expresar una opinión, sobre si los estados financieros o cifras financieras a 31 de diciembre de 2025 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
3. Evaluar la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2025, a través de los proyectos y/o contratos asociados y expresar la opinión sobre su razonabilidad.
4. Evaluar las reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2025.
5. Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal consolidada a 31 de diciembre de 2025.
6. Realizar seguimiento a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas.
7. Evaluar la gestión de los recursos (cálculo, recaudo y destinación) relacionados con tasa de uso, retributivas y compensatorias, porcentaje o sobretasa ambiental y transferencias del sector eléctrico (si procede), conforme al artículo 42, 43, 44 y 45 de la Ley 99 de 1993.
8. Realizar seguimiento a sentencias y fallos proferidos por acciones constitucionales, en donde la entidad haya adquirido compromisos y obligaciones de todo el sistema judicial.

9. Evaluar la implementación de la política pública de discapacidad de conformidad con la Ley 1618 de 2013, Ley 2294 de 2023, en concordancia con la Resolución Organizacional OGZ 0844 de 2023.
10. Conceptuar sobre la efectividad del plan de mejoramiento en los temas relacionados con la auditoría financiera.
11. Atender los derechos de petición, denuncias ciudadanas e insumos que se presenten incluso hasta el cierre de la fase de ejecución.

1.1 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR es un ente corporativo de carácter público, creado por la Ley 99 de 1993, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La CAR tiene por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como el cumplimiento y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normatividad aplicable, y del control interno establecido por la Dirección para permitir que toda la información reportada a la CGR se encuentre libre de incorrección material debida a fraude o error.

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga una opinión, sobre si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error, un concepto sobre la evaluación del sistema de control interno financiero y una opinión sobre la ejecución presupuestal de la vigencia auditada.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

La auditoría incluye la ejecución de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre cifras presentadas y las revelaciones contenidas en los estados financieros e informes de ejecución presupuestaria. Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras y presupuestales, debido a fraude o error.

En la evaluación del riesgo, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados a las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros.

Consideramos que la evidencia de auditoría que hemos obtenido es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y concepto sobre el control interno financiero.

2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS

2.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES

La CGR auditó los estados financieros de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, que comprenden el Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, a 31 de diciembre de 2025, así como sus Notas Explicativas.

Como resultado de los procedimientos de auditoría aplicados, se evidenciaron incorrecciones materiales, pero no generalizadas frente a los hechos económicos a 31 de diciembre de 2025, los cuales se indican a continuación:

- Se generó una sobreestimación en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración por valor de \$50.669.600.347 y en contrapartida, una subestimación en la cuenta 1520 – Productos en Proceso por el mismo valor, afectando la adecuada presentación de los activos en los estados financieros de la Corporación a 31 de diciembre de 2025. En este sentido, los estados financieros no reflejan de manera razonable y confiable el avance real en la ejecución de los proyectos de infraestructura de saneamiento ambiental, lo que puede incidir en la toma de decisiones por parte de los usuarios de la información financiera.
- La CAR no reconoció en sus Estados Financieros a 31 de diciembre de 2025, la legalización o ejecución de los recursos entregados en administración en el marco de diversos proyectos orientados al cumplimiento de la misionalidad de la Corporación. Situación que generó la sobreestimación de la cuenta 1908 - Recursos entregados en administración y, en consecuencia, una sobreestimación del resultado del ejercicio, por \$4.789.979.079.
- Se generó una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, una sobreestimación del resultado del ejercicio en cuantía de \$2.734.059.345 en la vigencia 2025, como consecuencia de no efectuar la legalización de los recursos entregados en el marco de los convenios 2943 y 3113 de 2024.
- Se identificaron deficiencias en los mecanismos de conciliación y corte de operaciones relacionadas con el reconocimiento contable de ingresos por porcentaje ambiental, lo cual generó una distorsión en la medición del resultado del periodo 2025, al incorporarse ingresos correspondientes a la vigencia 2024 por valor de \$46.069.556, y que no fueran identificados oportunamente ingresos devengados en 2025 por \$87.821.000 para efecto de realizar su reconocimiento contable.

2.2 OPINIÓN CON SALVEDADES

En opinión de la Contraloría General de la República, excepto por los efectos de las situaciones descritas en la sección “Fundamento de la opinión con salvedades” del presente informe, los estados financieros de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, presentan razonablemente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera a 31 de diciembre de 2025, así como los

resultados de sus operaciones, los cambios en el patrimonio y sus notas explicativas por el ejercicio terminado en dicha fecha, de conformidad con el Marco de Información Financiera aplicable.

3.OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

3.1 EVALUACIÓN DE PRESUPUESTO

El presupuesto examinado en la auditoría corresponde a la apropiación definitiva de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR para la vigencia 2025, la cual ascendió a \$1.879.442.721.704. Dichos recursos corresponden en su totalidad a ingresos propios, toda vez que durante la vigencia auditada la Corporación no recibió transferencias del Presupuesto General de la Nación (PGN), por lo tanto, no se presentará un concepto sobre la refrendación de reservas.

Del total apropiado, la suma de \$1.609.588.341.156 corresponde a la apropiación definitiva del rubro de inversión, lo que evidencia el carácter misional y operativo del gasto de la Entidad.

En el marco de este rubro de inversión, la Corporación suscribió compromisos por valor de \$1.161.677.469.551, constituyó obligaciones por \$940.837.909.504 y efectuó pagos por \$932.761.995.550, derivados de un total de 3.856 contratos celebrados durante la vigencia.

A continuación, se presenta el detalle de la ejecución presupuestal por tipo de contratación:

Ejecución presupuestal rubro de inversión CAR 2025

TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	COMPROMISO FINAL	OBLIGACIONES	PAGOS
CCO - DE CONSULTORÍA	32	34,458,937,946	16,447,427,809	16,447,427,809
CCV - DE COMPRAVENTA	2	126,701,680	126,701,680	99,813,630
CIN - DE INTERVENTORÍA	58	19,730,857,008	9,037,297,847	8,696,894,572
COB - DE OBRA	46	218,492,571,630	100,335,973,737	100,009,595,195
COI - CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	7	10,895,122,112	6,380,612,254	6,142,175,735
COV - CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	120	450,059,518,651	431,256,956,648	429,386,315,305
CSE - DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	3437	322,634,904,810	276,113,263,492	271,002,571,309
CSU - DE SUMINISTRO	39	91,689,255,581	87,565,679,004	87,403,204,962
OTR - OTROS COMPROMISOS	5	3,994,584,935	3,978,981,835	3,978,981,835
RES - RESOLUCIÓN	16	8,749,268,201	8,749,268,201	8,749,268,201

SEP - SERVICIO PÚBLICO	94	845,746,997	845,746,997	845,746,997
Total general	3856	1,161,677,469,551	940,837,909,504	932,761,995,550

Elaboró: Equipo auditor. Fuente: Información presupuestal remitida por la CAR

3.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CON SALVEDADES

El fundamento de la “opinión presupuestal con salvedades” está basado en las condiciones de los hallazgos incluidos en el presente informe:

- Debilidades en la gestión y control presupuestal de la entidad respecto al contrato de prestación de servicios No. 2025CSE039 (por valor de \$6.716.666). La deficiencia radicó en la liberación indebida del Registro Presupuestal (RP) por parte de la supervisión, efectuada sin verificar previamente la existencia de saldos o pagos pendientes. Esta acción extinguió la reserva de fondos que garantizaba el cumplimiento de la obligación en su ciclo financiero original, lo que rompió la cadena presupuestal y dejó el compromiso contractual sin el amparo económico legal correspondiente.
- Debilidades en la supervisión y control técnico del contrato CAR-LP-1807-2025, evidenciado en las actas parciales pagadas donde se incluyeron actividades cuyos soportes documentales y registros fotográficos no mostraban de manera suficiente su ejecución conforme a las especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios (APU). Esta situación se presentó en actividades relacionadas con campamentos, redes eléctricas provisionales y mantenimiento de estructuras de guadua.
- Debilidades en la planeación técnica y en la oportunidad en la gestión administrativa durante la ejecución del contrato 3527 de 2022, destinado al control de procesos de remoción en masa en el municipio de Guayabal de Siquima. Durante la ejecución se evidenció que las condiciones reales del terreno diferían de los estudios iniciales, lo que obligó a modificar diseños, ampliar profundidades de caissons y suspender las obras en varias ocasiones.
- Deficiencias en la planeación y estructuración del Contrato de Obra No. 3478 de 2023, suscrito para la construcción del Banco Municipal de Agua en Ráquira, debido al retraso de 18 meses entre su firma y el inicio de ejecución. La situación se originó por la gestión extemporánea de permisos de concesión de aguas, requisito indispensable para iniciar las obras. Asimismo, durante la ejecución fue necesaria una adición equivalente al 46% del valor inicial y una prórroga contractual, derivadas de ítems no previstos y ajustes técnicos incorporados tardíamente. Estas circunstancias evidencian fallas en los estudios previos y en la programación contractual afectando la oportunidad de ejecución y la adecuada

gestión de los recursos públicos, comprometiendo los principios de planeación y economía contractual.

INVERSIÓN EN PÁRAMOS VIGENCIA 2025

El análisis a la inversión reportada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) durante la vigencia 2025 para ecosistemas de páramo reveló que el 94% de los recursos se concentró en el Convenio de Asociación CAR-CONV-ASO-3038-2024. No obstante, desde la perspectiva técnica se observó que el alcance de este acuerdo no se orienta exclusivamente a la intervención de páramos, sino que integra acciones en otros ecosistemas estratégicos de la jurisdicción, tales como áreas protegidas, rondas y zonas de recarga hídrica, así como procesos de restauración ecológica y adaptación al cambio climático.

En este sentido, se identificó que únicamente el Componente No. 3 guarda relación directa con los ecosistemas de páramo, mediante planificación predial participativa, reconversión productiva y la firma de acuerdos de conservación con familias de las zonas de influencia. Al respecto, se verificó la vigencia de treinta y cinco (35) acuerdos prediales con beneficiarios asentados en estas áreas, los cuales continúan bajo el esquema de intervención y seguimiento del convenio.

Por otra parte, respecto de los contratos de prestación de servicios revisados, se observó que estos corresponden principalmente a órdenes contractuales suscritas con personas naturales para el apoyo profesional, técnico, jurídico, administrativo y operativo requerido por la Dirección de Gestión del Ordenamiento Ambiental y Territorial – DGOAT, en actividades relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y gestión de los planes de manejo de páramos y ecosistemas estratégicos de la jurisdicción. En consecuencia, se evidenció que dichos contratos no contemplan intervenciones físicas directas en territorio ni ejecución de obras o acciones materiales sobre áreas de páramo, sino actividades de apoyo a la gestión institucional y fortalecimiento técnico de los procesos adelantados por la entidad.

Finalmente, conforme a la revisión documental y presupuestal realizada, se observó que, dentro de la vigencia 2025, la inversión específica destinada exclusivamente a páramos no presentó una representatividad significativa frente al presupuesto global ejecutado por la entidad en otros proyectos ambientales. No obstante, se evidenció que la CAR continúa desarrollando acciones institucionales sobre los seis (6) complejos de páramo presentes en su jurisdicción —Chingaza, Rabanal, Guerrero, Altiplano Cundiboyacense, Iguaque, Merchán y Sumapaz—, en el marco de las estrategias de conservación, planificación y manejo establecidas en los respectivos planes de manejo ambiental de cada ecosistema.

3.3. OPINIÓN CON SALVEDADES PRESUPUESTO CAR

En opinión de la CGR, excepto por los efectos de los hechos descritos en el párrafo de “Fundamento de la opinión con salvedades”, el presupuesto de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR para la vigencia 2025, fue programado y ejecutado razonablemente en todos los aspectos materiales, de conformidad con las normas y principios presupuestales que le son aplicables.

4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO

La evaluación del control interno fiscal se realizó aplicando la metodología establecida en la guía de auditoría financiera. Dicha evaluación se basó en la valoración del diseño y efectividad de los controles, así como en el resultado de la evaluación del control interno financiero por componentes para el macroproceso gestión financiera y contable. La evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles presentó resultado una calificación de 1.3, por lo cual se emite concepto “*EFICIENTE*”.

Tabla No. 1
MATRIZ DE EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FISCAL

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,23
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)				1	ADECUADO
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,3	0,10
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				EFICIENTE	

Fuente: Formato 14 – Matriz de riesgos y controles CGR
 Elaboró: Equipo Auditor

A pesar de que la evaluación de Control Interno Fiscal obtuvo un concepto de Eficiente, se evidenciaron situaciones vinculadas a las causas que dieron origen a los hallazgos detallados en este informe, particularmente:

- Debilidades en la gestión del control interno contable, particularmente en los procesos de articulación y comunicación oportuna de la información relevante entre las áreas misionales y el área contable, lo cual incide en el adecuado reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos asociados con los recursos entregados en administración en los estados financieros de la Corporación.

- Debilidades en el sistema de control interno contable, específicamente en la aplicación de mecanismos efectivos de conciliación periódica entre la información certificada por los municipios, los recaudos y los registros contables, que permitan un adecuado y oportuno registro de los hechos económicos asociados a los ingresos por porcentaje ambiental.
- Debilidades de control interno, específicamente en los procesos de articulación y comunicación de información relevante entre las áreas misionales y el área contable, lo cual afectó el adecuado reconocimiento, medición y revelación de hechos económicos en los estados financieros de la Corporación.
- Se presentan debilidades en la supervisión contractual, ausencia de mecanismos de verificación técnica de las actividades cobradas en las actas parciales tramitadas por la CAR donde no se cumplen las especificaciones de los anexos técnicos del contrato.
- Falta de oportunidad en la articulación entre las áreas técnicas, administrativas y presupuestales de la entidad en la gestión de vigencias futuras y en la asignación de recursos.

5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la “Opinión con salvedades”, de los Estados Financieros y la “Opinión con salvedades” de la ejecución presupuestal, la Contraloría General de la República Fenece la cuenta rendida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para la vigencia 2025.

6. REALIZAR SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS

Se realizó la revisión de cada uno de los puntos relacionados en el requerimiento efectuado por la Comisión Legal de Cuentas a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, respecto del dictamen emitido por la CGR en el marco de la auditoría financiera de la vigencia 2024, así como de las observaciones formuladas por dicha Comisión, con el fin de evaluar la pertinencia y coherencia de las explicaciones suministradas por la Corporación.

En desarrollo del presente ejercicio auditor, se solicitó a la CAR copia de la respuesta remitida a la Comisión Legal de Cuentas del Congreso de la República frente a las glosas formuladas sobre los estados financieros de la vigencia 2024. En atención a dicha solicitud, la entidad remitió copia del radicado No. 20252088564 del 17 de septiembre de 2025.

Como resultado de la revisión efectuada a las respuestas y explicaciones relacionadas con el seguimiento a las glosas y a las acciones implementadas por la Corporación, se evidenció que estas guardan coherencia con los requerimientos formulados por la Comisión Legal de Cuentas y presentan concordancia con las situaciones observadas y las acciones planteadas por la entidad. En consecuencia, se concluye que la CAR dio respuesta al requerimiento efectuado por la Comisión de manera oportuna y adecuada.

7. EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS (CÁLCULO, RECAUDO Y DESTINACIÓN) RELACIONADOS CON TASA DE USO, RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS, PORCENTAJE O SOBRETASA AMBIENTAL Y TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO (SI PROCEDE), CONFORME AL ARTÍCULO 42, 43, 44 Y 45 DE LA LEY 99 DE 1993.

Para el desarrollo de este objetivo, se revisó una muestra representativa correspondiente a la tasa retributiva y a las transferencias del sector eléctrico, con el propósito de verificar la adecuada facturación, ingreso, seguimiento y destinación de los recursos administrados por la Corporación Autónoma Regional – CAR. La revisión incluyó el análisis de la información reportada por los usuarios y empresas generadoras, la validación de las facturas emitidas por la entidad, los comprobantes de ingreso asociados, los informes técnicos utilizados como soporte para el cobro y la verificación documental en el Sistema de Administración de Expedientes – SAE.

En relación con la tasa retributiva, se efectuó la revisión de treinta (30) usuarios seleccionados dentro de la muestra, verificándose la concordancia entre las fichas técnicas, los informes de seguimiento y control a puntos de vertimiento realizados durante la vigencia 2025, la facturación emitida y los registros de ingreso efectuados por la Corporación. Asimismo, se evidenció que los recursos recaudados fueron destinados a proyectos relacionados con la gestión integral del recurso hídrico, alcantarillados, plantas de tratamiento de agua y servicios de ingeniería asociados a proyectos ambientales, en concordancia con el Plan de Acción Cuatrienal y el Plan de Gestión Ambiental Regional.

Respecto de las transferencias del sector eléctrico, se verificó la concordancia entre los reportes de generación y venta de energía remitidos por las 3 empresas generadoras y los valores facturados e ingresados por la CAR durante la vigencia 2025, evidenciándose cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 644 de 2021. Igualmente, se verificó la adecuada destinación de los recursos en proyectos y actividades asociadas a la gestión ambiental y operativa de la entidad, conforme a la normativa aplicable.

Como resultado del análisis efectuado, se estableció que la CAR realizó la facturación, el registro de ingresos y la destinación de los recursos evaluados

conforme a las disposiciones normativas vigentes, sin evidenciarse inconsistencias significativas en la información analizada durante la vigencia objeto de revisión.

8. REALIZAR SEGUIMIENTO A SENTENCIAS Y FALLOS PROFERIDOS POR ACCIONES CONSTITUCIONALES, EN DONDE LA ENTIDAD HAYA ADQUIRIDO COMPROMISOS Y OBLIGACIONES DE TODO EL SISTEMA JUDICIAL.

Para evaluar el cumplimiento del objetivo dirigido a vigilar las sentencias, fallos y obligaciones derivadas de acciones constitucionales a cargo de la CAR, la comisión auditora revisó la gestión jurídica de la entidad de la vigencia 2025. El procedimiento consistió en cruzar los datos de la plataforma interna ORION frente al sistema nacional eKOGUI, examinando los procesos activos, los fallos adversos a la Corporación y las conciliaciones con compromisos económicos o de hacer vigentes.

Aunque la CAR respondió oportunamente a las solicitudes de aclaración enviadas para validar los hallazgos preliminares, la documentación aportada no logró desvirtuar las inconsistencias detectadas por el equipo auditor.

9. EVALUAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DISCAPACIDAD DE CONFORMIDAD CON LA LEY 1618 DE 2013, LEY 2294 DE 2023, EN CONCORDANCIA CON LA RESOLUCIÓN ORGANIZACIONAL OGZ 0844 DE 2023.

Con base en la información suministrada por la entidad y las pruebas de auditoría aplicadas, se constató que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) carece de una política institucional de discapacidad formalmente adoptada mediante acto administrativo, encontrándose actualmente en fase de formulación. Esta situación configura una inobservancia al artículo 5 de la Ley 1618 de 2013, el cual ordena la incorporación de dicho instrumento en los planes institucionales.

Asimismo, se identificó la ausencia de un rubro presupuestal específico para este fin, debido a que los recursos se asignan de forma transversal e indeterminada.

10. CONCEPTUAR SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO EN LOS TEMAS RELACIONADOS CON LA AUDITORÍA FINANCIERA.

Con base en el reporte presentado por el sujeto de control el 13 de enero de 2026 en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), correspondiente a la vigencia 2025, se evaluó el cumplimiento y efectividad de cincuenta y tres (53) actividades asociadas a los objetivos de la auditoría financiera. Los resultados obtenidos se detallan a continuación:

En dos (2) actividades no se evidencia el cumplimiento, ni se encuentran soportes

- *H15F22: Adoptar el PORH de la subzona hidrográfica del río Bogotá en la jurisdicción CAR (Acto Administrativo firmado).*
- *COH_6206: Gestionar la vinculación de un profesional con el perfil requerido para el manejo eficiente de operaciones recíprocas."*

En siete (7) actividades presentan un cumplimiento integral de los objetivos establecidos y dispusieron de la totalidad de los soportes requeridos. No obstante, se identificaron aspectos pendientes que dieron lugar a la persistencia de los hallazgos No. 1- Reconocimiento de los recursos entregados en administración para la construcción de infraestructura de saneamiento ambiental; No. 2- Reconocimiento de recursos entregados en administración para diversos proyectos de inversión ambiental; No. 4 - Ejecución financiera convenios 2943 y 3113 de 2024, y la No. 8- Ejecución contrato 3527 de 2022.

En cuarenta y cuatro (44) actividades se evidenció el cumplimiento y efectividad, respaldadas por la documentación soporte adecuada que permitió verificar su ejecución.

Con fundamento en la información reportada y la revisión efectuada por este equipo auditor, se concluye que el Plan de Mejoramiento evaluado alcanzó un porcentaje de efectividad del 83%, por lo cual se emite un concepto de "EFECTIVO."

11. ATENDER LOS DERECHOS DE PETICIÓN, DENUNCIAS CIUDADANAS E INSUMOS QUE SE PRESENTEN INCLUSO HASTA EL CIERRE DE LA FASE DE EJECUCIÓN.

- Solicitud ciudadana SIPAR 2026-369556-82111- SE/ 2026ER0038617 de fecha 23 de febrero de 2026.

La Contraloría General de la República recibió la solicitud ciudadana de la referencia, la cual fue trasladada para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. En dicho requerimiento se plantean las siguientes situaciones:

"(...) Informamos a su despacho sobre la solicitud de mesa de trabajo radicada ante la SNR motivada por irregularidades en la gestión catastral de Cundinamarca, teniendo en cuenta que existen recursos de la CAR involucrados, los cuales gozan de especial vigilancia por parte de su entidad, solicitamos su presencia en la mesa técnica de marzo 2026 para verificar la parálisis administrativa denunciada no derive en un detrimento

patrimonial o una ejecución ineficiente de los recursos destinados al catastro multipropósito”

Con base en el análisis documental, los soportes jurídicos recopilados y la normativa contractual y catastral aplicable, este ente de control fiscal determina lo siguiente:

1. Las prórrogas y modificaciones de plazo analizadas en el Convenio No. 3128 de 2024 se encuentran técnica y jurídicamente motivadas dentro del expediente contractual, obedeciendo a la complejidad propia de las operaciones de actualización de datos multipropósito y la necesaria articulación institucional.
2. Las actuaciones evaluadas se ajustan a las facultades de administración y supervisión contractual consagradas en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015.
3. No se configuran hallazgos ni elementos que sugieran una parálisis administrativa, negligencia o ánimo dilatorio por parte de la CAR. Por el contrario, los ajustes de cronograma constituyen mecanismos orientados a mitigar el riesgo de inconsistencias técnicas en la base catastral, protegiendo así los recursos públicos invertidos frente a posibles riesgos de ejecución ineficiente o detrimento patrimonial.

Dada la conformidad legal del proceso actual, se procedió al cierre del análisis sobre este punto dentro de las actuaciones de la presente Auditoría Financiera.

- Solicitud ciudadana SIPAR 2025-362701-82111-D / Radicado CGR 2025ER0298180 - Convenio Interadministrativo No CAR-CONV-INT-3101-2024 Resguardo Indígena Muisca de Fonquetá y cerca de Piedra – CAR

Solicitud relacionada con el Convenio Interadministrativo CAR-CONV-INT-3101-2024 con el Resguardo Indígena Muisca de Fonquetá y Cerca de Piedra, para promover procesos comunitarios para fortalecer la cultura ambiental y la gestión sostenible del territorio ancestral, del cual indican que se terminó de pagar todo su valor, pero lleva el 85% de avance físico de las actividades programadas.

Como resultado de las actuaciones adelantadas por este ente de control respecto al proceso de selección del Convenio Interadministrativo No. CAR-CONV-INT-3101-2024, no se evidenciaron inconsistencias relevantes en su estructuración técnica, jurídica y financiera.

Asimismo, el análisis técnico, documental y contractual de su ejecución determinó que no existen elementos que permitan inferir irregularidades en los componentes

técnicos que soportaron el desarrollo del proyecto. Por el contrario, se constató que el convenio se enmarca en el cumplimiento de la misionalidad de la CAR, alineándose con la Ley 99 de 1993 y la normativa que garantiza los derechos de las comunidades indígenas y la protección de ecosistemas estratégicos.

En cuanto al componente presupuestal, se evidenció que la ejecución financiera se ajustó a los principios de legalidad y equilibrio, manteniendo la sostenibilidad del proceso sin requerir recursos adicionales. Al respecto, es importante precisar que la modificación realizada en noviembre de 2025 no constituyó una adición presupuestal, sino una redistribución interna de recursos orientada a atender las necesidades técnicas y operativas identificadas durante la ejecución.

Finalmente, con fundamento en la información remitida por la CAR Cundinamarca, se concluye que las actividades del programa de Gestión y conocimiento ambiental basados en el fortalecimiento del resguardo indígena se encuentran totalmente finalizadas, sin que se observen incumplimientos en las obligaciones contractuales, técnicas o financieras.

- Solicitud Ciudadana SIPAR 2026-366423-82111-SE / Radicado CGR 2026ER0019007 Expedientes 105353 y 109056
Solicitud relacionada con una queja por corrupción del ICCU - CAR - Municipio Villeta, donde indican, entre otros temas: *“El ICCU firmo el convenio interadministrativo 1076 del 2023 con el municipio de Villeta, donde se cometieron los siguientes delitos:
Hicieron la obra sin estudios aprobados por la CAR, y lo peor pagaron la obra sin cumplir las obligaciones contractuales”.* (sic)

En atención a la denuncia ciudadana y tras efectuar la revisión documental de las actuaciones de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), se evidencia que la autoridad ambiental adelanta un proceso de gestión administrativa en contra de la Alcaldía Municipal de Villeta.

Respecto al Expediente 105353, se constató que fue archivado mediante el Auto DRGU No. 06256000009 de 2025 bajo la figura de desistimiento tácito, toda vez que la administración municipal no subsanó las deficiencias técnicas en los estudios hidrológicos y de socavación requeridos. No obstante, el ente territorial procedió con la construcción del muro de contención en la quebrada Cune sin el permiso de ocupación de cauce correspondiente. Esta situación dio origen al Expediente 109056, actualmente activo y en etapa de formulación de cargos de conformidad con el Informe Técnico DRGU No. 0647 de 2026. Dicho informe ratifica la ejecución de obras sin las autorizaciones ambientales necesarias y advierte que la estructura disminuye la sección del cauce, lo que genera un riesgo real de desbordamiento hacia los predios vecinos y aguas abajo.

Finalmente, en lo referente a las presuntas irregularidades en los pagos del Convenio Interadministrativo 1076 de 2023, el asunto fue trasladado por competencia a la Contraloría de Cundinamarca mediante el oficio CGR No. 2026EE0022714 del 6 de febrero de 2026.

- Solicitud Ciudadana SIPAR 2026-372441-82111-SE / Radicado CGR 2026ER0058302 Contrato de obra 3113 de 2025 y Contrato interventoría 3166 de 2025 – Embalse de Neusa – CAR.

En la solicitud indican entre otros temas que: *“el contrato de Interventoría, con el que algunas de algunas actividades de dichos contratos no se están haciendo de acuerdo a las especificaciones técnicas del mismo.*

Le pedimos verificar las topo batimetrías iniciales de los comprometidos en este contrato, como son; CAR. Cundinamarca, Interventoría y contratista. Ya que pueden haber modificado la cota de fondo y excavar menos cantidades de lo contratado, aproximadamente 1.600.000 m3 de lodo.

Revisar los APU, del contrato de obra, ya que nos hemos dado cuenta que tienen un sobre costo de más del 35%.

Se han deforestado miles de árboles, más de 20.000 o 30.000, que estaban sembrados en un área de más de 50 hectáreas. Como sabemos todos los moradores veedores y comunidad, la CAR es un ente ambiental y con esta obra están haciendo una masacre ambiental, y también estos árboles talados, se deberían cortar sus ramas y con una maquina pulverizarlas y botarlas en un sitio adecuado para ello, sin embargo, el contratista está haciendo huecos y enterrando estas ramas, ocasionando un perjuicio ambiental mayor”. (sic)

Como resultado de las actuaciones adelantadas por este ente de control, y respecto del proceso de selección correspondiente al Contrato de Interventoría No. 3166 de 2025, se verificó la documentación publicada en la plataforma SECOP II, incluyendo estudios previos, análisis del sector, pliegos de condiciones, requisitos habilitantes y demás soportes asociados al Concurso de Méritos No. CAR-CM-013-2025. Producto de dicha revisión, y con base en la información disponible a la fecha, no se evidenciaron inconsistencias relevantes en la estructuración técnica, jurídica y financiera del proceso de selección contractual.

Así mismo, conforme al análisis técnico, documental y contractual realizado sobre la ejecución del Contrato de Obra No. 3113 de 2025, no se identificaron elementos que permitan inferir irregularidades en las actividades asociadas al retiro de sedimentos del embalse del Neusa. Por el contrario, se evidenció que los estudios topobatimétricos, levantamientos en campo, controles de excavación y metodologías implementadas fueron desarrollados bajo procedimientos técnicos estandarizados, debidamente soportados y validados por la interventoría, en concordancia con las especificaciones definidas para el proyecto. De igual manera, se constató que las actividades de remoción y disposición de sedimentos continúan

en ejecución, razón por la cual el volumen actualmente extraído corresponde a una fase parcial del avance físico del contrato y no al volumen total proyectado dentro de las metas establecidas contractualmente. Adicionalmente, se verificó que las zonas destinadas para la disposición final del material sedimentado fueron delimitadas con fundamento en criterios técnicos, operacionales, ambientales y de estabilidad del terreno, garantizando condiciones adecuadas para el manejo y confinamiento del material extraído.

En relación con los Análisis de Precios Unitarios – APU, y conforme a la revisión técnica y financiera efectuada sobre la documentación aportada, no se evidencian elementos suficientes que permitan establecer la existencia de presuntos sobrecostos superiores al 35% dentro del Contrato de Obra No. CTO-LP-3113-2025. Lo anterior, teniendo en cuenta que los valores analizados presentan soporte técnico, guardan coherencia con la propuesta económica presentada por el contratista y fueron objeto de revisión y aprobación por parte de la interventoría contractual previo al inicio de las obras.

Por otra parte, se evidenció que la CAR Cundinamarca cuenta con los soportes técnicos, jurídicos, ambientales y contractuales que sustentan las actuaciones desarrolladas en el marco de los contratos objeto de revisión, permitiendo identificar que las intervenciones forestales asociadas al retiro de individuos de *Pinus patula*, retamo espinoso (*Ulex europaeus*) y otras especies invasoras se encuentran orientadas a procesos de restauración ecológica y recuperación de la conectividad entre los ecosistemas lénticos y terrestres presentes en el área de influencia del proyecto. De igual manera, se observó una adecuada gestión y aprovechamiento del material vegetal derivado de las actividades de intervención, mediante su reincorporación y disposición controlada, conforme a las medidas técnicas y ambientales definidas dentro de los instrumentos de manejo y seguimiento contractual.

Finalmente, con fundamento en la información remitida por la CAR Cundinamarca y en las verificaciones efectuadas durante el desarrollo de las actuaciones adelantadas, se concluye que, frente al Contrato de Obra No. 3113-2025, cuyo objeto corresponde a la “Implementación de acciones integrales para la optimización de la capacidad de regulación hídrica del embalse del Neusa – Fase I”, así como al Contrato de Interventoría No. 3166 de 2025 asociado al mismo, y considerando que ambos se encuentran actualmente en ejecución, no se evidencian incumplimientos reiterados respecto de las obligaciones ambientales, legales, contractuales y financieras establecidas en el marco normativo aplicable para su desarrollo.

- Solicitud Ciudadana SIPAR 2026-364676-82111-SE, radicado 2026ER0009862 del 29 de enero 2025.

La Contraloría General de la República, recibió denuncia ciudadana, radicada y codificada como aparece en el asunto, traslada para su atención a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente, por medio de la cual, se destaca:

“Denuncio hechos que configuran un presunto conflicto de intereses, direccionamiento contractual y posibles actos de corrupción al interior de la Corporación Autónoma Regional (CAR).”

Del análisis y revisión realizadas y, teniendo en cuenta la normativa contractual existente y los lineamientos de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente relacionados con el pliego de condiciones, se evidencia que el pliego definitivo con el cual se adelantó la licitación pública se encuentra ajustado a los lineamientos existentes.

- Se puede advertir que la entidad cumple con los lineamientos normativos y jurisprudenciales relacionados con el principio de transparencia, el cual materia de contratación pública tiene cabida en la selección de los contratistas
- Teniendo en cuenta el principio de publicidad cualquier persona natural o jurídica con interés en el proceso de licitación pública tuvo la oportunidad de realizar las observaciones pertinentes para que la entidad ajustara su pliego de condiciones y adelantara el proceso contractual de la manera más transparente
- Se evidencia que el pliego definitivo con el cual se adelantó la licitación pública se encuentra ajustado a los lineamientos existentes tanto en la normativa contractual como en los determinados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente
- No se logra advertir que en el proceso contractual adelantado por la corporación en relación con la LICITACIÓN PÚBLICA No. CAR-LP-021-2025 exista un direccionamiento.

Sin embargo, con el fin de realizar un adecuado ejercicio auditor y en consideración de la respuesta otorgada por la corporación a la solicitud de información, se evidenció que, de las personas jurídicas enunciadas en el documento de denuncia —Hydraulic And Environmental S.A.S., Servicios Obras Ingeniería y Dragados S.A.S. y Concretiza S.A.S.—, relacionadas con el presunto “*direccionamiento de*

procesos de contratación pública", únicamente se ha contratado con la firma Concretiza S.A.S, para la vigencia 2023, como integrante de la UNIÓN TEMPORAL SOACHA, y para 2025, vigencia objeto de auditoría, se adjudicó el contrato 3988-2025, como integrante de CONSTRUCTORES CONSULTORES S.A.S, contrato que fue objeto de revisión.

11. RESUMEN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron quince (15) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) tienen presunto alcance disciplinario, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

12. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el plan de mejoramiento, como los avances de este, deberán ser reportados a través del módulo Storm del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica 0073 del 29 de enero de 2026 dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe. Lo anterior, de conformidad con el artículo 68 de la mencionada Resolución Reglamentaria Orgánica, que determina:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. La entrada en operación del módulo SIMEJORA SIRECI se realizará a partir del segundo semestre de la vigencia 2026. Esta suscripción será producto de las actuaciones adelantadas en el primer semestre de 2026 y siguientes.

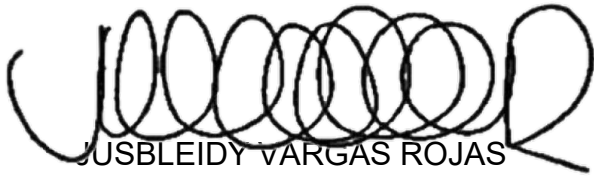
La suscripción de los planes de mejoramiento que se deriven de las actuaciones fiscales de la vigencia 2025 y anteriores se rendirán en el módulo STORM-SIRECI.

En todo caso hasta tanto no entre en operación el módulo SIMEJORA-SIRECI, se continuará rindiendo en el módulo STORMSIRECI.”

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría.

Para efectos de habilitar la fecha de suscripción del plan en SIRECI, se solicita allegar copia del oficio remitido del informe con la fecha de radicado de su recibo, a los correos institucionales: soporte_sireci@contraloria.gov.co y ruth.triana@contraloria.gov.co

Bogotá D.C., 12 de junio de 2026



JUSBLEIDY VARGAS ROJAS
Contralora Delegada para el Medio Ambiente
Contraloría General de la República

Preparó: Equipo Auditor

Revisó: Oscar David Rivero López

Revisó: Juan Carlos Torres Rodríguez – DVF-CDMA

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial No. 017 del 19/05/2026 y 023 del 12/06/2026

ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

HALLAZGO No.1 RECONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO AMBIENTAL¹.

RESUMEN

La CAR no reconoció en sus Estados Financieros a 31 de diciembre de 2025, la legalización o ejecución de los recursos entregados en administración para la construcción de proyectos de infraestructura de saneamiento ambiental. Lo cual generó una sobreestimación de la cuenta 1908 - Recursos entregados en administración y en contrapartida una subestimación de la cuenta 1520 – Productos en Proceso, por un valor total \$50.669.600.347, afectando la adecuada presentación y revelación del avance real de los proyectos en los estados financieros.

CRITERIOS

- Marco Conceptual del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación²

“(...) 4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

17. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general son los atributos que esta tiene para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.

18. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad.

19. Para la preparación y presentación de la información financiera de propósito general, las entidades deben considerar las siguientes dos restricciones: la materialidad y el equilibrio entre características cualitativas.

4.1. Representación fiel

20. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción de estos es completa, neutral y libre de error significativo.

21. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico

¹ CGR Código APA COH_5420_2026-1-AU-FI

² Actualizado según la Resolución 438 de 2024

que está siendo representado.

22. Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera de propósito general; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que esta se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Una descripción neutral se apoya en la prudencia, la cual se ejerce cuando se actúa con cautela al hacer juicios bajo condiciones de incertidumbre. Esto contribuye a que los elementos de los estados financieros no estén sobrestimados ni subestimados y, en consecuencia, la información financiera de propósito general no induzca a decisiones sesgadas.

23. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

4.2. Relevancia

24. La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Esto es así cuando la información tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

25. La información financiera de propósito general tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera de propósito general tiene valor confirmatorio si permite ratificar o cambiar evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente también tiene valor confirmatorio.

4.3. Verificabilidad

26. La información financiera de propósito general es verificable cuando diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

(...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

38. A fin de preparar estados financieros, las entidades observan pautas básicas o macrorreglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

39. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

40. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son entidad en marcha, devengo, esencia sobre forma, asociación, uniformidad, no compensación y periodo contable.
(...)

42. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

- Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación³

“(...) 9. INVENTARIOS

9.1. Reconocimiento

Se reconocerán como inventarios, los activos no monetarios adquiridos, los que se encuentren en proceso de transformación y los producidos, así como los productos agropecuarios, que se tengan con la intención de a) venderse a precios de mercado o de no mercado en el curso normal de la operación; b) distribuirse en forma gratuita en el curso normal de la operación; c) transformarse o consumirse en la producción de bienes que serán vendidos, a precios de mercado o de no mercado, o distribuidos en forma gratuita; o d) consumirse en la prestación de servicios que generarán ingresos de transacciones con contraprestación.

(...)

9.2. Medición inicial

Los inventarios se medirán por el costo de adquisición o transformación.

- Procedimiento Contable para el Registro de los Recursos Entregados en Administración del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación⁴

“3. RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN A OTRAS ENTIDADES

La entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos o gastos, asociados a dichos recursos, con base en la información que suministre la entidad que los administra. Cuando los recursos sean controlados por varias entidades, este numeral aplicará a la parte de los recursos que controle la

³ Actualizadas con las resoluciones 436 y 438 de 2024

⁴ Actualizado con la Resolución 421 de 2023

entidad.

Este numeral desarrolla el registro contable de: a) la entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones, b) la administración y venta de bienes, c) el rendimiento de los recursos entregados, d) las comisiones y e) la restitución de los recursos administrados a la entidad.

3.1. Entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones

Cuando la entidad que controla los recursos los entregue en administración, esta debitará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, o la subcuenta que corresponda de la cuenta de los grupos 13-CUENTAS POR COBRAR, 14-PRÉSTAMOS POR COBRAR o 23- PRÉSTAMOS POR PAGAR.

(...)

Cuando la entidad que administra los recursos informe sobre la gestión realizada con los mismos, la entidad que los controla debitará la cuenta que represente la naturaleza del activo generado, del gasto incurrido o de la obligación pagada y acreditará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN...

(...)

4. OPERACIONES RECÍPROCAS

Las siguientes operaciones se reportarán como recíprocas:

(...)

El derecho de la entidad que controla los recursos con la obligación de la entidad pública que administra, por los recursos entregados y recibidos en administración.

El derecho y el ingreso de la entidad pública que administra con la obligación y el gasto de la entidad que controla los recursos, por las comisiones cobradas en la administración de los recursos recibidos y entregados.

5. FLUJO DE INFORMACIÓN CONTABLE

Las entidades que entregan recursos en administración deberán implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos, pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos y para que haya una correcta conciliación y eliminación de los saldos de operaciones recíprocas. Lo anterior, con independencia de que, durante la ejecución del contrato o convenio de administración, los soportes y

documentos contables estén en poder y custodia de la entidad que administra los recursos.”

- Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable - Contaduría General de la Nación⁵

“(…) 3. GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la administración de riesgos es un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno, o quien haga sus veces, en el que se evalúan los aspectos internos y externos que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales, con el fin de establecer actividades de control en acuerdo con los responsables de las áreas o procesos que se encuentren integradas a los procedimientos.

(…)

3.2.9. Coordinación entre las diferentes dependencias

Teniendo en cuenta la visión sistémica de la contabilidad y del proceso contable, el representante legal de la entidad liderará el compromiso institucional para que los responsables de otros procesos suministren información al proceso contable de manera oportuna y con las características necesarias para su procesamiento adecuado.

3.2.9.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable

El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tendrán la responsabilidad de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.

(…)

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Las entidades analizarán permanentemente la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hay lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos; inversiones; nómina; cuentas por cobrar; préstamos por pagar; títulos emitidos; y propiedad, planta y equipo, entre otros. De igual forma, las entidades adelantarán cruces de información con fuentes externas, mediante herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones, o la circularización con deudores y acreedores.

⁵ Incorporado por la Resolución 347 de 2025

En todos los casos, las entidades dejarán evidencia documentada de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, implementarán los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad.

3.2.10. Registro de la totalidad de los hechos económicos

*Las entidades adoptarán los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de los hechos económicos relacionados con la actividad de la entidad estén incorporados en el proceso contable. Para ello, implementarán una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en cuanto al suministro de la información que le corresponda y a la verificación de la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como en términos de los procedimientos implementados y documentados.
(...)*

- Manual de Políticas Contables GFI-MN-04 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca⁶

*“4.15. Política otros activos
(...)”*

4.15.2. Alcance

*Las instrucciones contables detalladas en esta política deben ser aplicadas a las siguientes partidas que maneja la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.
(...)*

c. Recursos entregados en administración

4.15.3. Reconocimiento

De acuerdo con el Marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera, los Activos representan recursos controlados por la entidad, producto de sucesos pasados, de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Para que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Car pueda reconocer un activo, el flujo de beneficios económicos o el potencial de servicio asociado al activo debe de ser probable y la partida debe tener un valor que pueda medirse con fiabilidad.

4.15.3.3. Recursos entregados en administración.

⁶ Versión 1 de 16 de febrero de 2024

Se reconocerán como recursos entregados en administración, los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público, b) contratos para la administración de recursos, en el marco de los convenios interadministrativos, de asociación y cooperación celebrados con otras entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y organismos internacionales, para la ejecución de proyectos con el fin de dar cumplimiento a la actividad misional de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR.

Estos recursos deberán reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, es responsable de la causación oportuna, el control, legalización, ejecución y la liquidación de los convenios o contratos.

El valor de los recursos entregados en administración se legalizará con la entrega de las actividades acordadas, debidamente soportadas, según lo estipulado en las obligaciones contractuales de los convenios o contratos. Para tal efecto, el supervisor y/o interventor deberá reportar al Grupo Contabilidad la información en formato preestablecido, teniendo en cuenta la periodicidad indicada en los procedimientos.

4.15.4. Medición inicial

Los desembolsos efectuados para la adquisición bienes o servicios en el futuro, los que se entreguen a título de anticipo, los entregados en administración y los entregados en garantía se deben reconocer por el importe nominal del derecho en efectivo o equivalente de efectivo, representado en pesos colombianos.

4.15.5. Medición posterior

Una vez reconocida la partida en los estados financieros deberá amortizarse en el momento en que se reciban los bienes, en el periodo que se perciban los servicios o se liquiden las contingencias en contra afectando las correspondientes cuentas de activo y pasivo, toda vez, que se encuentren debidamente aprobados por el supervisor.

En el caso de los recursos entregados en administración para la construcción de obras se amortizarán contra la cuenta de inventarios en proceso conforme a la política de inventarios, siempre que la legalización sea debidamente aprobada por el supervisor correspondiente, y conforme a los términos pactados en cada convenio. (...)"

- Procedimiento Recursos Entregados en Administración GFI-PR-23 de la

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca⁷

“(…)

8. Realizar el registro contable del desembolso afectando la cuenta 1908 y la cuenta del pasivo que proceda. De igual forma, a partir del segundo desembolso y una vez validado el Formato GFI-PR-23-FR-01 Conciliación Recursos Entregados en Administración – Convenios, se registra un ajuste de legalización afectando las cuentas 5508- Gasto Público Social y/o 152002 - Inventarios en Proceso, dependiendo del objeto contractual del convenio. (…)”

CONDICIÓN

En el marco de la auditoría financiera adelantada a la Corporación, se evidenciaron situaciones relacionadas con el reconocimiento contable de los recursos entregados en administración para la construcción de infraestructura de saneamiento ambiental, registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración, a corte de 31 de diciembre de 2025, en diferentes convenios suscritos por la entidad.

A partir de la revisión de los expedientes contractuales y de la información obtenida mediante confirmación externa con los terceros ejecutores de cada convenio, respecto de la ejecución financiera de las cuentas bancarias conjuntas dispuestas para la administración de los recursos, se identificaron diferencias entre los saldos contables registrados por la Corporación y los saldos de capital pendientes de ejecutar determinados con base en esta ejecución, los cuales continúan reconocidos en la cuenta 1908 sin haberse efectuado su correspondiente reclasificación o amortización a la cuenta 1520 – Productos en proceso, en concordancia con el tratamiento contable aplicable de estos recursos dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación.

A continuación, se presenta el detalle consolidado de los convenios evaluados:

Tabla 2
SALDOS CUENTA 1908 VS SALDOS CUENTAS CONJUNTAS A 31 DICIEMBRE DE 2025 - CONVENIOS CAR

CONVENIO	TERCERO	SALDO CUENTA 1908	SALDO PENDIENTE DE EJECUTAR*	DIFERENCIA
3130 DE 2024	EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE CAJICA S A ESP	72.897.060.080	23.045.717.187	49.851.342.893
1090 DE 2014	EMPRESAS PÚBLICAS DE ZIPAKUIRA EPZ E.S.P	11.214.936.448	10.396.678.994	818.257.454
Total				50.669.600.347

*Corresponde al Saldo de capital o pendiente de ejecutar en la cuenta bancaria conjunta de cada convenio.
Fuente: Información financiera y contractual CAR e información remitida por los terceros.

⁷ Versión 4 de 17 de diciembre de 2024

En consecuencia, se presenta una sobrestimación en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración por valor de \$50.669.600.347 y, correlativamente, una subestimación en la cuenta 1520 – Productos en proceso, al no haberse efectuado el reconocimiento contable de los recursos asociados a la ejecución de los proyectos de infraestructura ambiental.

Esta situación evidencia que el reconocimiento de los hechos económicos asociados a los recursos entregados en administración no se encuentra alineado con el principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual dispone que estos deben reconocerse en el momento en que ocurren. De igual forma, el tratamiento contable aplicado no se encuentra en concordancia con la política contable y el procedimiento adoptado por la corporación para el registro de estos recursos.

Con el fin de evidenciar la situación identificada, a continuación, se presenta el detalle de la ejecución financiera y el análisis realizado para cada uno de los convenios evaluados:

- Convenio 3130 de 2024

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presenta los siguientes saldos en sus estados financieros en relación con el Convenio 3130 de 2024, suscrito entre la CAR, el Municipio de Cajicá y la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá SA ESP, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para ejecutar el proyecto 'Construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Calahorra en el Municipio de Cajicá, Cundinamarca”*.

Tabla 3
SALDOS CONTABLES A 31 DICIEMBRE 2025 – CONVENIO 3130 DE 2024

BALANCE CONTABLE POR CUENTA 2024 - CONVENIO 3130 DE 2024				
CUENTA	DESCRIPCIÓN DE LA CUENTA	TERCERO	CONVENIO	SALDO
1908	Recursos Entregados en Administración	EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DE CAJICÁ S A ESP	3130 DE 2024	72.897.060.080
1520	Productos en proceso			-
TOTAL				72.897.060.080

Fuente: Información financiera SICOF - CAR

En desarrollo del proceso auditor, se verificó la ejecución financiera de la cuenta bancaria conjunta aperturada por las partes para la administración de los recursos del convenio, la cual fue contrastada con el expediente contractual. Como resultado, se obtuvo el siguiente detalle de ejecución a 31 de diciembre de 2025:

Tabla 4
EJECUCIÓN FINANCIERA CUENTA CONJUNTA CONVENIO 3130 DE 2024 A 31/12/2025

Entidad	Desembolsos (a)	% aportes	Ejecución desde cuenta conjunta (b)	Saldo capital cuenta conjunta (c) = a - b	Rendimientos generados (d)	Costos y gastos (e)	Saldo total en cuenta conjunta (f) = (c + d - e)
CAR	72,897,060,080	97.61%	49,851,342,893	23,045,717,187	3,061,888,238	823,336	26,107,364,734

MUNICIPIO	1,178,959,145	1.58%	806,242,344	372,716,801	49,519,708	13,316	422,232,616
EMPRESA	605,000,000	0.81%	413,734,963	191,265,037	25,411,757	6,833	216,674,797
Valor total	74,681,019,225	100.00%	51,071,320,200	23,609,699,025	3,136,819,703	843,485	26,746,272,147*

* El saldo total calculado de la cuenta conjunta asciende a \$26.746.272.147; no obstante, el saldo reportado en el extracto bancario es de \$26.746.518.728, generándose una diferencia de \$246.581, atribuible a un menor valor abonado en la cuenta bancaria en el mes de septiembre.

Fuente: Información remitida por ESP de Cajicá e información contractual SIDCAR.

De acuerdo con la tabla anterior, a 31 de diciembre de 2025 las partes habían desembolsado un total de \$74.681.019.225, de los cuales la CAR aportó \$72.897.060.080, equivalente al 97.61% del total. Aplicando esta proporción sobre la ejecución de los recursos, se determinó que del aporte de la CAR se han ejecutado \$49.851.342.893, quedando un saldo pendiente de ejecutar de \$23.045.717.187. No obstante, el saldo registrado en la cuenta 1908 asciende a \$72.897.060.080, generándose una diferencia de \$49.851.342.893, correspondiente a recursos ejecutados que continúan registrados en esta cuenta.

- Convenio 1090 de 2014

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presenta los siguientes saldos en sus estados financieros en relación con el Convenio 1090 de 2014, suscrito entre la CAR, el Municipio de Zipaquirá y la Empresa de Servicios Públicos de Zipaquirá – EPZ E.S.P., cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado ‘Construcción de la nueva Planta de Tratamiento de Aguas Residuales – PTAR del casco urbano del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca’”*.

Tabla 5
SALDOS CONTABLES A 31 DICIEMBRE 2025 – CONVENIO 1090 DE 2014

CÓMBOO CONTROL DE BIENES 2013 - CONVENIO 1090 DE 2014				
CUENTA	DESCRIPCIÓN DE LA CUENTA	TERCERO	CONVENIO	SALDO
1908	Recursos Entregados en Administración	EMPRESAS PÚBLICAS DE ZIPAQUIRÁ EPZ E.S.P	1090 DE 2014	11,214,936,448
1520	Productos en proceso			59,148,320,169
TOTAL				70,363,256,617

Fuente: Información financiera SICOF - CAR

En desarrollo del proceso auditor, se verificó la ejecución financiera de la cuenta bancaria conjunta aperturada por las partes para la administración de los recursos del convenio, la cual fue contrastada con el expediente contractual. Como resultado, se obtuvo el siguiente detalle de ejecución a 31 de diciembre de 2025:

Tabla 6
EJECUCIÓN FINANCIERA CUENTA CONJUNTA CONVENIO 1090 DE 2014 A
31/12/2025

Entidad	Desembolsos (a)	% aportes	Ejecución desde cuenta conjunta (b)	Saldo capital cuenta conjunta (c) = a - b	Rendimientos generados (d)	Costos y gastos (e)	Saldo total en cuenta conjunta (f) = (c + d - e)
CAR	70,363,256,617	94.02%	59,966,577,623	10,396,678,994	2,431,416,776	236,012,914	13,607,791,417

MUNICIPIO	2,362,240,308	3.16%	2,013,202,254	349,038,054	81,627,699	7,923,443	456,841,751
EMPRESA	2,115,560,077	2.83%	1,802,970,807	312,589,270	73,103,613	7,096,026	409,135,416
Totales	74,841,057,002	100.00%	63,782,750,684	11,058,306,318	2,586,148,088	251,032,383	13,393,422,023

Fuente: Información remitida por ESP de Zipaquirá e información contractual SIDCAR.

De acuerdo con la tabla anterior, a 31 de diciembre de 2025 las partes habían desembolsado un total de \$74.841.057.002, de los cuales la CAR aportó \$70.363.256.617, equivalente al 94.02% del total. Aplicando esta proporción sobre la ejecución de los recursos, se determinó que del aporte de la CAR se han ejecutado \$59.966.577.623, quedando un saldo pendiente de ejecutar de \$10.396.678.994. No obstante, el saldo registrado en la cuenta 1908 asciende a \$11.214.936.448, generándose una diferencia de \$818.257.454, correspondiente a recursos ejecutados que continúan registrados en esta cuenta.

CAUSA

Esta situación se origina en debilidades en la gestión del control interno contable, particularmente en los procesos de articulación y comunicación oportuna de la información relevante entre las áreas misionales y el área contable, lo cual incide en el adecuado reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos asociados con los recursos entregados en administración en los estados financieros de la Corporación.

EFFECTO

Se generó una sobreestimación en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración por valor de \$50.669.600.347 y en contrapartida, una subestimación en la cuenta 1520 – Productos en Proceso por el mismo valor, afectando la adecuada presentación de los activos en los estados financieros de la Corporación a 31 de diciembre de 2025. En este sentido, los estados financieros no reflejan de manera razonable y confiable el avance real en la ejecución de los proyectos de infraestructura de saneamiento ambiental, lo que puede incidir en la toma de decisiones por parte de los usuarios de la información financiera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Convenio 1050 de 2013

El saldo registrado en la cuenta 1908 por valor de \$6.118.913.015 obedece a que, en el momento de la conciliación bancaria, el porcentaje de legalización era del 60,18%, de los recursos anteriores. La diferencia que expresa la CGR obedece ya se está teniendo en cuenta el último desembolso al que se llega a un 69,23% de ejecución, sin tener en cuenta que la conciliación se hace con los recursos anteriores.

Convenio 3130 de 2024

En desarrollo de la gestión de operaciones recíprocas al cierre de la vigencia 2025, y dadas las diferencias presentadas con la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.S.P., mediante memorando 20263027607 del 13 de marzo 2026, se solicitó a la Dirección Técnica del FIAB información del Convenio 3130 de 2024 y el Libro de Legalización del Gasto del primer desembolso del citado convenio, radicado mediante memorando 20253023713 de marzo 13 2025 por valor de \$72.897.060.080. Mediante memorando 20263031766 de marzo 31 2026, se confirmó el envío a la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá de la información remitida por el Area referente a los rendimientos financieros del Convenio 3130 de 2024, y se requirió nuevamente el Libro de Legalización del Gasto, herramienta formal establecida para actualizar en el estado de situación financiera los recursos entregados por la Corporación en calidad de cofinanciador.

(...)

y en el marco del seguimiento ejecutado se requirió en diferentes oportunidades a la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá como ejecutor del convenio, los correspondientes informes y soportes financieros los cuales son insumo para la estructuración y validación del formato GFI-PR-23-FR-01_V2 Conciliación recursos entregados en administración convenios, conforme se relaciona a continuación:

- Oficio CAR No. 20252075781 del 12 de agosto de 2025, mediante el cual se solicitó a la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá la remisión de los informes mensuales de supervisión de la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que se encontraban pendientes de entrega los informes Nos. 4, 5 y 6, correspondientes al periodo comprendido entre el 14 de abril y el 13 de julio de 2025, documentos requeridos para adelantar el respectivo seguimiento técnico, administrativo y financiero por parte de la Corporación.*

- Oficio CAR No. 20252113453 de 4 de diciembre de 2025, se solicitó el informe financiero trimestral No. 3 correspondiente al periodo del 01 de julio de 2025 al 30 de septiembre de 2025. Por medio de Oficio radicado en CAR No. 20251136587 de 12 de diciembre de 2025, la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá, remitió el balance financiero trimestral con corte a 30 de septiembre de 2025.*

- Oficio CAR No. 20262016463 de 5 de marzo de 2026, por medio del cual se solicitó el envío de los Informes mensuales de supervisión de la ejecución del convenio, elaborados por la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá en calidad de ejecutor, lo anterior, teniendo en cuenta que se ha recibido hasta el informe mensual No. 6, correspondiente al periodo de ejecución comprendido entre el 14 de junio y el 13 de julio de 2025. Por lo tanto, se encuentran pendientes de entrega los informes mensuales del No. 7 al No. 13, los cuales corresponden al periodo de ejecución del 14 de julio de 2025 al 13 de febrero de 2026.*

- Oficio No. 20262017740 de 10 de marzo de 2026, la Corporación reiteró la solicitud de entrega de informes mensuales de supervisión que actualmente se encuentran pendientes, así como los respectivos anexos. Estando pendiente por entregar ajustes del informe mensual No. 5 al 8, así como, la entrega de los informes del 9 al 13 y el*

informe financiero trimestral No. 4 correspondiente al periodo de octubre a diciembre de 2025.

- *Por medio de oficio No. 20262023533 de 27 de marzo de 2026; la Corporación reiteró el radicado CAR No. 20262017740 del 10 de marzo de 2026, dado que, a la fecha, no se ha recibido la totalidad de la información requerida. Estando pendiente por entregar los informes completos No. 9 al 13, que corresponden al periodo del mes de septiembre de 2025 hasta febrero de 2026; así como el informe financiero trimestral No. 4 correspondiente al periodo de octubre a diciembre de 2025.*

- *Por medio de oficio radicado en CAR No. 20261036010 de 7 de abril de 2026, la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá – EPC, remitió el balance financiero trimestral del Convenio No. 4 correspondiente al periodo de octubre a diciembre de 2025.*

Conforme a lo expuesto, únicamente hasta el 7 de abril de 2026 se recibió por parte de la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá – EPC como ejecutor del convenio, el informe financiero trimestral No. 4, correspondiente al periodo comprendido entre octubre y diciembre de 2025, (...)

Convenio 1090 de 2014

La diferencia observada por la CGR se presenta debido a que el insumo principal para reportar la ejecución, mediante la legalización del formato de conciliación de recursos entregados en administración, corresponde a los informes financieros trimestrales remitidos por la entidad ejecutora del convenio, que para este caso es la Empresa de Servicios Públicos de Zipaquirá EPZ.

En consecuencia, la legalización con corte al 31 de diciembre de 2025 no se encontraba disponible, toda vez que dicho informe fue remitido con posterioridad a la fecha de cierre financiero.

El saldo registrado en la cuenta 1908 por valor de \$11.214.936.448 era con corte al tercer trimestre de 2025 y posterior a eso se realizaron una serie de pagos desde cuenta conjunta en el transcurso del cuarto trimestre lo que permitieron que se reflejara la diferencia a corte de diciembre de 2025.

A continuación, se relacionan las fechas y soportes, mediante los cuales se evidencia que no era posible efectuar la conciliación antes del cierre financiero.

Con fecha del 05/01/2026 se eleva la solicitud del informe financiero con corte al cuarto trimestre de 2025

Con fecha del 15/01/2026 se allega por parte de la EPZ el informe con corte al cuarto trimestre de 2025

Con fecha del 23/03/2026 se remite el formato Conciliación de los recursos entregados en administración con corte a 31/12/2025, como respuesta a la solicitud elevada por el área de Contabilidad de la Dirección Financiera de la CAR.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

- Convenio 3130 de 2024

La Corporación manifestó que, en el marco de la gestión de la supervisión, requirió en diferentes oportunidades a la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá S.A. E.S.P., en calidad de ejecutor del convenio, la remisión de informes financieros, informes mensuales de supervisión y soportes asociados a la ejecución de los recursos entregados en administración, los cuales constituían el insumo necesario para la elaboración del formato GFI-PR-23-FR-01_V2 Conciliación recursos entregados en administración convenios y para la actualización de los saldos contables correspondientes.

Así mismo, indicó que el informe financiero trimestral No. 4 correspondiente al periodo octubre-diciembre de 2025 únicamente fue remitido por la Empresa de Servicios Públicos de Cajicá el 7 de abril de 2026, razón por la cual no fue posible efectuar oportunamente la legalización y actualización de los recursos ejecutados al cierre de la vigencia 2025.

Sin embargo, no es de recibo para este ente de control el argumento relacionado con la disponibilidad tardía de la información financiera, toda vez que, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen el reconocimiento oportuno de los hechos económicos y un adecuado flujo de información entre las entidades involucradas en la administración de recursos, así como la correcta conciliación de las operaciones recíprocas, independientemente de que los soportes y documentos contables permanezcan bajo custodia de la entidad administradora de los recursos.

Adicionalmente, de acuerdo con la minuta contractual, los pagos efectuados desde la cuenta conjunta requieren autorización de la CAR en calidad de entidad cofinanciadora del convenio, situación que le permitía a la Corporación conocer oportunamente la ejecución financiera de los recursos y efectuar el correspondiente seguimiento y conciliación de las operaciones realizadas durante la vigencia.

En este sentido, la situación observada evidencia debilidades en los mecanismos de articulación, seguimiento, conciliación y control entre las áreas misionales y financieras de la Corporación, afectando el reconocimiento oportuno de los recursos asociados a proyectos de infraestructura ambiental.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 3130 de 2024. En consecuencia, se evidenció una sobreestimación de la

cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, una subestimación de la cuenta 1520 – Productos en proceso por valor de \$49.851.342.893, configurándose hallazgo de auditoría.

- Convenio 1090 de 2014

La Corporación manifestó que la diferencia observada por la CGR obedecía a que el principal insumo para efectuar la legalización y conciliación de los recursos entregados en administración correspondía a los informes financieros trimestrales remitidos por la Empresa de Servicios Públicos de Zipaquirá – EPZ E.S.P., entidad ejecutora del convenio. En este sentido, indicó que al cierre de la vigencia 2025 no se contaba con el informe financiero correspondiente al cuarto trimestre, razón por la cual el saldo registrado en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración por valor de \$11.214.936.448 correspondía a la información disponible con corte al tercer trimestre de 2025.

Así mismo, la entidad señaló que durante el cuarto trimestre de 2025 se realizaron pagos desde la cuenta conjunta, los cuales generaron la diferencia observada por la CGR. Adicionalmente, informó que el requerimiento del informe financiero fue efectuado el 5 de enero de 2026, el informe fue remitido por la EPZ el 15 de enero de 2026 y la conciliación de recursos entregados en administración fue elaborada el 23 de marzo de 2026.

Al respecto, no es de recibo para este ente de control el argumento relacionado con la disponibilidad tardía de la información financiera, toda vez que, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen el reconocimiento oportuno de los hechos económicos y un adecuado flujo de información entre las entidades involucradas en la administración de recursos, así como la correcta conciliación de las operaciones recíprocas, independientemente de que los soportes y documentos contables permanezcan bajo custodia de la entidad administradora de los recursos.

Adicionalmente, de acuerdo con la minuta contractual, los pagos efectuados desde la cuenta conjunta requieren autorización de la CAR en calidad de entidad cofinanciadora del convenio, situación que le permitía a la Corporación conocer oportunamente la ejecución financiera de los recursos y efectuar el correspondiente seguimiento y conciliación de las operaciones realizadas durante la vigencia.

En este sentido, la situación observada evidencia debilidades en los mecanismos de articulación, seguimiento y conciliación entre las áreas misionales y financieras, toda vez que la información correspondiente al cuarto trimestre de 2025 fue conocida por la entidad durante el mes de enero de 2026, sin que se efectuaran

oportunamente los ajustes contables requeridos sobre los saldos registrados al cierre de la vigencia.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 1090 de 2014. En consecuencia, se evidenció una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, una subestimación de la cuenta 1520 – Productos en proceso por valor de \$818.257.454, configurándose hallazgo de auditoría.

En conclusión, se mantienen los hechos observados por la CGR, a excepción de lo relacionado con el convenio 1050 de 2013, respecto del cual los argumentos y soportes aportados por la Corporación permitieron desvirtuar la diferencia inicialmente observada. En consecuencia, se ajustan la condición y el efecto del presente resultado de auditoría, configurándose hallazgo de auditoría.

HALLAZGO No.2 RECONOCIMIENTO DE RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN PARA DIVERSOS PROYECTOS DE INVERSIÓN AMBIENTAL.⁸

RESUMEN

La CAR no reconoció en sus Estados Financieros a 31 de diciembre de 2025, la legalización o ejecución de los recursos entregados en administración en el marco de diversos proyectos orientados al cumplimiento de la misionalidad de la Corporación. Lo cual generó una sobreestimación de la cuenta 1908 - Recursos entregados en administración y, en consecuencia, una sobreestimación del resultado del ejercicio, por un valor total de \$4.789.979.079.

CRITERIOS

- Marco Conceptual del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación⁹

“(…) 4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

17. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general son los atributos que esta tiene para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.

18. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad.

⁸ CGR Código APA COH_5424_2026-1-AU-FI

⁹ Actualizado según la Resolución 438 de 2024

19. Para la preparación y presentación de la información financiera de propósito general, las entidades deben considerar las siguientes dos restricciones: la materialidad y el equilibrio entre características cualitativas.

4.1. Representación fiel

20. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción de estos es completa, neutral y libre de error significativo.

21. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado.

22. Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera de propósito general; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que esta se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Una descripción neutral se apoya en la prudencia, la cual se ejerce cuando se actúa con cautela al hacer juicios bajo condiciones de incertidumbre. Esto contribuye a que los elementos de los estados financieros no estén sobrestimados ni subestimados y, en consecuencia, la información financiera de propósito general no induzca a decisiones sesgadas.

23. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

4.2. Relevancia

24. La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Esto es así cuando la información tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

25. La información financiera de propósito general tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera de propósito general tiene valor confirmatorio si permite ratificar o cambiar evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente también tiene valor confirmatorio.

4.3. Verificabilidad

26. La información financiera de propósito general es verificable cuando diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

(...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

38. A fin de preparar estados financieros, las entidades observan pautas básicas o macrorreglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

39. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

40. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son entidad en marcha, devengo, esencia sobre forma, asociación, uniformidad, no compensación y periodo contable.

(...)

42. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

(...)

6.1.1. Activos

51. Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un suceso pasado y de los cuales se espera obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, el derecho de a) usar un bien para producir o suministrar bienes o servicios, b) ceder el uso para que un tercero produzca o suministre bienes o servicios, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo.

52. El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, a fin de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, la entidad debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: la titularidad legal, los riesgos inherentes al activo que se asumen y que son significativos, el acceso al recurso o la capacidad para negar o restringir su uso, la forma de garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso.

(...)

6.1.5. Gastos

75. Los gastos son los decrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de salidas o disminuciones del valor de los activos, o bien por la generación o aumento del valor de los pasivos, que dan como resultado decrementos en el valor del patrimonio y no

están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios, vendidos, ni con la distribución de excedentes o utilidades.”

- Procedimiento Contable para el Registro de los Recursos Entregados en Administración del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación¹⁰

“3. RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN A OTRAS ENTIDADES

La entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos o gastos, asociados a dichos recursos, con base en la información que suministre la entidad que los administra. Cuando los recursos sean controlados por varias entidades, este numeral aplicará a la parte de los recursos que controle la entidad.

Este numeral desarrolla el registro contable de: a) la entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones, b) la administración y venta de bienes, c) el rendimiento de los recursos entregados, d) las comisiones y e) la restitución de los recursos administrados a la entidad.

3.1. Entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones

Cuando la entidad que controla los recursos los entregue en administración, esta debitará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, o la subcuenta que corresponda de la cuenta de los grupos 13-CUENTAS POR COBRAR, 14-PRÉSTAMOS POR COBRAR o 23-PRÉSTAMOS POR PAGAR.

(...)

Cuando la entidad que administra los recursos informe sobre la gestión realizada con los mismos, la entidad que los controla debitará la cuenta que represente la naturaleza del activo generado, del gasto incurrido o de la obligación pagada y acreditará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN...

(...)

4. OPERACIONES RECÍPROCAS

Las siguientes operaciones se reportarán como recíprocas:

(...)

El derecho de la entidad que controla los recursos con la obligación de la entidad pública que administra, por los recursos entregados y recibidos en administración.

¹⁰ Actualizado con la Resolución 421 de 2023

El derecho y el ingreso de la entidad pública que administra con la obligación y el gasto de la entidad que controla los recursos, por las comisiones cobradas en la administración de los recursos recibidos y entregados.

5.FLUJO DE INFORMACIÓN CONTABLE

Las entidades que entregan recursos en administración deberán implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos, pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos y para que haya una correcta conciliación y eliminación de los saldos de operaciones recíprocas. Lo anterior, con independencia de que, durante la ejecución del contrato o convenio de administración, los soportes y documentos contables estén en poder y custodia de la entidad que administra los recursos.”

- Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable - Contaduría General de la Nación¹¹

“(…) 3. GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la administración de riesgos es un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno, o quien haga sus veces, en el que se evalúan los aspectos internos y externos que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales, con el fin de establecer actividades de control en acuerdo con los responsables de las áreas o procesos que se encuentren integradas a los procedimientos.

(…)

3.2.9. Coordinación entre las diferentes dependencias

Teniendo en cuenta la visión sistémica de la contabilidad y del proceso contable, el representante legal de la entidad liderará el compromiso institucional para que los responsables de otros procesos suministren información al proceso contable de manera oportuna y con las características necesarias para su procesamiento adecuado.

3.2.9.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable

El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tendrán la responsabilidad de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.

(…)

¹¹ Incorporado por la Resolución 347 de 2025

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Las entidades analizarán permanentemente la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hay lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos; inversiones; nómina; cuentas por cobrar; préstamos por pagar; títulos emitidos; y propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, las entidades adelantarán cruces de información con fuentes externas, mediante herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, las entidades dejarán evidencia documentada de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, implementarán los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad.

3.2.10. Registro de la totalidad de los hechos económicos

Las entidades adoptarán los controles que sean necesarios para garantizar que la totalidad de los hechos económicos relacionados con la actividad de la entidad estén incorporados en el proceso contable. Para ello, implementarán una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en cuanto al suministro de la información que le corresponda y a la verificación de la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como en términos de los procedimientos implementados y documentados.

(...)

- Manual de Políticas Contables GFI-MN-04 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca¹²

“4.15. Política otros activos

(...)

4.15.2. Alcance

Las instrucciones contables detalladas en esta política deben ser aplicadas a las siguientes partidas que maneja la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.

(...)

c. Recursos entregados en administración

¹² Versión 1 de 16 de febrero de 2024

4.15.3. Reconocimiento

De acuerdo con el Marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera, los Activos representan recursos controlados por la entidad, producto de sucesos pasados, de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Para que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Car pueda reconocer un activo, el flujo de beneficios económicos o el potencial de servicio asociado al activo debe de ser probable y la partida debe tener un valor que pueda medirse con fiabilidad.

4.15.3.3. Recursos entregados en administración.

Se reconocerán como recursos entregados en administración, los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público, b) contratos para la administración de recursos, en el marco de los convenios interadministrativos, de asociación y cooperación celebrados con otras entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y organismos internacionales, para la ejecución de proyectos con el fin de dar cumplimiento a la actividad misional de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR.

Estos recursos deberán reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, es responsable de la causación oportuna, el control, legalización, ejecución y la liquidación de los convenios o contratos.

El valor de los recursos entregados en administración se legalizará con la entrega de las actividades acordadas, debidamente soportadas, según lo estipulado en las obligaciones contractuales de los convenios o contratos. Para tal efecto, el supervisor y/o interventor deberá reportar al Grupo Contabilidad la información en formato preestablecido, teniendo en cuenta la periodicidad indicada en los procedimientos.

4.15.4. Medición inicial

Los desembolsos efectuados para la adquisición bienes o servicios en el futuro, los que se entreguen a título de anticipo, los entregados en administración y los entregados en garantía se deben reconocer por el importe nominal del derecho en efectivo o equivalente de efectivo, representado en pesos colombianos.

4.15.5. Medición posterior

Una vez reconocida la partida en los estados financieros deberá amortizarse en el momento en que se reciban los bienes, en el periodo que se perciban los servicios o

se liquiden las contingencias en contra afectando las correspondientes cuentas de activo y pasivo, toda vez, que se encuentren debidamente aprobados por el supervisor.

En el caso de los recursos entregados en administración para la construcción de obras se amortizarán contra la cuenta de inventarios en proceso conforme a la política de inventarios, siempre que la legalización sea debidamente aprobada por el supervisor correspondiente, y conforme a los términos pactados en cada convenio. (...)

- Procedimiento Recursos Entregados en Administración GFI-PR-23 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca¹³
“(...)”

8. Realizar el registro contable del desembolso afectando la cuenta 1908 y la cuenta del pasivo que proceda. De igual forma, a partir del segundo desembolso y una vez validado el Formato GFI-PR-23-FR-01 Conciliación Recursos Entregados en Administración – Convenios, se registra un ajuste de legalización afectando las cuentas 5508- Gasto Público Social y/o 152002 - Inventarios en Proceso, dependiendo del objeto contractual del convenio. (...)”

CONDICIÓN

En el marco de la auditoría financiera adelantada a la Corporación, se evidenciaron situaciones relacionadas con el reconocimiento contable de los recursos entregados en administración registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración, a corte de 31 de diciembre de 2025, asociados a diferentes convenios para inversión ambiental suscritos por la entidad.

A partir de la revisión de los expedientes contractuales, actas de liquidación y la información obtenida mediante confirmaciones externas con los terceros ejecutores, se identificó que, en varios convenios, los recursos desembolsados por la Corporación ya habían sido ejecutados o los contratos se encontraban liquidados con cumplimiento a satisfacción, no obstante, dichos valores continúan reconocidos en la cuenta 1908 sin haberse efectuado su correspondiente amortización o reconocimiento contable del gasto.

En este sentido, se observa que el reconocimiento contable de estos recursos no se encuentra alineado con los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo, el cual dispone que los hechos económicos deben reconocerse en el momento en que ocurren. De igual forma, esta situación no corresponde con lo establecido en el Manual de Políticas Contables y en el

¹³ Versión 4 de 17 de diciembre de 2024

Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales disponen que, una vez se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados, los recursos deben ser amortizados mediante el reconocimiento del gasto correspondiente.

Como consecuencia, se presenta una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, una sobreestimación del resultado del ejercicio en \$5.723.066.294, al no haberse reconocido los gastos asociados a los recursos efectivamente ejecutados en la vigencia correspondiente. Se detalla un resumen de las diferencias identificadas:

TABLA 7.

TERCERO	CONVENIO	SALDO 1908	CÁLCULO CGR	DIFERENCIA
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	2592 de 2021	502.907.001	-	502.907.001
DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	3530 de 2022	60.107.657	-	60.107.657
CORPOGUAVIO	2650 de 2020	319.461.715	-	319.461.715
CORPOGUAVIO	2615 de 2020	114.973.705	-	114.973.705
CORPOGUAVIO	2649 de 2020	231.949.508	-	231.949.508
CORPORACIÓN AGUA SOMOS	2849 de 2024	3.097.164.240	488.907.087	2.608.257.153
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -ESP	171 de 2007	3.659.500.099	2.820.724.522	838.775.577
FEDEGAN	3031 de 2024	3.267.938.440	3.154.391.677	113.546.763
Total				4.789.979.079

Fuente: Información remitida CAR 2026

Elaboración: Propia CGR

A continuación, se presenta el detalle de las situaciones identificadas por convenio:

- Convenio 3209 de 2023

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$933.087.215 en sus estados financieros en relación con el convenio 3209 de 2023, suscrito entre la CAR y el Departamento de Cundinamarca, cuyo objeto es: *Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para mejorar el manejo y gestión de los residuos sólidos por parte de las asociaciones de recuperadores de los municipios de Mosquera, Facatativá, Madrid Y Girardot, pertenecientes a la jurisdicción CAR.*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$933.087.215 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 31052 de 26 de diciembre de 2025, la cual representa el tercer y último desembolso pactado para la ejecución

del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 23 de diciembre de 2025, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos y obligaciones derivados del contrato y autorizaba por tal razón ese último giro.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$933.087.215, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 2592 de 2021

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$502.907.001 en sus estados financieros en relación con el convenio 2592 de 2021, suscrito entre la CAR y el Departamento de Cundinamarca, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el departamento de Cundinamarca - secretaría del ambiente y la corporación autónoma regional de Cundinamarca – car, para implementar una estrategia de reducción de emisiones de gases efecto invernadero mediante la instalación de estufas ecoeficientes y sus respectivos huertos dendroenergéticos”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$502.907.001 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 19577 de 29 de noviembre de 2024, la cual representa el cuarto y último desembolso pactado para la ejecución del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 10 de octubre de 2024, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos e informes derivados del contrato y autorizaba por tal razón ese último giro.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente

en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$502.907.001, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 3530 de 2022

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$60.107.657 en sus estados financieros en relación con el convenio 3530 de 2022, suscrito entre la CAR y el Departamento de Cundinamarca, cuyo objeto es: *“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS ENTRE LA SECRETARÍA DEL AMBIENTE DE LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE GUAVIO CORPOGUAVIO, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA CORPORINOQUIA PARA LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESCUELA DE LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO PARA CUNDINAMARCA.”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$60.107.657 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 17068 de 27 de agosto de 2025, la cual representa el tercer y último desembolso pactado para la ejecución del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 13 de agosto de 2025, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos y obligaciones derivados del contrato y autorizaba por tal razón ese último giro.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas

Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$60.107.657, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 2650 de 2020

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$319.461.715 en sus estados financieros en relación con el convenio 2650 de 2020, suscrito entre la CAR y CORPOGUAVIO, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio CORPOGUAVIO y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, con el fin de planificar estrategias de conservación para las Reservas Forestales Protectoras Regionales Pionono y Cerros de Pionono y Las Águilas a partir de sus planes de manejo y el estudio de fragmentación y conectividad ecológica.”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$319.461.715 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 11092 de 19 de junio de 2025, la cual representa el tercer y último desembolso pactado para la ejecución del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 13 de mayo de 2025, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos y obligaciones derivados del contrato, a excepción del producto 6 equivalente a \$55.155.105 mediante el cual solicitaba la liberación de los mismos, por tanto, autorizaba ese último giro.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados

en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$319.461.715, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 2615 de 2020

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$114.973.705 en sus estados financieros en relación con el convenio 2615 de 2020, suscrito entre la CAR y CORPOGUAVIO, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, para adelantar acciones de manejo y control de la especie invasora Retamo Espinoso (Ulex europaeus L.) que involucre procesos de restauración con especies nativas en áreas de páramo y bosque alto andino, asociados a un proceso de investigación científica.”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$114.973.705 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 20063 de 22 de septiembre de 2025, la cual representa el tercer y último desembolso pactado para la ejecución del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 25 de agosto de 2025, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos y obligaciones derivados del contrato, por tanto, autorizaba ese último giro con el cual las partes quedarían con el 100% de cumplimiento.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de

legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$114.973.705, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 2649 de 2020

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$231.949.508 en sus estados financieros en relación con el convenio 2649 de 2020, suscrito entre la CAR y CORPOGUAVIO, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, para llevar a cabo el diseño de un corredor biológico entre las áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, presentes en la zona alta de los municipios de Guatavita, Gachetá y Junín, como una estrategia de conservación que permita identificar alternativas de desarrollo sostenible en la región.*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó que de acuerdo con la información que reposa en el expediente contractual, el saldo de \$231.949.508 presentado en la cuenta objeto de estudio corresponde a la orden de pago 20072 de 23 de septiembre de 2025, la cual representa el tercer y último desembolso pactado para la ejecución del convenio, que debía efectuarse con la liquidación del contrato, el cual, se llevó a cabo según el acta de liquidación del 20 de agosto de 2025, donde el supervisor certificó que recibió a satisfacción todos los productos y obligaciones derivados del contrato, a excepción de los productos relacionados en el inciso e) Otros Productos: numerales 2, 3 y 4, de la minuta contractual por cuanto no fue posible el desarrollo de estos mecanismos, equivalente a \$88.357.500, mediante el cual solicitaba la liberación de los mismos, por tanto, autorizaba ese último giro.

Esta situación evidencia que no se está dando cumplimiento a los criterios establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, particularmente en lo relacionado con la definición de activo y el principio del devengo. Adicionalmente, esta práctica se aparta de lo dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el Procedimiento de Recursos Entregados en Administración adoptados por la Corporación, los cuales establecen que los saldos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración deben ser amortizados en el momento en que se reciben los bienes o se prestan los servicios contratados. Esta amortización debe realizarse previa aprobación del supervisor del convenio y de acuerdo con los términos pactados, mediante el correspondiente ajuste de legalización, que implica el reconocimiento del gasto en la cuenta 5508 – Gasto

Público Social.

En consecuencia, la corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos entregados en Administración, así como su consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio en \$319.461.715, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 2849 de 2024

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos entregados en administración el saldo de \$3.097.164.240 en sus estados financieros en relación con el convenio 2849 de 2024, suscrito entre la CAR y la Corporación Agua Somos, cuyo objeto es: *“AUNAR ESFUERZOS ENTRE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y LA CORPORACIÓN AGUA SOMOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO “ENTORNOS SOSTENIBLES PARA LA SEGURIDAD HÍDRICA Y LA GOBERNANZA DEL AGUA EN LA CUENCA DEL RIO BOGOTÁ”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó la ejecución financiera de la cuenta bancaria conjunta aperturada por las partes para la administración de los recursos del convenio obtenida mediante confirmación externa, la cual fue contrastada con el expediente contractual. Como resultado, se obtuvo el siguiente detalle de ejecución a 31 de diciembre de 2025:

Tabla 8
EJECUCIÓN FINANCIERA CUENTA CONJUNTA CONVENIO 2849 DE 2024 A
31/12/2025

Entidad	Desembolsos (a)	% aportes	Ejecución desde cuenta conjunta (b)	Saldo capital cuenta conjunta (c) = a - b	Rendimientos generados (d)	Costos y gastos (e)	Rendimientos financieros pagados (f)	Saldo total en cuenta conjunta (g) = (c + d - e - f)
CAR	4,432,570,755	70.00 %	3,943,663,668	488,907,087	5,922,973	15,649,041	4,443,134	476,070,847
AGUA SOMOS	1,899,717,169	30.00 %	1,690,180,708	209,536,461	2,538,476	6,706,887	0	204,035,087
Total	6,332,287,924		5,633,844,376.61	698,443,547.39	8,461,449.16	22,355,928.63	4,443,134	680,105,933.92*

* El saldo total calculado de la cuenta conjunta asciende a \$680.105.933.92; no obstante, el saldo reportado en el extracto bancario es de \$680.737.516.76, generándose una diferencia de \$631.582, atribuible a menores valor abonado en la cuenta.

Fuente: Información remitida por Corporación Agua somos.

De acuerdo con la tabla anterior, a 31 de diciembre de 2025 las partes habían desembolsado un total de \$6.332.287.924, de los cuales la CAR aportó \$4.432.570.755, equivalente al 70% del total. Aplicando esta proporción sobre la ejecución de los recursos reportados por Corporación Agua Somos y evidenciados en la cuenta bancaria conjunta, se determinó que del aporte de la CAR se han ejecutado \$3.943.663.668, quedando un saldo pendiente de ejecutar de

\$488.907.087. No obstante, el saldo registrado en la cuenta 1908 asciende a \$3.097.164.240, generándose una diferencia de \$2.608.257.153, correspondiente a recursos ejecutados que continúan registrados en esta cuenta, contraviniendo lo dispuesto en el manual de política contable y el procedimiento de recursos entregados en administración adoptados por la corporación, el cual establece que, con la legalización de los recursos, se debe reconocer el gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

- Convenio 171 de 2007

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presenta los siguientes saldos en sus estados financieros en relación con el convenio 171 de 2007, suscrito entre la CAR, el Distrito Capital – Secretaría de Ambiente y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -ESP, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento ambiental del río Bogotá en el marco del que se ha denominado Megaproyecto Río Bogotá.”*

Tabla 9.
SALDOS CONTABLES A 31 DICIEMBRE 2025 – CONVENIO 171 DE 2007

CUENTA	DESCRIPCIÓN DE LA CUENTA	TERCERO	CONVENIO	SALDO
1908	Recursos Entregados en Administración	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ - ESP	171 DE 2007	3.659.500.099

Fuente: Información financiera CAR

De acuerdo con la información obtenida mediante confirmación externa con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en su calidad de ejecutor del convenio en asunto, la CAR ha desembolsado la suma de \$17.500.000.000 a la cuenta bancaria conjunta para la ejecución del convenio, de los cuales, a corte de 31 de diciembre de 2025, se han ejecutado \$14.679.275.536. En este sentido, el saldo sin ejecutar asciende a \$2.820.724.522.

No obstante, la CAR tiene registrado en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración un saldo de \$3.659.500.099, lo que evidencia una diferencia de \$838.775.577 respecto al saldo real sin ejecutar. Esta diferencia corresponde a recursos que ya fueron comprometidos y ejecutados, pero que no han sido reconocidos contablemente al cierre del periodo fiscal, lo cual genera una sobreestimación del valor registrado en dicha cuenta. En consecuencia, se produce una sobreestimación del resultado del ejercicio, en tanto que los recursos ejecutados no fueron reconocidos como gasto en el periodo correspondiente.

- Convenio 3031 de 2024

Al cierre de la vigencia 2025, la CAR presentó en la cuenta 1908 – Recursos

entregados en administración el saldo de \$3.267.938.440 en sus estados financieros en relación con el convenio 3031 de 2024, suscrito entre la CAR y FEDEGAN, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y la Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN - FNG) para la implementación de Unidades Productivas Sostenibles (UPS) en los entornos priorizados de la jurisdicción CAR en el marco del proyecto denominado “Entornos sostenibles a través de medidas de adaptación al cambio climático”*

En desarrollo del proceso auditor, se verificó la ejecución financiera de la cuenta bancaria conjunta aperturada por las partes para la administración de los recursos del convenio obtenida mediante confirmación externa, la cual fue contrastada con el expediente contractual. Como resultado, se obtuvo el siguiente detalle de ejecución a 31 de diciembre de 2025:

Tabla 10
EJECUCIÓN FINANCIERA CUENTA CONJUNTA CONVENIO 3031 DE 2024 A
31/12/2025

Entidad	Desembolsos (a)	% aportes	Ejecución desde cuenta conjunta (b)	Saldo capital cuenta conjunta (c) = a - b	Rendimientos generados (d)	Costos y gastos (e)	Saldo total en cuenta conjunta (f) = (c + d - e)
CAR	3,267,938,440	89.09%	113,546,763	3,154,391,677	84,604,386	1,412,403	3,068,374,888
FEDEGAN	400,000,000	10.91%	13,898,274	386,101,726	10,355,689	172,880	375,573,157
Total	3,667,938,440	100.00%	127,445,037	3,540,493,403.	94,960,075.	1,585,283	3,443,948,045

* El saldo total calculado de la cuenta conjunta asciende a \$3.443.948.045; no obstante, el saldo reportado en el extracto bancario es de \$3.447.298.491.09, generándose una diferencia de \$3.350.446.09, atribuible a menores valor abonado en la cuenta. Fuente: Información remitida por FEDEGAN.

De acuerdo con la tabla anterior, a 31 de diciembre de 2025 las partes habían desembolsado un total de \$3.667.938.440, de los cuales la CAR aportó \$3.267.938.440, equivalente al 89.09% del total. Aplicando esta proporción sobre la ejecución de los recursos que reposan en el expediente contractual y evidenciados en la cuenta bancaria conjunta, se determinó que del aporte de la CAR se han ejecutado \$113.546.763, quedando un saldo pendiente de ejecutar de \$3.154.391.677. No obstante, el saldo registrado en la cuenta 1908 asciende a \$3.267.938.440, generándose una diferencia de \$113.546.763, correspondiente a recursos ejecutados que continúan registrados en esta cuenta, contraviniendo lo dispuesto en el manual de política contable y el procedimiento de recursos entregados en administración adoptados por la corporación, el cual establece que, con la legalización de los recursos, se debe reconocer el gasto en la cuenta 5508 – Gasto Público Social.

CAUSA

Esta situación se presenta por debilidades de control interno, específicamente en

los procesos de articulación y comunicación oportuna de información relevante entre las áreas misionales y el área contable, lo cual afectó el adecuado reconocimiento, medición y revelación de hechos económicos en los estados financieros de la Corporación.

EFFECTO

Se generó una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración en la vigencia 2024, por un valor de \$4.789.979.079. Esta situación afectó la razonabilidad y confiabilidad de los Estados Financieros de la Corporación a 31 de diciembre de 2025, así como la consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Convenio 3209 de 2023

El tercer y último desembolso del citado convenio se tramitó con la Orden de Pago 31652 del 26 de diciembre 2025 por la suma de \$ 933.087.215, dando lugar a su inclusión como CUENTA POR PAGAR AL CIERRE DE LA VIGENCIA 2025, según consta en la Resolución DGC No. 36267000011 de 16 ENE. 2026.

La transferencia bancaria de la citada suma tuvo lugar en marzo 26 2026 mediante Comprobante de Egreso 262575.

De acuerdo con lo anterior, y toda vez que el tercer y último desembolso del Convenio 3209 de 2023, suscrito con el Departamento de Cundinamarca, ESTABA CAUSADO, PERO NO GIRADO

Al 31 DE DICIEMBRE 2025, el registro en la cuenta 1908, Recursos Entregados en Administración, es completamente válido y obedece a la realidad económica al cierre del referido periodo.

Convenio 2592 de 2021

Si bien la cuenta conjunta de este convenio fue cancelada en el mes de mayo 2025, no se contó con la información del Libro de Legalización del gasto antes de finalizar la vigencia.

Convenio 3530 de 2022

Mediante Memorando 20253120187 del 16 de diciembre 2025, se solicitó a la Dependencia Ejecutora la remisión del Libro del Gasto del tercer y último desembolso del Convenio 3530 de 2022 por la suma de \$ 60.107.657.

Mediante Memorando 20263042600 de mayo 06 2026 la Subdirección General de Cultura y Gobernanza Ambiental, indicó expresamente:

(..) Frente al Convenio Interadministrativo No. CAR 3530 SA-CDCVI-221-2022, se

informa que este fue liquidado mediante Acta de Liquidación Bilateral suscrita el 26 de agosto de 2025.

En el marco del proceso de liquidación se dejaron establecidos los soportes y obligaciones financieras pendientes requeridas para efectuar los pagos asociados a contratos derivados ejecutados durante el desarrollo del convenio, conforme a lo señalado en el acta de liquidación.

En atención a ello, el Departamento de Cundinamarca adelantó los trámites administrativos y financieros correspondientes para el retiro de recursos de la cuenta conjunta del convenio, gestión que se evidenció mediante la radicación de las respectivas cartas cheque requeridas para la ejecución de dichos pagos. Así mismo, dicho proceso fue revisado y aprobado por el área de Tesorería de la Dirección Financiera de la CAR el día 30 de diciembre de 2025, mediante Memorando No. 20253126755.

No obstante, conforme a lo establecido en el acta de liquidación, se requiere igualmente el cierre definitivo de la cuenta conjunta del convenio con el fin de establecer el valor final de los rendimientos financieros generados durante la ejecución contractual y efectuar la correspondiente distribución entre las partes.

Dicho proceso administrativo y financiero no había surtido efecto al 31 de diciembre de 2025 y actualmente continúa en trámite por parte de la Gobernación de Cundinamarca, razón por la cual la conciliación financiera definitiva y el cierre total de los recursos asociados al convenio se encontraban pendientes al cierre de la vigencia fiscal 2025.

Convenio 2650 de 2020

Según Memorando 20253120187 del 16 de diciembre 2025, se solicitó a la Dependencia Ejecutora la remisión del Libro del Gasto del tercer y último desembolso del Convenio 2650 de 2020 por la suma de \$ 319.461.715. No obstante, según comunicación 20263042573 de mayo 05 2026, se indicó que la información y los soportes requeridos por parte de Corpoguavio fueron remitidos únicamente hasta el día 29 de enero de 2026, fecha en que ya era posible incluir la actualización al cierre de la vigencia 2025.

Convenio 2615 de 2020

Según Memorando 20253120187 del 16 de diciembre 2025, se solicitó a la Dependencia Ejecutora la remisión del Libro del Gasto del tercer y último desembolso del Convenio 2615 de 2020 por la suma de \$ 114.973.705. La legalización requerida fue allegada mediante comunicación 20263015904 de febrero 10 2026, fecha en que ya era posible incluir la actualización al cierre de la vigencia 2025.

Convenio 2649 de 2020

Según Memorando 20253120187 del 16 de diciembre 2025, se solicitó a la Dependencia Ejecutora la remisión del Libro del Gasto del tercer y último

desembolso del Convenio 2649 de 2020 por la suma de \$ 239.941.508. No obstante, se indicó también para este caso, que la información y los soportes requeridos por parte de Corpoguavio fueron remitidos en el mes de enero de 2026, fecha en que ya era posible incluir la actualización al cierre de la vigencia 2025.

Convenio 2849 de 2024

Mediante Memorando 20263042600 de mayo 06 2026 la Subdirección General de Cultura y Gobernanza Ambiental, indicó expresamente:

(..) Respecto del Convenio de Asociación CAR-CONV-ASO-2849-2024, suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR y la Corporación Agua Somos el 22 de octubre de 2024, cuyo objeto corresponde a la ejecución del proyecto “Entornos Sostenibles para la Seguridad Hídrica y la Gobernanza del Agua en la Cuenca del Río Bogotá”, se informa que mediante Modificadorio No. 2 y Prórroga No. 1 se amplió su plazo de ejecución hasta el 28 de febrero de 2026.

La prórroga se sustentó técnicamente en la necesidad de culminar las actividades previstas dentro del proyecto, considerando que el convenio contempló la implementación de cuarenta (40) convenios derivados con organizaciones de base comunitaria para el desarrollo de acciones de conservación, restauración y fortalecimiento ambiental en diferentes microcuencas de la jurisdicción CAR, cuyos procesos de ejecución y cierre requerían un plazo adicional para garantizar el cumplimiento integral de las metas propuestas.

En ese sentido, al cierre de la vigencia 2025 el convenio se encontraba vigente y en ejecución, presentando avance técnico y financiero en desarrollo de las actividades programadas, razón por la cual no se había consolidado el cierre financiero definitivo requerido para efectuar la legalización integral de los recursos entregados en administración.

Así mismo, a corte del 31 de diciembre de 2025 se encontraba en proceso la consolidación de soportes financieros y documentales asociados a la ejecución de los convenios derivados, particularmente la correspondientes a cada uno de los Planes de Adecuación Ambiental Participativo – PAAP desarrollados con las organizaciones comunitarias vinculadas al proyecto.

De igual manera, la ejecución financiera del convenio dependía de la implementación progresiva de actividades por parte de las organizaciones de base, conforme a los cronogramas de ejecución aprobados y al avance efectivo de cada intervención territorial.

Convenio 171 de 2007

Desde la Subdirección Técnica del FIAB se indicó expresamente frente a la ejecución de este Convenio:

(...)

En primer lugar, es necesario aclarar que el Convenio Interadministrativo 171 de 2007 se encuentra vigente con plazo previsto hasta el año 2050 según consta en las Modificaciones que se han efectuado, específicamente lo consignado en la Cláusula Octava. Plazos de Ejecución y Vigencia del Convenio del Modificadorio No. 2 al Convenio de fecha 02 de octubre de 2017, en donde se modificó el plazo del Convenio indicando que la vigencia sería hasta el año 2050. Por lo tanto, este Convenio no tiene Acta de Liquidación y se encuentra en ejecución, teniendo algunos proyectos y sus contrataciones todavía en ejecución.

Específicamente en cuanto a la Observación efectuada por la Contraloría en la Auditoría Financiera, en el marco de este Convenio Interadministrativo la Corporación desembolsó recursos en diciembre de 2019 por valor de \$17.500.000.000 destinados a cumplir con lo establecido en el literal E) del numeral 1) de la Cláusula Tercera – Proyectos del Convenio, en donde se dispuso: “E) Concurrir financieramente en la suma de DIECISIETE MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$17.500.000.000) con la EAAB- ESP, para el proyecto de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas, de conformidad con las estimaciones de recursos que ha definido el Comité Directivo del Convenio y que corresponden al 4,70% del valor del proyecto”.

Como este Proyecto se encuentra todavía en ejecución, la EAAB E.S.P. ha estado remitiendo periódicamente a la CAR los informes del Convenio y los informes de rendimientos financieros con los recursos que fueron entregados por parte de la CAR. Específicamente en cuanto corresponde a información para el cierre de la vigencia 2025, la EAAB remitió a la CAR en fecha 17 de marzo de 2026, (...) en donde indica: “Con el fin de realizar la respectiva verificación y conciliación de los recursos del convenio del asunto, atentamente informamos el saldo de los recursos del Convenio No. 171-2007 de la cuenta de ahorros ITAU No. 005-02751-1. Se adjunta el extracto bancario correspondiente. Igualmente, a continuación, presentamos los rendimientos financieros y saldo con corte al 31 de diciembre de 2025, en la siguiente tabla:”

ABONOS	\$17.500.000.000
SALDO 31 DICIEMBRE 2025	\$2.839.511.759
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	\$1.925.970.332
IMPUESTOS	\$8.273.810
TRASLADO CUENTAS	\$4.416.318
RENDIMIENTOS NETOS	\$1.913.280.204

Fuente: EAAB. Comunicación No. 2551001-S-2025-083209 del 17 de marzo de 2026

Para todos los efectos se anexa la comunicación remitida por la EAAB.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que este Informe de Rendimientos Financieros fue recibido de parte de la EAAB a fines del mes de marzo de 2026, la Corporación tenía registrado

en la Cuenta Contable 1908 RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN un valor diferente y que correspondía a la información que se tenía disponible en la entidad para el momento de cierre contable de la vigencia 2025.

Es preciso señalar que, de acuerdo con el Soporte de la Información reportada por la fuente primaria de la EAAB, según la comunicación No. 2551001-S-2025-083209, el valor del Saldo de Recursos entregados en administración corresponde a la suma de \$2.839.511.759, para lo cual con el soporte recibido en el mes de marzo de 2026, se procederá a realizar el ajuste contable en la Cuenta Contable 1908 RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN, en donde además se debe tener en cuenta la necesidad de discriminar claramente la información entre el Saldo al 31 diciembre de 2025 y el monto de rendimientos financieros netos a contabilizar.

Precisamente, sobre este último concepto, es necesario aclarar que, hasta tanto la EAAB no ejecute la totalidad de los recursos entregados o determine que no los utilizará para los fines previstos en el Convenio, se deberá seguir con el registro periódico y seguimiento a los montos de rendimientos financieros que se generan en la Cuenta de Ahorros que tiene la EAAB en la entidad financiera Banco Itaú. En este caso, es de recordar que el Convenio 171 tiene vigencia hasta el año 2050, como se indicó anteriormente.

Convenio 3031 de 2024

De acuerdo con lo establecido en el Procedimiento GFI-PR-23, Recursos Entregados en Administración, a partir del segundo desembolso y una vez validado el Formato GFI-PR-23-FR-01 Conciliación Recursos Entregados en Administración – Convenios, se registra un ajuste de legalización afectando las cuentas 5508- Gasto Público Social y/o 152002 - Inventarios en Proceso, dependiendo del objeto contractual del convenio. (...)"

En línea con lo anterior, según Memorando 20263018105 de febrero 13 2026, se radicó la cuenta 2 del Convenio 3031 de 2024 por valor de \$ 4.901.907.660, con Orden de Pago 2869 de febrero 27 2026, dando lugar a una legalización parcial de la primera cuenta por la suma de \$122.983.433, de acuerdo con el Libro del Gasto presentado para el efecto.

Es preciso señalar que la citada legalización está respaldada por el extracto de la cuenta conjunta al corte del mes de diciembre 2025.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

- Convenio 3209 de 2023

La Corporación manifestó que el saldo observado corresponde al tercer y último desembolso del convenio 3209 de 2023, el cual fue causado al cierre de la vigencia 2025 mediante cuenta por pagar, pero cuyo giro efectivo al ejecutor se realizó en

marzo de 2026. En este sentido, la entidad señaló que el registro en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración obedece a la realidad económica al cierre del periodo.

Una vez analizada la respuesta y soportes aportados por la corporación, se evidenció que el valor observado no correspondía a recursos efectivamente girados y ejecutados al cierre de la vigencia. Por lo anterior, este ente de control considera procedente retirar la observación para este convenio específico.

- Convenio 2592 de 2021

La Corporación manifestó que, aunque la cuenta conjunta del convenio fue cancelada en mayo de 2025, no se contó con la información del libro de legalización del gasto antes del cierre de la vigencia.

No obstante, la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que la falta de incorporación del libro de legalización antes del cierre corresponde a una situación de carácter operativo o administrativo que no exime a la entidad de efectuar el reconocimiento contable del gasto correspondiente, máxime cuando la Corporación ya tenía conocimiento de que los bienes y/o servicios contratados habían sido recibidos a satisfacción y, por tanto, procedía la amortización o legalización de los recursos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración.

En este sentido, la situación observada evidencia incumplimiento del principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en la medida en que los hechos económicos asociados a la ejecución del convenio ya habían ocurrido al cierre de la vigencia y, pese a ello, no fueron reconocidos oportunamente en la cuenta del gasto correspondiente. Así mismo, dicha situación contraviene el procedimiento adoptado por la Corporación para el tratamiento de los recursos entregados en administración, el cual dispone que, una vez el supervisor certifique la recepción los bienes o servicios contratados, debe efectuarse la correspondiente amortización y reconocimiento del gasto.

De igual forma, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen que los hechos económicos sean reconocidos e incorporados oportunamente en el proceso contable, situación que no se evidenció en el presente caso.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 2592 de 2021. En consecuencia, la Corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración en \$502.907.001 y,

correlativamente, sobreestimó el resultado del ejercicio por el mismo valor, configurándose un hallazgo de auditoría.

- Convenio 3530 de 2022

La Corporación manifestó que, si bien el convenio fue liquidado mediante acta bilateral suscrita el 26 de agosto de 2025, al cierre de la vigencia se encontraban pendientes algunos trámites administrativos y financieros relacionados con el cierre definitivo de la cuenta conjunta, la determinación de rendimientos financieros y su correspondiente distribución entre las partes.

No obstante, la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que las actuaciones administrativas posteriores relacionadas con el cierre de la cuenta conjunta y la conciliación definitiva de rendimientos financieros no suspenden la obligación de reconocer contablemente los hechos económicos ocurridos en la correspondiente cuenta del gasto, conforme al principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno y al procedimiento adoptado por la Corporación para el tratamiento de los recursos entregados en administración.

En este sentido, al cierre de la vigencia ya se habían cumplido las condiciones para efectuar la amortización o legalización de los recursos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración, en tanto que el convenio había sido liquidado y el supervisor certificó el recibo a satisfacción de las obligaciones contractuales y autorizó el último desembolso pactado.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 3530 de 2022. En consecuencia, la Corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y el resultado del ejercicio en \$60.107.657, configurándose un hallazgo de auditoría.

- Convenio 2650, 2615 y 2649 de 2020

La Corporación manifestó, respecto de los convenios 2650, 2615 y 2649 de 2020 suscritos con CORPOGUAVIO, que previo al cierre de la vigencia 2025 solicitó a las dependencias ejecutoras los respectivos libros de legalización del gasto correspondientes al último desembolso de cada convenio; no obstante, indicó que la información y soportes requeridos fueron remitidos por CORPOGUAVIO únicamente durante los meses de enero y febrero de 2026, razón por la cual no fue posible incorporar la actualización contable al cierre de la vigencia 2025.

No obstante, la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que la falta de incorporación del libro de legalización antes del

cierre corresponde a una situación de carácter operativo o administrativo que no exime a la entidad de efectuar el reconocimiento contable del gasto correspondiente, máxime cuando la Corporación ya tenía conocimiento de que los bienes y/o servicios contratados habían sido recibidos a satisfacción y, por tanto, procedía la amortización o legalización de los recursos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración.

En este sentido, la situación observada evidencia incumplimiento del principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en la medida en que los hechos económicos asociados a la ejecución de los convenios ya habían ocurrido al cierre de la vigencia y, pese a ello, no fueron reconocidos oportunamente en la cuenta del gasto correspondiente.

Así mismo, no es de recibo para este ente de control el argumento relacionado con la remisión tardía de la información por parte de CORPOGUAVIO, toda vez que, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen que los hechos económicos sean reconocidos e incorporados oportunamente en el proceso contable. De igual forma, el procedimiento contable del marco normativo aplicable dispone que las entidades que entregan recursos en administración deben establecer procedimientos que aseguren un adecuado flujo de información, con el fin de garantizar el reconocimiento oportuno de los activos, pasivos, ingresos y gastos, así como la correcta conciliación de las operaciones recíprocas, independientemente de que los soportes y documentos contables permanezcan bajo custodia de la entidad administradora de los recursos.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto de los convenios 2650, 2615 y 2649 de 2020. En consecuencia, la Corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, el resultado del ejercicio en cuantías de \$319.461.715, \$114.973.705 y \$231.949.508, respectivamente, configurándose un hallazgo de auditoría.

- Convenio 2849 de 2024

La Corporación manifestó que el convenio 2849 de 2024 se encontraba vigente al cierre de la vigencia 2025, en virtud de la prórroga otorgada hasta el 28 de febrero de 2026, indicando que a dicha fecha continuaban en ejecución actividades técnicas, financieras y procesos de consolidación documental asociados a los convenios derivados y a los Planes de Adecuación Ambiental Participativo – PAAP,

razón por la cual no se había consolidado el cierre financiero definitivo requerido para efectuar la legalización integral de los recursos entregados en administración.

No obstante, la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que el análisis efectuado por la CGR no se fundamentó en la terminación o liquidación del convenio, sino en la ejecución financiera efectivamente evidenciada mediante la información reportada por la Corporación Agua Somos y los movimientos de la cuenta bancaria conjunta.

En efecto, a partir de la ejecución financiera reportada al cierre de la vigencia 2025, se evidenció que del aporte efectuado por la CAR ya se habían ejecutado recursos por valor de \$3.943.663.668, quedando pendiente de ejecución únicamente la suma de \$488.907.087. No obstante, la entidad continuaba reconociendo en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración un saldo de \$3.097.164.240, sin efectuar la correspondiente amortización de los recursos ya ejecutados.

En este sentido, aunque el convenio continuaba vigente, ello no exime a la entidad de reconocer contablemente la ejecución parcial de los recursos efectivamente utilizados durante la vigencia, mediante el correspondiente reconocimiento del gasto, conforme al principio del devengo y al procedimiento adoptado por la corporación para los recursos entregados en administración.

Así mismo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen que los hechos económicos sean reconocidos e incorporados oportunamente en el proceso contable. En consecuencia, la situación observada evidencia debilidades en la comunicación, articulación y conciliación del flujo oportuno de la información entre las áreas misionales y financieras de la Corporación, generando que recursos ya ejecutados continuaran registrados como activos al cierre de la vigencia 2025.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 2849 de 2024. En consecuencia, la Corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y el resultado del ejercicio en \$2.608.257.153, configurándose un hallazgo de auditoría.

- Convenio 171 de 2007

La Corporación manifestó que el convenio 171 de 2007 continúa vigente hasta el año 2050 y que los recursos entregados corresponden al proyecto Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas, el cual se encuentra actualmente en ejecución. Así mismo, indicó que la información actualizada sobre saldos y

rendimientos financieros fue remitida por la EAAB mediante comunicación de marzo de 2026, razón por la cual la entidad mantenía registrado en la cuenta 1908 un valor correspondiente a la información disponible al momento del cierre contable de la vigencia 2025. Adicionalmente, señaló que, de acuerdo con la información recibida por parte de la EAAB, el saldo de recursos entregados en administración ascendía a \$2.839.511.759.

No obstante, la respuesta no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que el análisis efectuado por la CGR no cuestiona la vigencia ni continuidad del convenio, sino la razonabilidad del saldo reconocido en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración frente a los recursos efectivamente ejecutados y pendientes de ejecutar al cierre de la vigencia.

Así mismo, no es de recibo para este ente de control el argumento relacionado con la remisión tardía de la información por parte de la EAAB, toda vez que, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen que los hechos económicos sean reconocidos e incorporados oportunamente en el proceso contable.

De igual forma, el procedimiento contable aplicable a los recursos entregados en administración del marco normativo aplicable dispone que las entidades deben establecer mecanismos que aseguren un adecuado flujo de información, con el fin de garantizar el reconocimiento oportuno de los activos, pasivos, ingresos y gastos, así como la correcta conciliación de las operaciones recíprocas, independientemente de que los soportes y documentos permanezcan bajo custodia de la entidad administradora de los recursos.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, en la confirmación externa realizada por este ente de control a la EAAB, dicha empresa informó que la última ejecución o movimiento de recursos en el marco del convenio correspondió a operaciones realizadas durante la vigencia 2024, situación que evidencia que los recursos ejecutados ya debían encontrarse reconocidos contablemente al cierre de la vigencia 2025, conforme al principio del devengo.

Por otra parte, frente al valor informado por la Corporación respecto del saldo que debía permanecer registrado en la cuenta 1908 por valor de \$2.839.511.759, la CGR mantiene el valor determinado en la observación, correspondiente a \$2.820.724.522, teniendo en cuenta que el saldo reportado por la EAAB corresponde al saldo total de la cuenta conjunta, el cual incluye rendimientos financieros acumulados que no habían sido girados al cierre de la vigencia 2025, razón por la cual no corresponden exclusivamente a recursos pendientes de ejecución del convenio.

La situación descrita evidencia debilidades en los mecanismos de conciliación y depuración periódica de los saldos contables asociados a recursos entregados en administración, afectando la razonabilidad del saldo registrado en la cuenta 1908 al cierre de la vigencia 2025.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 171 de 2007, determinándose una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, del resultado del ejercicio en cuantía de \$838.775.577, configurándose hallazgo de auditoría.

- Convenio 3031 de 2024

La Corporación manifestó que, de conformidad con el procedimiento GFI-PR-23 Recursos Entregados en Administración, las legalizaciones se realizan a partir del segundo desembolso mediante afectación de las cuentas 5508 – Gasto Público Social y/o 152002 – Inventarios en Proceso, según corresponda. En este sentido, indicó que mediante Memorando 20263018105 de febrero 13 de 2026 se radicó la cuenta No. 2 del convenio 3031 de 2024, dando lugar a una legalización parcial de la primera cuenta por valor de \$122.983.433, respaldada con el extracto de la cuenta conjunta con corte a diciembre de 2025.

No obstante, no es de recibo para este ente de control el argumento relacionado con que la legalización de los recursos no se efectuó durante la vigencia 2025 bajo el entendido de que el segundo desembolso del convenio se realizó en febrero de 2026 y que, de acuerdo con el procedimiento interno GFI-PR-23, las legalizaciones se realizan a partir de dicho desembolso. Lo anterior, toda vez que, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Contaduría General de la Nación, las entidades deben implementar mecanismos de conciliación permanente y controles que garanticen que los hechos económicos sean reconocidos e incorporados oportunamente en el proceso contable.

En este sentido, la ejecución parcial de los recursos ya había ocurrido al cierre de la vigencia 2025, conforme a la información financiera y extractos de la cuenta conjunta disponibles a dicha fecha; sin embargo, los recursos ejecutados continuaban registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración, sin efectuarse el correspondiente reconocimiento contable del gasto, en incumplimiento del principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Por consiguiente, la situación descrita evidencia debilidades en los mecanismos de control interno contable y conciliación periódica de los recursos entregados en administración, generando que recursos ya ejecutados continuaran registrados como activos al cierre de la vigencia 2025.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto del convenio 3031 de 2024. En consecuencia, la Corporación sobreestimó la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y el resultado del ejercicio en cuantía de \$113.546.763, configurándose hallazgo de auditoría.

En conclusión, se mantienen los hechos observados, con excepción de lo relacionado con el convenio 3209 de 2023, respecto del cual los argumentos y soportes aportados por la entidad permitieron desvirtuar la observación inicialmente formulada. En consecuencia, se ajustan la condición y el efecto del presente resultado de auditoría, configurándose un hallazgo de auditoría.

HALLAZGO No.3 RECONOCIMIENTO DE INGRESOS POR TRANSFERENCIA DE PORCENTAJE AMBIENTAL¹⁴

RESUMEN

La CAR reconoció en la vigencia 2025 ingresos por porcentaje ambiental correspondientes al año 2024 por \$46.069.556, afectando el resultado del periodo. Así mismo, se evidenciaron debilidades en los mecanismos de conciliación y corte de operaciones, toda vez que ingresos devengados en 2025 por \$87.821.000 no fueron identificados oportunamente para efectuar su reconocimiento contable.

CRITERIOS

- Marco Conceptual del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación¹⁵

“(…) 4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

17. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general son los atributos que esta tiene para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.

18. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad.

19. Para la preparación y presentación de la información financiera de propósito general, las entidades deben considerar las siguientes dos restricciones: la materialidad y el equilibrio entre características cualitativas.

4.1. Representación fiel

20. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos

¹⁴ CGR Código APA COH_5426_2026-1-AU-FI

¹⁵ Actualizado según la Resolución 438 de 2024

económicos cuando la descripción de estos es completa, neutral y libre de error significativo.

21. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado.

22. Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera de propósito general; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que esta se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Una descripción neutral se apoya en la prudencia, la cual se ejerce cuando se actúa con cautela al hacer juicios bajo condiciones de incertidumbre. Esto contribuye a que los elementos de los estados financieros no estén sobrestimados ni subestimados y, en consecuencia, la información financiera de propósito general no induzca a decisiones sesgadas.

23. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

4.2. Relevancia

24. La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Esto es así cuando la información tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

25. La información financiera de propósito general tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera de propósito general tiene valor confirmatorio si permite ratificar o cambiar evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente también tiene valor confirmatorio.

4.3. Verificabilidad

26. La información financiera de propósito general es verificable cuando diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

(...)

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

38. A fin de preparar estados financieros, las entidades observan pautas básicas o macrorreglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

39. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del

proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

40. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son entidad en marcha, devengo, esencia sobre forma, asociación, uniformidad, no compensación y periodo contable.

(...)

42. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

(...)

47. Periodo contable: corresponde al periodo sobre el cual la entidad informa acerca de su situación financiera, rendimiento financiero y flujos de efectivo, efectuando las operaciones contables de ajustes y cierre. El periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre.

(...)

6.1.4. Ingresos

71. Los ingresos son los incrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de entradas o incrementos del valor de los activos, o bien como salidas o decrementos del valor de los pasivos, que dan como resultado aumentos del valor del patrimonio y no están relacionados con los aportes para la creación de la entidad.

72. Los ingresos de las entidades de gobierno surgen principalmente de transacciones con y sin contraprestación.

73. La mayoría de los ingresos del gobierno provienen de transacciones sin contraprestación. Un ingreso producto de una transacción sin contraprestación es aquel que se origina cuando la entidad recibe un activo, monetario o no monetario, sin entregar nada a cambio o entregando un valor significativamente menor al valor de mercado del activo recibido. Son ejemplos de estos ingresos los impuestos y las transferencias.

(...)

6.2. Reconocimiento de los elementos de los estados financieros

6.2.3. Reconocimiento de ingresos

86. Se reconocen como ingresos, los incrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos futuros producidos a lo largo del periodo contable, bien sea en forma de entradas o incrementos del valor de los activos, o bien como salidas o decrementos del valor de los pasivos, que dan como resultado aumentos del valor del patrimonio y que no están relacionados con los aportes para la creación de la

entidad. Para que el ingreso se pueda reconocer, el hecho económico debe medirse fiablemente.

87. Esto significa que el reconocimiento del ingreso ocurre simultáneamente con el reconocimiento de incrementos del valor de los activos o con la disminución del valor de los pasivos; por ejemplo, el reconocimiento del ingreso ocurre junto con el incremento neto de activos derivado de una venta de bienes o servicios, o con la disminución en los pasivos como resultado de la renuncia o extinción del derecho de cobro por parte del acreedor.

88. La aplicación del principio de devengo es coherente con la condición de que el ingreso se reconoce si ha surgido un incremento en el potencial de servicio de un activo o en los beneficios económicos futuros, dado que tiene como objetivo restringir el reconocimiento solo a aquellos hechos económicos que, además de poder medirse con fiabilidad, poseen un grado de certidumbre suficiente sobre el incremento del potencial de servicio o de los beneficios económicos futuro

- Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación¹⁶

1. INGRESOS DE TRANSACCIONES SIN CONTRAPRESTACIÓN

1.1. Criterio general de reconocimiento

Se reconocerán como ingresos de transacciones sin contraprestación, los que se originen en la recepción de activos, monetarios o no monetarios, sin que la entidad entregue nada a cambio o entregando un valor significativamente menor al valor de mercado del activo recibido. Hacen parte de los ingresos de transacciones sin contraprestación, aquellos que obtiene la entidad dada su facultad legal para exigir cobros a cambio de bienes, derechos o servicios, que no tienen valor de mercado y que son suministrados únicamente por el Gobierno. También se reconocerán como ingresos de transacciones sin contraprestación, la asunción y condonación de obligaciones.

(...)

5. HECHOS OCURRIDOS DESPUÉS DEL PERIODO CONTABLE

1. Los hechos ocurridos después del periodo contable son todos aquellos eventos, favorables o desfavorables, que se producen entre el final del periodo contable y la fecha de autorización de los estados financieros.

2. El final del periodo contable se refiere al último día del periodo con el cual están relacionados los estados financieros y corresponderá al 31 de diciembre. Por su parte, la fecha de autorización de los estados financieros corresponderá a la fecha en la que se apruebe que los diferentes usuarios tengan conocimiento de estos.

3. Pueden identificarse dos tipos de hechos: los que implican ajuste y los que no implican ajuste.

¹⁶ Actualizadas con las resoluciones 436 y 438 de 2024

5.1. Hechos ocurridos después del periodo contable que implican ajuste

Los hechos ocurridos después del periodo contable que implican ajuste son aquellos que proporcionan evidencias de las condiciones existentes al final de dicho periodo. La entidad ajustará los valores en sus estados financieros para reflejar la incidencia de los hechos ocurridos después del periodo contable que impliquen ajuste. Algunos de los eventos que proporcionan evidencia de las condiciones existentes al final del periodo contable y que implican el reconocimiento o el ajuste de los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y costos son los siguientes: a) la resolución de un litigio judicial que confirme que la entidad tenía una obligación presente al final del periodo contable; b) la recepción de información que indique el deterioro del valor de un activo al final del periodo contable o la necesidad de ajuste de un deterioro del valor anteriormente reconocido; c) la determinación.

- Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el porcentaje ambiental, la sobretasa ambiental y la tasa retributiva o compensatoria del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación¹⁷

“1. PORCENTAJE AMBIENTAL SOBRE EL TOTAL DEL RECAUDO POR CONCEPTO DE IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

1.1. Liquidación y recaudo del impuesto predial y del porcentaje ambiental

Adicionalmente, con base en el recaudo, los municipios o distritos registrarán la obligación de transferir el porcentaje correspondiente a las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante, las CAR) mediante un débito en la subcuenta 542322-Porcentaje ambiental sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial unificado de la cuenta 5423-OTRAS TRANSFERENCIAS y un crédito a la subcuenta 240315-Otras transferencias de la cuenta 2403- TRANSFERENCIAS POR PAGAR.

Por su parte, las CAR registrarán el ingreso correspondiente mediante un débito en la subcuenta 133712-Otras transferencias de la cuenta 1337- TRANSFERENCIAS POR COBRAR y un crédito en la subcuenta 442824-Porcentaje ambiental sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial unificado de la cuenta 4428-OTRAS TRANSFERENCIAS.”

(...)

5. FLUJO DE INFORMACIÓN CONTABLE

Los municipios, los distritos, las CAR y las áreas metropolitanas deben implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos, pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos, y para que haya una correcta conciliación y eliminación de los saldos de operaciones recíprocas. En relación con el porcentaje del impuesto predial, los municipios y distritos

¹⁷ Actualizado con la Resolución 089 de 2024

informarán a las CAR o a las áreas metropolitanas si la forma de liquidación corresponde a la sobretasa ambiental o al porcentaje ambiental.

En el caso del porcentaje ambiental, los municipios y distritos informarán a las CAR, como mínimo: a) el porcentaje definido por el Concejo que sea aplicable en cada vigencia, b) el valor y el momento de los recaudos del impuesto predial sobre los que se aplica dicho porcentaje; y c) el momento en que se realiza el giro a la CAR.

- Manual de Políticas Contables GFI-MN-04 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca¹⁸

“(…)

4.23. Política contable aplicada a los ingresos

4.23.4. Reconocimiento

4.23.4.1. Ingresos sin contraprestación

Se reconocerán como ingresos de transacciones sin contraprestación los recursos, monetarios o no monetarios, que reciba Corporación sin entregar nada a cambio o entregando un valor significativamente menor al valor de mercado del recurso recibido. Hacen parte de los ingresos de transacciones sin contraprestación aquellos que obtenga la entidad dada su facultad legal para exigir cobros a cambio de bienes, derechos o servicios que no tienen valor de mercado y que son suministrados únicamente por el gobierno.

Las transacciones sin contraprestación se reconocerán cuando:

a. La entidad tenga el control sobre el activo (cuenta por cobrar, equivalentes de efectivo, entre otros)

b. Sea probable que fluyan, a la entidad, beneficios económicos futuros o potencial de servicio asociados con el activo (cuenta por cobrar, equivalentes de efectivo, entre otros); y

c. el valor del activo (cuenta por cobrar, equivalentes de efectivo, entre otros) pueda ser medido con fiabilidad.

CONDICIÓN

En el marco de la auditoría financiera adelantada a la Corporación, y como resultado de los procedimientos aplicados sobre el reconocimiento de ingresos por concepto de porcentaje ambiental durante la vigencia 2025, se identificó la siguiente situación:

A partir de la conciliación entre la información certificada por el municipio de Fusagasugá, obtenida mediante confirmación externa, los recaudos efectivamente realizados y los registros contables de la Corporación, se evidenció que ingresos devengados en la vigencia 2024 por valor de \$46.070.000 fueron reconocidos

¹⁸ Versión 1 de 16 de febrero de 2024

contablemente en el periodo 2025. De igual forma, se observó que ingresos generados y devengados en la vigencia 2025 por valor de \$87.818.332 no fueron reconocidos en dicho periodo, siendo registrados en la vigencia siguiente. A continuación, se presenta el detalle de la conciliación efectuada:

Tabla 11
ANÁLISIS DE CORTE DE INGRESOS POR PORCENTAJE AMBIENTAL MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ

PERIODO	PORCENTAJE AMBIENTAL CERTIFICADO POR EL MUNICIPIO	SALDO CONTABLE 4428	DIFERENCIA MUNICIPIO VS CONTABILIDAD	OBSERVACIONES CGR
ENE - MAR 2025	7,851,582,000	7,897,651,556	(46,069,556)	Ingresos de 4 trimestre 2024 certificado por el municipio
OCT - 22 DIC 2025	342,047,000	342,049,668	87,818,332	No se reconoció los ingresos de 23 a 31 dic 2025 informados por el municipio
23 A 31 DIC 2025	87,821,000			

Fuente: Información remitida por el Municipio Fusagasugá e información financiera CAR.

Lo anterior evidencia que el reconocimiento de ingresos no se encuentra alineado con los principios de devengo y periodo contable establecidos en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, los cuales disponen que los hechos económicos deben reconocerse en el momento en que ocurren y en la vigencia a la cual corresponden, con independencia del flujo de efectivo, garantizando así el adecuado corte de las operaciones y la razonabilidad en la presentación de los resultados del periodo.

De igual forma, se evidencia que no se cumplió lo dispuesto en la norma para los hechos ocurridos después del periodo contable, el cual establece que cuando con posterioridad al cierre se obtiene información que evidencia condiciones existentes al final del periodo, la entidad debe ajustar los valores reconocidos en los estados financieros, de manera que estos reflejen adecuadamente la situación financiera y el resultado del periodo que se informa.

CAUSA

La situación evidenciada se origina en debilidades en el sistema de control interno contable, específicamente en la aplicación de mecanismos efectivos de conciliación periódica entre la información certificada por los municipios, los recaudos y los registros contables, que permitan un adecuado y oportuno registro de los hechos económicos asociados a los ingresos por porcentaje ambiental.

EFFECTO

Se generó una distorsión en la medición del resultado del periodo 2025, al incorporarse ingresos correspondientes a la vigencia 2024 por valor de \$46.069.556, afectando la adecuada presentación de los resultados del ejercicio y la razonabilidad de los estados financieros. Así mismo, se evidenciaron debilidades en los mecanismos de conciliación y corte de operaciones relacionados con el reconocimiento de ingresos por porcentaje ambiental, las cuales incidieron en que ingresos devengados al cierre de la vigencia 2025 por valor de \$87.821.000 no fueran identificados oportunamente por la entidad para efectos de realizar su reconocimiento contable.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Argumentación Técnica

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) aclara que el reconocimiento contable de los ingresos por porcentaje ambiental está sujeto a la certificación y reporte efectivo realizado por los entes territoriales. Si bien la Contraloría señala una falta de oportunidad en el registro, la entidad actúa bajo el principio de prudencia y soporte documental, conforme al procedimiento establecido GFI-PR-18 TRANSFERENCIAS (puntos 2 y 3).

Justificación de los Hechos

- *Dependencia de Terceros: La determinación de los valores por porcentaje ambiental depende directamente de las Tesorerías Municipales. La CAR realiza visitas de control e inspección dentro de los primeros quince (15) días de cada mes; no obstante, la liquidación definitiva y los ajustes de saldos por parte del municipio de Fusagasugá solo son formalizados en las actas de visita de los meses subsiguientes.*
- *Cronología de los Ajustes:*
 - *Vigencia 2024: El ajuste por \$46.069.556 fue conocido y soportado documentalmente el 27 de febrero de 2025, posterior al cierre del ejercicio 2024.*
 - *Vigencia 2025: El ajuste por \$87.821.000 fue identificado en la visita del 23 de febrero de 2026, con soportes de fecha 09 de febrero de 2026.*
- *Limitación de Reconocimiento: Al no contar con la información certificada por el municipio antes del cierre de cada vigencia, la Corporación se ve imposibilitada para realizar el registro contable de manera previa, ya que el hecho económico solo adquiere el carácter de cierto y verificable al momento de la suscripción del acta y la entrega de soportes por parte de la Tesorería Municipal.*

La diferencia en el corte contable no obedece a una debilidad estructural del control interno, sino a la asincronía en el reporte de información externa. La CAR registra los ingresos en el momento en que existe certeza sobre la cuantía, garantizando que la información financiera se sustente con soportes válidos y verificables.

No obstante, en aras de la mejora continua y para mitigar el efecto de sub/sobreestimación mencionada por el ente de control, la entidad evaluará mecanismos de circularización anticipada para fortalecer la oportunidad del dato al cierre de cada vigencia.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Corporación manifestó que el reconocimiento contable de los ingresos por concepto de porcentaje ambiental depende de la información certificada y reportada por las tesorerías municipales, razón por la cual los ajustes observados únicamente pudieron ser reconocidos una vez fueron formalizados mediante actas y soportes remitidos por el municipio de Fusagasugá en febrero de 2025 y febrero de 2026, respectivamente. Así mismo, indicó que el procedimiento GFI-PR-18 Transferencias exige contar con soporte documental válido y verificable antes de efectuar el reconocimiento contable correspondiente.

Al respecto, este ente de control se permite realizar las siguientes consideraciones: si bien no se desconoce que para el reconocimiento de los ingresos por porcentaje ambiental la Corporación requiere contar con información certificada por el municipio, dicha situación no exime a la entidad de implementar mecanismos efectivos que garanticen un adecuado flujo de información y procedimientos de conciliación periódica que permitan dar cumplimiento al principio de periodo contable establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual dispone que los hechos económicos deben reconocerse en la vigencia a la cual corresponden, con el fin de reflejar adecuadamente los resultados del periodo.

Por tanto, no es de recibo para este ente de control la justificación relacionada con la falta de información para efectuar el reconocimiento de los ingresos, máxime cuando el Marco Normativo para Entidades de Gobierno establece que, si con posterioridad al cierre y antes de la autorización de los estados financieros se conocen hechos económicos que evidencien condiciones existentes al final del periodo contable que impliquen realizar ajustes, la entidad deberá modificar los valores reconocidos en sus estados financieros, de conformidad con la norma aplicable a hechos ocurridos después del periodo contable que implican ajuste.

Ahora bien, en el evento en que la entidad ya hubiese autorizado la emisión de los estados financieros al momento de conocer dicha información, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dispone que la entidad deberá corregir los errores de periodos anteriores en el periodo en que estos se descubran. En consecuencia, el efecto de la corrección de errores de periodos anteriores no debe reconocerse en el resultado del periodo en el que se descubre el error.

En este sentido, la Corporación reconoció inadecuadamente en la vigencia 2025 ingresos correspondientes al periodo 2024 por valor de \$46.070.000, los cuales

debieron tratarse conforme a la norma de corrección de errores de periodos anteriores.

No obstante, respecto de los ingresos devengados entre el 23 y el 31 de diciembre de 2025, de acuerdo con los soportes suministrados por la Corporación, se concluye que dicha información fue conocida con posterioridad a la autorización de los estados financieros, razón por la cual no resultaba procedente efectuar ajustes conforme a la norma de hechos ocurridos después del periodo contable.

Sin perjuicio de lo anterior, la situación evidencia debilidades en la aplicación de los mecanismos de conciliación periódica y control de información establecidos en el procedimiento interno GFI-PR-18 Transferencias, toda vez que, de haberse efectuado oportunamente la conciliación correspondiente al periodo de diciembre en los primeros días de enero, la Corporación habría contado con elementos suficientes para identificar los ingresos devengados en la vigencia 2025 por valor de \$87.818.332 y efectuar oportunamente su reconocimiento contable.

Por lo anterior, se mantienen parcialmente los hechos observados por la CGR, en lo relacionado con el reconocimiento inadecuado en la vigencia 2025 de ingresos correspondientes al periodo 2024 por valor de \$46.070.000, así como las debilidades identificadas en los mecanismos de conciliación y control asociados al reconocimiento de ingresos por porcentaje ambiental. En consecuencia, se ajusta el efecto y se configura un hallazgo de auditoría.

HALLAZGO No. 4 EJECUCIÓN FINANCIERA CONVENIOS 2943 Y 3113 DE 2024¹⁹

RESUMEN

La CAR legalizó parcialmente los recursos ejecutados en los convenios 2943 y 3113 de 2024 suscritos con el PNUD, al considerar únicamente compromisos y no los gastos efectivamente ejecutados reportados por dicho organismo. Esta situación generó una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y del resultado del ejercicio por \$2.734.059.345, afectando la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2025.

CRITERIOS

- Marco Conceptual del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación²⁰

¹⁹ CGR Código APA COH_5431_2026-1-AU-FI

²⁰ Actualizado según la Resolución 438 de 2024

“(...) 4. CARACTERÍSTICAS CUALITATIVAS DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DE PROPÓSITO GENERAL

17. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general son los atributos que esta tiene para que sea útil a los usuarios; es decir, para que contribuya con la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control.

18. Las características cualitativas de la información financiera de propósito general de las entidades de gobierno son representación fiel, relevancia, verificabilidad, oportunidad, comprensibilidad y comparabilidad.

19. Para la preparación y presentación de la información financiera de propósito general, las entidades deben considerar las siguientes dos restricciones: la materialidad y el equilibrio entre características cualitativas.

4.1. Representación fiel

20. La información financiera de propósito general representa fielmente los hechos económicos cuando la descripción de estos es completa, neutral y libre de error significativo.

21. Una descripción completa incluye la información necesaria y las explicaciones pertinentes para que un usuario comprenda el hecho económico que está siendo representado.

22. Una descripción neutral no tiene sesgo en la selección o presentación de la información financiera de propósito general; tampoco está ponderada, enfatizada, atenuada o manipulada para incrementar la probabilidad de que esta se reciba de forma favorable o adversa por los usuarios. Una descripción neutral se apoya en la prudencia, la cual se ejerce cuando se actúa con cautela al hacer juicios bajo condiciones de incertidumbre. Esto contribuye a que los elementos de los estados financieros no estén sobrestimados ni subestimados y, en consecuencia, la información financiera de propósito general no induzca a decisiones sesgadas.

23. Una descripción libre de error significativo es aquella en la que no hay errores u omisiones materiales, de forma individual o colectiva, en la descripción del hecho económico y en la que el proceso para producir la información se ha seleccionado y aplicado sin errores. En este contexto, libre de errores no significa exacto en todos los aspectos.

4.2. Relevancia

24. La información financiera de propósito general es relevante si es capaz de influir en la rendición de cuentas, la toma de decisiones y el control. Esto es así cuando la información tiene valor predictivo, valor confirmatorio o ambos.

25. La información financiera de propósito general tiene valor predictivo si puede utilizarse como una variable de entrada en los procesos empleados por los usuarios para pronosticar resultados futuros. La información financiera de propósito general tiene valor confirmatorio si permite ratificar o cambiar evaluaciones anteriores. Los valores predictivos y confirmatorios de la información generalmente están interrelacionados; así, la información que tiene valor predictivo habitualmente también tiene valor confirmatorio.

4.3. Verificabilidad

26. La información financiera de propósito general es verificable cuando diferentes observadores independientes y debidamente informados podrían alcanzar un acuerdo, aunque no necesariamente completo, sobre la fidelidad de la representación de una descripción particular. Para ser verificable, la información cuantificada puede ser una estimación única o también un rango de posibles valores y probabilidades relacionadas.

5. PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD PÚBLICA

38. A fin de preparar estados financieros, las entidades observan pautas básicas o macrorreglas que orientan el proceso contable, las cuales se conocen como principios de contabilidad pública.

39. Los principios de contabilidad pública se aplican en las diferentes etapas del proceso contable; por tal razón, hacen referencia a los criterios que se deben tener en cuenta para reconocer, medir y presentar los hechos económicos en los estados financieros de la entidad.

40. Los principios de contabilidad pública que deben observar las entidades para la preparación y presentación de los estados financieros son entidad en marcha, devengo, esencia sobre forma, asociación, uniformidad, no compensación y periodo contable.

(...)

42. Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando el hecho económico incide en los resultados del periodo contable.

(...)

6.1.1. Activos

51. Los activos son recursos controlados por la entidad que resultan de un suceso pasado y de los cuales se espera obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, el derecho de a) usar un bien para producir o suministrar bienes o servicios, b) ceder el uso para que un tercero produzca o suministre bienes o servicios, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo.

52. El control implica la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, a fin de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, la entidad debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: la titularidad legal, los riesgos inherentes al activo que se asumen y que son significativos, el acceso al recurso o la capacidad para negar o restringir su uso, la forma de garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso.

(...)

6.1.5. Gastos

75. Los gastos son los decrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de salidas o disminuciones del valor de los activos, o bien por la generación o aumento del valor de los pasivos, que dan como resultado decrementos en el valor del patrimonio y no están asociados con la adquisición o producción de bienes y la prestación de servicios, vendidos, ni con la distribución de excedentes o utilidades.”

- Procedimiento Contable para el Registro de los Recursos Entregados en Administración del Marco Normativo para Entidades del Gobierno - Contaduría General de la Nación²¹

“3. RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN A OTRAS ENTIDADES

La entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos o gastos, asociados a dichos recursos, con base en la información que suministre la entidad que los administra. Cuando los recursos sean controlados por varias entidades, este numeral aplicará a la parte de los recursos que controle la entidad.

Este numeral desarrolla el registro contable de: a) la entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones, b) la administración y venta de bienes, c) el rendimiento de los recursos entregados, d) las comisiones y e) la restitución de los recursos administrados a la entidad.

3.1. Entrega de recursos en efectivo y pago de obligaciones

Cuando la entidad que controla los recursos los entregue en administración, esta debitará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditará la subcuenta que corresponda de la cuenta 1110-DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS o de la cuenta 4705-FONDOS RECIBIDOS, o la subcuenta que corresponda de la cuenta de los grupos 13-CUENTAS POR COBRAR, 14-PRÉSTAMOS POR COBRAR o 23-PRÉSTAMOS POR PAGAR.

(...)

Cuando la entidad que administra los recursos informe sobre la gestión realizada con los mismos, la entidad que los controla debitará la cuenta que represente la naturaleza del activo generado, del gasto incurrido o de la obligación pagada y acreditará la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN...

- Procedimiento para la Evaluación del Control Interno Contable - Contaduría General de la Nación²²

²¹ Actualizado con la Resolución 421 de 2023

²² Incorporado por la Resolución 347 de 2025

“(…) 3. GESTIÓN DEL RIESGO CONTABLE

De acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la administración de riesgos es un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno, o quien haga sus veces, en el que se evalúan los aspectos internos y externos que pueden llegar a representar amenazas para la consecución de los objetivos organizacionales, con el fin de establecer actividades de control en acuerdo con los responsables de las áreas o procesos que se encuentren integradas a los procedimientos.

(…)

3.2.9. Coordinación entre las diferentes dependencias

Teniendo en cuenta la visión sistémica de la contabilidad y del proceso contable, el representante legal de la entidad liderará el compromiso institucional para que los responsables de otros procesos suministren información al proceso contable de manera oportuna y con las características necesarias para su procesamiento adecuado.

3.2.9.1. Responsabilidad de quienes ejecutan procesos diferentes al contable

El proceso contable de la entidad está interrelacionado con los demás procesos que se llevan a cabo, por lo cual todas las áreas de la entidad que se relacionen con el proceso contable como proveedores de información tendrán la responsabilidad de suministrar los datos que se requieran, de manera oportuna y con las características necesarias, de modo que estos insumos sean procesados adecuadamente.

(…)

3.2.14. Análisis, verificación y conciliación de información

Las entidades analizarán permanentemente la información contable registrada en las diferentes subcuentas, a fin de contrastarla y ajustarla, si a ello hay lugar, con las fuentes de datos que provienen de aquellas dependencias que generan información relativa a bancos; inversiones; nómina; cuentas por cobrar; préstamos por pagar; títulos emitidos; y propiedad, planta y equipo, entre otros.

De igual forma, las entidades adelantarán cruces de información con fuentes externas, mediante herramientas tales como la conciliación trimestral de saldos de operaciones recíprocas con las diferentes entidades con las cuales se efectúan transacciones, o la circularización con deudores y acreedores.

En todos los casos, las entidades dejarán evidencia documentada de los análisis y conciliaciones de cuentas que sirvieron de soporte a los ajustes realizados. De igual forma, implementarán los procedimientos que sean necesarios para la elaboración periódica de conciliaciones de forma que el proceso conciliatorio haga posible un seguimiento de las partidas generadoras de diferencias entre los documentos soporte y los libros de contabilidad.

3.2.10. Registro de la totalidad de los hechos económicos

Las entidades adoptarán los controles que sean necesarios para garantizar que la

*totalidad de los hechos económicos relacionados con la actividad de la entidad estén incorporados en el proceso contable. Para ello, implementarán una política institucional que señale el compromiso de cada uno de los procesos en cuanto al suministro de la información que le corresponda y a la verificación de la materialización de dicha política en términos de un adecuado flujo de información entre los diferentes procesos organizacionales, así como en términos de los procedimientos implementados y documentados.
(...)"*

- Manual de Políticas Contables GFI–MN–04 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca²³

*4.15. Política otros activos
(...)*

4.15.2. Alcance

*Las instrucciones contables detalladas en esta política deben ser aplicadas a las siguientes partidas que maneja la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR.
(...)*

c. Recursos entregados en administración

4.15.3. Reconocimiento

De acuerdo con el Marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera, los Activos representan recursos controlados por la entidad, producto de sucesos pasados, de los cuales se espera obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Para que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca Car pueda reconocer un activo, el flujo de beneficios económicos o el potencial de servicio asociado al activo debe de ser probable y la partida debe tener un valor que pueda medirse con fiabilidad.

4.15.3.3. Recursos entregados en administración.

Se reconocerán como recursos entregados en administración, los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en a) contratos de encargo fiduciario, fiducia pública o encargo fiduciario público, b) contratos para la administración de recursos, en el marco de los convenios interadministrativos, de asociación y cooperación celebrados con otras entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y organismos internacionales, para la ejecución de proyectos con el fin de dar cumplimiento a la actividad misional de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR.

²³ Versión 1 de 16 de febrero de 2024

Estos recursos deberán reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, es responsable de la causación oportuna, el control, legalización, ejecución y la liquidación de los convenios o contratos.

El valor de los recursos entregados en administración se legalizará con la entrega de las actividades acordadas, debidamente soportadas, según lo estipulado en las obligaciones contractuales de los convenios o contratos. Para tal efecto, el supervisor y/o interventor deberá reportar al Grupo Contabilidad la información en formato preestablecido, teniendo en cuenta la periodicidad indicada en los procedimientos.

4.15.4. Medición inicial

Los desembolsos efectuados para la adquisición bienes o servicios en el futuro, los que se entreguen a título de anticipo, los entregados en administración y los entregados en garantía se deben reconocer por el importe nominal del derecho en efectivo o equivalente de efectivo, representado en pesos colombianos.

4.15.5. Medición posterior

Una vez reconocida la partida en los estados financieros deberá amortizarse en el momento en que se reciban los bienes, en el periodo que se perciban los servicios o se liquiden las contingencias en contra afectando las correspondientes cuentas de activo y pasivo, toda vez, que se encuentren debidamente aprobados por el supervisor.

En el caso de los recursos entregados en administración para la construcción de obras se amortizarán contra la cuenta de inventarios en proceso conforme a la política de inventarios, siempre que la legalización sea debidamente aprobada por el supervisor correspondiente, y conforme a los términos pactados en cada convenio. (...)

- Procedimiento Recursos Entregados en Administración GFI-PR-23 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca²⁴
“(...)

8. Realizar el registro contable del desembolso afectando la cuenta 1908 y la cuenta del pasivo que proceda. De igual forma, a partir del segundo desembolso y una vez validado el Formato GFI-PR-23-FR-01 Conciliación Recursos Entregados en Administración – Convenios, se registra un ajuste de legalización afectando las cuentas 5508- Gasto Público Social y/o 152002 - Inventarios en Proceso,

²⁴ Versión 4 de 17 de diciembre de 2024

dependiendo del objeto contractual del convenio. (...)”

- Acuerdos de Financiación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Corporación Autónoma Regional De Cundinamarca -CAR.²⁵

CONDICIÓN

En el marco de la auditoría financiera adelantada a la CAR, se evaluó el reconocimiento contable de los recursos registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración asociados a convenios suscritos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), evidenciándose situaciones relacionadas con su reconocimiento a corte de 31 de diciembre de 2025. A continuación, se detalla cada convenio:

- Convenio 2943 de 2024

Al cierre de la vigencia 2025, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) presentó en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración un saldo de \$14.541.707.701, correspondiente al convenio 2943 de 2024, suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y operativos entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la implementación y optimización de la estrategia Entornos Sostenibles para la Seguridad Hídrica y la Gobernanza del Agua en la jurisdicción CAR.”*

En el marco de la ejecución del convenio, la Corporación había efectuado desembolsos por valor de \$16.512.327.492, correspondientes a un primer giro por \$4.681.087.855 (USD 1.120.682 a una tasa de \$4.177) y un segundo giro por \$11.831.239.637 (USD 3.042.999 a una tasa de \$3.888), para un total de USD 4.163.677.

En desarrollo del proceso auditor, se evidenció en el expediente contractual un informe financiero emitido por el PNUD con corte al 30 de diciembre de 2025, expresado en dólares (USD), en concordancia con el acuerdo de financiación suscrito entre las partes, en el cual se establece que la gestión financiera del proyecto se rige por sus normas, políticas y procedimientos. En dicho informe, el ejecutor reporta una ejecución financiera del 97% de los recursos correspondientes a los dos primeros desembolsos, representada en gastos por USD 586.318 y compromisos por USD 3.443.522., conforme al siguiente resumen:

²⁵ Convenios 2943 y 3113 de 2024

Tabla 12.
RESUMEN EJECUCIÓN FINANCIERA CONVENIO 2943 DE 2024- 30 DIC 2025

(1) CONTRIBUCIÓN 1ER Y 2DO DESEMBOLSO USD	(3) GASTOS USD	(4) COMPROMISOS USD	(5) DISPONIBLE A LA FECHA DE CORTE USD	(6) % EJECUCIÓN TOTAL
4,163,677	586,318	3,443,522	133,836	97%

Fuente: Informe financiero PNUD – SIDCAR.

No obstante, para efectos de tramitar el tercer desembolso por valor de \$11.488.519.637COP mediante orden de pago 30753 de 26 de diciembre de 2025, la supervisión de la CAR realizó la legalización parcial de los recursos girados en el primer y segundo desembolso, considerando únicamente los valores correspondientes a compromisos, sin incorporar los gastos efectivamente ejecutados reportados por el PNUD. En consecuencia, el reconocimiento contable efectuado no refleja de manera integral la ejecución financiera del convenio, en la medida en que omite una porción significativa de los recursos ya consumidos en la operación del proyecto, conforme al siguiente detalle:

Tabla 13.
RESUMEN LEGALIZACIÓN FINANCIERA CONVENIO 2943 DE 2024 -CAR

DESEMBOLSO	VALOR DESEMBOLSO APORTE CAR COP	VALOR EN USD A LA FIRMA	TASA OPERATIVA CONVERSIÓN PESOS A DÓLARES	PORCENTAJ E FINANCIER O EJECUTADO	VALOR EN USD EJECUTADO	VALOR EN PESOS COLOMBIANOS EJECUTADO
1	\$4,681,087,855	USD1,120,682	\$4,177	22%	USD 244,726	\$1,022,221,629.79
2	\$11,831,239,637	USD3,042,999	\$3,888	105%	USD3,198,796	\$12,436,917,798.24
TOTAL					USD3,443,522	\$13,459,139,428.03

Fuente: Información contractual SIDCAR

En consecuencia, el tratamiento contable aplicado no se encuentra alineado con las disposiciones del Manual de Políticas Contables y el procedimiento de recursos entregados en administración. Así mismo, se evidencia una inadecuada aplicación del principio del devengo, al no reconocerse en su totalidad los hechos económicos en el periodo en que ocurrieron.

Bajo este contexto, con el fin de cuantificar el efecto de la situación identificada, los gastos ejecutados no reconocidos por valor de USD 586.318, convertidos a la tasa operacional de cierre a 31 de diciembre de 2025 del Sistema de Naciones Unidas (\$3.701COP/USD), ascienden a \$2.169.962.918, los cuales permanecen registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración.

Por lo anterior, esta situación genera una sobreestimación de la cuenta 1908 –

Recursos Entregados en Administración por valor de \$2.169.962.918, lo que conlleva a una sobreestimación del resultado del ejercicio, afectando la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2025.

- Convenio 3113 de 2024

Al cierre de la vigencia 2025, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) presentó en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración un saldo de \$1.749.878.912, correspondiente al convenio 3113 de 2024, suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, financieros y operativos entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la ejecución del proyecto “Entornos Sostenibles para la Protección de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos”, promoviendo acciones de gobernanza y participación comunitaria en los diferentes procesos de conservación, recuperación y protección en ecosistemas estratégicos en entornos ubicados en la jurisdicción de la CAR”*

En el marco de la ejecución del convenio, la Corporación había efectuado desembolsos por valor de \$3.693.700.000, correspondientes a un primer giro por \$100.000.000 (USD 24.349 a una tasa de \$4.107) y un segundo giro por \$3.593.700.000 (USD 924.300 a una tasa de \$3.888), para un total de USD 948.649.

En desarrollo del proceso auditor, se evidenció en el expediente contractual un informe financiero emitido por el PNUD con corte al 22 de diciembre de 2025, expresado en dólares (USD), en concordancia con el acuerdo de financiación suscrito entre las partes, en el cual se establece que la gestión financiera del proyecto se rige por sus normas, políticas y procedimientos. En dicho informe, el ejecutor reporta una ejecución financiera del 70% de los recursos correspondientes a los dos primeros desembolsos, representada en gastos por USD 152.417,30 y compromisos por USD 512.830,61, conforme al siguiente resumen:

Tabla 14.
RESUMEN EJECUCIÓN FINANCIERA CONVENIO 3113 DE 2024- 22 DIC 2025

CONTRIBUCIÓN 1 Y 2 DESEMBOLSO USD (1)	GASTOS USD (3)	COMPROMISOS USD (4)	DISPONIBLE USD (5)	EJECUCIÓN TOTAL % (6)
948,648	152,417	512,831	283,400	70.13%

Fuente: Informe financiero PNUD – SIDCAR

No obstante, para efectos de tramitar el tercer desembolso por valor de \$299.300.000COP mediante orden de pago 30705 de 26 de diciembre de 2025, la supervisión de la CAR realizó la legalización parcial de los recursos girados en el primer y segundo desembolso, considerando únicamente los valores correspondientes a compromisos, sin incorporar los gastos efectivamente ejecutados reportados por el PNUD.

En consecuencia, el reconocimiento contable efectuado no refleja de manera integral la ejecución financiera del convenio, en la medida en que omite una porción significativa de los recursos ya consumidos en la operación del proyecto.

En consecuencia, el tratamiento contable aplicado no se encuentra alineado con las disposiciones del Manual de Políticas Contables y el procedimiento de recursos entregados en administración. Así mismo, se evidencia una inadecuada aplicación del principio del devengo, al no reconocerse en su totalidad los hechos económicos en el periodo en que ocurrieron.

Bajo este contexto, con el fin de cuantificar el efecto de la situación identificada, los gastos ejecutados no reconocidos por valor de USD 152.417,30, convertidos a la tasa operacional de cierre a 31 de diciembre de 2025 del Sistema de Naciones Unidas (\$3.701COP/USD), ascienden a \$564.096.427, los cuales permanecen registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración.

Por lo anterior, esta situación genera una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración por valor de \$564.096.427, lo que conlleva a una sobreestimación del resultado del ejercicio, afectando la razonabilidad de los estados financieros a 31 de diciembre de 2025.

CAUSA

Esta situación se presenta por debilidades de control interno, específicamente en los procesos de articulación y comunicación de información relevante entre las áreas misionales y el área contable, lo cual afectó el adecuado reconocimiento, medición y revelación de hechos económicos en los estados financieros de la Corporación.

EFEECTO

Se generó una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración en la vigencia 2025, por un valor de \$2.734.059.345. Esta situación afectó la razonabilidad y confiabilidad de los Estados Financieros de la Corporación a 31 de diciembre de 2025, así como la consecuente sobreestimación del resultado del ejercicio.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Frente a la observación formulada por la Contraloría General de la República, en relación a los convenios de cooperación internacional 2943 y 3113 de 2024 suscritos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respecto a que la supervisión de la CAR realizó la legalización parcial de los recursos correspondientes al primer y segundo desembolso considerando únicamente los valores asociados a compromisos, sin

incorporar los gastos ejecutados reportados por el PNUD, esta Entidad se permite precisar que la diferencia identificada obedece a una divergencia de carácter metodológico y temporal respecto del momento del reconocimiento contable de los recursos y de la armonización entre el régimen financiero aplicable al PNUD y el Régimen de Contabilidad Pública Colombiano, en particular el marco normativo para entidades de gobierno establecido en la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones, más no a una incorrección objetiva o constitutiva de un registro contable irregular.

La actuación de la CAR se sustentó en una interpretación técnica razonable del Acuerdo de Financiación suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, más precisamente en los artículos II y III del mismo, así como en los procedimientos institucionales vigentes para la legalización de recursos entregados en administración. En este sentido, el reconocimiento efectuado respondió a los valores conciliados, soportados y validados al momento del cierre contable, atendiendo las particularidades operativas y metodológicas derivadas de la ejecución de los convenios bajo estándares ONU/PNUD.

Ahora bien, los informes financieros emitidos por el PNUD se elaboran conforme a las normas, reglamentos y políticas del sistema de Naciones Unidas, en los cuales los conceptos de “gastos”, “compromisos” y “recursos disponibles” obedecen a dinámicas de reconocimiento financiero distintas a las previstas en el Régimen de Contabilidad Pública Colombiano. De hecho, en el acuerdo de financiación se establece expresamente que “la gestión y los gastos del proyecto se regirán por las normas, los reglamentos, las políticas y los procedimientos del PNUD”, lo que confirma que el seguimiento financiero del proyecto no responde de manera automática a la lógica contable local, sino a una metodología propia del organismo internacional. Adicionalmente, el mismo marco del PNUD contempla la recuperación de costos y gastos de apoyo del proyecto, lo que evidencia que la estructura financiera incorpora componentes que no siempre son equivalentes, en tiempo y forma, a la legalización contable interna de la CAR.

En consecuencia, las diferencias identificadas por el ente de control surgen de la coexistencia de dos metodologías de reconocimiento financiero concurrentes, particularmente frente al momento en que procede la incorporación contable de las ejecuciones reportadas por el organismo internacional. Bajo ese entendido, la legalización efectuada por la supervisión de la CAR privilegió la incorporación de los compromisos debidamente soportados y conciliados a la fecha de corte, por tratarse de obligaciones ya generadas dentro de la ejecución de los convenios, mientras que los gastos reportados por el PNUD correspondían a una lectura financiera bajo su propio sistema de ejecución y cierre, susceptible de conciliación posterior con los soportes y validaciones exigidos bajo el marco normativo para entidades de gobierno.

En consecuencia, la situación observada corresponde a una discusión eminentemente técnica asociada a criterios de reconocimiento, temporalidad y armonización metodológica entre dos marcos normativos aplicables, sin que ello permita concluir de manera automática la existencia de una sobreestimación cierta de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración. No obstante, la CAR seguirá implementando mecanismos de conciliación y articulación contable aplicables a convenios ejecutados con organismos internacionales, con el propósito de optimizar la armonización de los reportes financieros y

su reconocimiento dentro del Régimen de Contabilidad Pública Colombiano, y en particular el marco normativo para entidades de gobierno establecido en la Resolución 533 de 2015 y sus modificaciones.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La Corporación manifestó que la diferencia observada por la CGR obedece a una divergencia metodológica y temporal relacionada con el reconocimiento contable de los recursos ejecutados en el marco de los convenios suscritos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, derivada de la coexistencia entre las normas, reglamentos y políticas financieras del sistema de Naciones Unidas y el Régimen de Contabilidad Pública Colombiano aplicable a la CAR.

Así mismo, indicó que los acuerdos de financiación suscritos con el PNUD establecen que la gestión, administración y ejecución financiera de los proyectos se rigen por las normas, reglamentos, políticas y procedimientos del organismo internacional, razón por la cual la supervisión de la CAR efectuó la legalización parcial de los recursos considerando únicamente los compromisos conciliados y validados a la fecha de cierre.

Al respecto, este ente de control no desconoce que los convenios suscritos con el PNUD se ejecutan bajo las normas y procedimientos financieros propios del sistema de Naciones Unidas. No obstante, dichas disposiciones regulan la ejecución operativa y financiera de los proyectos, mas no sustituyen la obligación de la Corporación de preparar y presentar sus estados financieros conforme al Marco Normativo para Entidades de Gobierno expedido por la Contaduría General de la Nación.

En este sentido, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dispone que los hechos económicos deben reconocerse atendiendo el principio del devengo, según el cual estos se reconocen en el momento en que ocurren, con independencia del instante en que se produzca el flujo de efectivo. Así mismo, establece que el reconocimiento de un hecho económico procede cuando exista probabilidad de generar entrada o salida de beneficios económicos futuros o potencial de servicio y sea posible efectuar una medición fiable del mismo.

Frente al caso objeto de análisis, la información financiera remitida por el PNUD permitía identificar de manera separada y verificable los recursos disponibles, los compromisos adquiridos y los gastos efectivamente ejecutados en desarrollo de los convenios, situación que otorgaba a la Corporación elementos suficientes para reconocer contablemente la ejecución financiera de los recursos al cierre de la vigencia 2025.

Así mismo, el propio acuerdo de financiación reconoce expresamente la existencia

de gastos directos de ejecución, gastos de apoyo y demás costos imputables al proyecto, evidenciando que la información financiera reportada por el organismo internacional reflejaba ejecución efectiva de recursos. En este sentido, la recuperabilidad de gastos prevista en el acuerdo de financiación corresponde al mecanismo mediante el cual dichos costos son asumidos con cargo a los recursos del proyecto, sin que ello desnaturalice su condición de gastos efectivamente ejecutados.

Adicionalmente, el PNUD definió expresamente en sus informes financieros los conceptos de “gastos”, “compromisos” y “disponible”, precisando que los gastos corresponden a pagos realizados en el marco de la implementación de las acciones del proyecto; los compromisos hacen referencia a contratos suscritos y obligaciones adquiridas con respaldo jurídico; y el disponible corresponde a los recursos existentes en caja. Por consiguiente, la información financiera suministrada permitía distinguir claramente entre recursos efectivamente ejecutados y recursos pendientes de ejecución.

Partiendo de lo anterior, no resulta consistente que la Corporación hubiese utilizado los informes financieros del PNUD como soporte para efectuar la legalización parcial de los recursos asociados a compromisos, pero omitiera el reconocimiento de los gastos ejecutados reportados en los mismos informes financieros, pese a corresponder igualmente a ejecución financiera del convenio y afectar directamente el saldo de los recursos entregados en administración.

En consecuencia, la respuesta de la entidad no desvirtúa la observación formulada por este ente de control, toda vez que la Corporación contaba con información financiera suficiente, verificable y detallada para identificar los recursos efectivamente ejecutados al cierre de la vigencia 2025 y, en consecuencia, efectuar el reconocimiento contable correspondiente conforme al principio del devengo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Bajo este contexto, la situación observada evidencia incumplimiento del tratamiento contable dispuesto en el Manual de Políticas Contables y en el procedimiento adoptado por la Corporación para los recursos entregados en administración, los cuales establecen que, una vez ejecutados los recursos y soportada la ejecución financiera correspondiente, procede la amortización o legalización de los valores registrados en la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración mediante el reconocimiento del gasto respectivo.

No obstante, frente a lo relacionado con el tratamiento contable de las operaciones en moneda extranjera, este ente de control considera procedente retirar los aspectos observados asociados a dicha materia, teniendo en cuenta las particularidades establecidas en los acuerdos de financiación suscritos con el

PNUD respecto de la administración financiera de los recursos. En consecuencia, se ajustan la condición y los criterios relacionados con las observaciones inicialmente planteadas frente al tratamiento de operaciones en moneda extranjera.

Por lo anterior, se mantienen los hechos observados por la CGR respecto de los convenios 2943 y 3113 de 2024. En consecuencia, se evidenció una sobreestimación de la cuenta 1908 – Recursos Entregados en Administración y, correlativamente, una sobreestimación del resultado del ejercicio en cuantía de \$2.734.059.345, configurándose hallazgo de auditoría.

HALLAZGO No.5 PASIVOS EXIGIBLES DE LA VIGENCIA 2025²⁶

RESUMEN

Debilidades en la gestión y control presupuestal de la entidad respecto al contrato de prestación de servicios 2025CSE039 por valor de \$6.716.666; consistente en la liberación indebida del Registro Presupuestal (RP) por parte de la supervisión, realizada sin verificar previamente la existencia de pagos pendientes.

CRITERIO

- Acuerdo No. 06 del 7 de abril de 2010²⁷

Artículo 7. Planificación. El Presupuesto Anual deberá guardar concordancia con el Plan de Gestión Ambiental Regional vigente, el Plan de Acción vigente y los proyectos de inversión de este último.

Artículo 8. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual no se podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

Artículo 11. Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

²⁶ CGR Código APA COH_5432_2026-1-AU-FI

²⁷ Por medio del cual se expide el Estatuto Presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

Artículo 25. Ejecución. Corresponde al proceso mediante el cual se cumple el objeto mismo del gasto. Este proceso se inicia con la asunción de compromisos y termina con la recepción del bien o la prestación del servicio y su respectivo pago.

Parágrafo. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto Anual de la Corporación, mientras no se encuentre evaluado por la Subdirección de Planeación y Sistemas de Información, y forme parte del Plan de Acción vigente.

Artículo 33. Reservas Presupuestales y Cuentas Por Pagar. Las reservas presupuestales corresponden a compromisos legalmente adquiridos a más tardar el 31 de diciembre de cada año, donde no se recibió el bien ni se prestó el servicio. Por su parte, las cuentas por pagar corresponden a las obligaciones generadas a más tardar el 31 de diciembre por la recepción de bienes y la prestación de servicios o por los anticipos pactados y no pagados. (...)

Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar no se deben incluir en el presupuesto, por tratarse de apropiaciones ya ejecutadas. Por lo tanto, su pago corresponde a una operación de tesorería.

Artículo 34. Las Reservas Presupuestales y las Cuentas por Pagar que no hubieren sido ejecutadas a 31 de diciembre del año en el que se constituyen, expirarán sin excepción. Por lo tanto, su pago sólo podrá hacerse utilizando el mecanismo de las vigencias expiradas. (...)

CONDICIÓN

Se observan deficiencias en la gestión presupuestal de la entidad, caracterizadas por la recurrencia en la constitución de pasivos exigibles de vigencias expiradas sin el cumplimiento de los criterios de excepcionalidad definidos en el artículo 44 del Estatuto Presupuestal. Particularmente, para la vigencia 2025, la entidad programó la constitución de estos pasivos por un monto de \$135.878.487.952. No obstante, durante el proceso de auditoría se detectó un (1) contrato por valor de \$25.804.995 que no cumple con los requisitos legales exigidos, verificándose que el impago es imputable directamente a la gestión administrativa de la entidad, tal como se detalla a continuación:

Cuadro No. 1
PASIVO EXIGIBLE

CONTRATO	CONTRATISTA / CONVENIO	OBJETO RESUMIDO	PASIVO OBSERVADO	CAUSAL DE IMPROCEDENCIA
2025CSE039	Franco Vargas Julio Cesar	Servicios profesionales jurídicos DAF	\$6.716.666	Error operativo de supervisión: liberación indebida del RP sin verificar pago pendiente

CAUSA

La causa del hallazgo radica en una debilidad en el control presupuestal y de supervisión por parte de la Corporación. El supervisor liberó el registro presupuestal sin verificar previamente los saldos pendientes. Dado que esta situación representaba un riesgo previsible y gestionable dentro de la ejecución del contrato, recurrir a la figura del pasivo exigible desnaturalizó su carácter estrictamente excepcional.

EFFECTO

La situación descrita derivó en la constitución de un pasivo exigible por un monto de \$6.716.666, afectando el presupuesto de la siguiente vigencia al exigir una nueva apropiación de recursos. Este hecho restó capacidad financiera a la entidad, desplazando fondos que originalmente debían apalancar nuevos proyectos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Contraloría afirma:

“La entidad presenta debilidades en su gestión presupuestal, caracterizada por la constitución recurrente de pasivos exigibles de vigencias expiradas que no se ajustan a los criterios de excepcionalidad establecidos en el artículo 44 del Estatuto Presupuestal.”

Frente esta afirmación del ente de control, la CAR precisa que el artículo 44 del Estatuto Presupuestal tres (3) casos por los cuales se deben presupuestar los pasivos exigibles de vigencias expiradas. El artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la Corporación, modificado por el Artículo 4 del Acuerdo 02 del 27 de enero de 2021, establece lo siguiente:

ARTÍCULO CUARTO: *Modificar el artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, el cual quedará así:*

Artículo 44. PASIVOS EXIGIBLES DE VIGENCIAS EXPIRADAS. *Los gastos que deban presupuestarse utilizando este mecanismo corresponderán a los siguientes casos:*

- a) Cuando se trate de reservas presupuestales o cuentas por pagar que no se ejecuten dentro del año de su constitución.*
- b) Cuando corresponda a compromisos legalmente adquiridos, que no se pagaron, ni se reservaron, ni se constituyeron como cuentas por pagar.*
- c) Cuando el compromiso se causa por razones ajenas a la voluntad del ordenador del gasto, es decir, cuando no depende de su decisión, como es el caso de una mayor devaluación, variable que depende del mercado y no de quien ordena el gasto.*

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad que les corresponda a los funcionarios por las actuaciones que causaron el no pago de estas obligaciones en cumplida forma.

Los recursos necesarios para amparar Pasivos Exigibles de Vigencias Expiradas serán incorporados al presupuesto de la siguiente vigencia mediante Resolución expedida por el Director General a más tardar el día 15 de febrero de cada vigencia; estas decisiones se deben comunicar al Consejo Directivo para su información.

Para el caso de la presupuestación de los pasivos exigibles de la vigencia 2025, la CAR se sustentó en los literales a) y b) del citado artículo 44 del Estatuto Presupuestal y no hubo ningún caso que implicara utilizar el literal c). la mayoría de los pasivos exigibles presupuestados en la vigencia 2025, provienen de reservas presupuestales no ejecutadas en el año de su constitución, es decir que se aplicó el literal a) de la norma citada.

De los doce (12) contratos de la muestra tomada por la Contraloría, los pasivos exigibles de vigencias expiradas de once (11) de ellos se presupuestaron aplicando el literal a) del artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la entidad, es decir que provienen de reservas presupuestales no ejecutadas en el año de su constitución, por cuenta de compromisos legalmente adquiridos por la Corporación.

Para presupuestar el pasivo exigible del contrato restante de la muestra tomada por la Contraloría, se aplicó el literal b) del artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la entidad, es decir que proviene de un compromiso legalmente adquirido que no se pagó con cargo al registro presupuestal inicial por un error involuntario en el cálculo del monto a liberar por parte de la supervisión del contrato, el cual se subsanó de la manera indicada establecida en el literal b) del Estatuto Presupuestal de la CAR.

De otra parte, la Contraloría afirma que “la Corporación compromete su gestión financiera en \$12.839.114.288, constituidos como pasivos exigibles improcedentes que exigen nuevas apropiaciones en la siguiente vigencia, distorsionando el Programa Anual de Caja, desplazando recursos que deberían destinarse a nuevos proyectos.”

Ante esta afirmación del ente de control, la CAR precisa que las apropiaciones con las que se amparan los compromisos y obligaciones de pasivos exigibles de vigencias expiradas provienen de la cancelación de las reservas presupuestales que amparaban dichos contratos debido a que no se alcanzaron a ejecutar y que se convierten en recursos del balance, sin afectar las apropiaciones de la vigencia en curso, ya que para ello se incorporan al presupuesto, a más tardar el 15 de febrero, los recursos del balance para amparar dichos compromisos y obligaciones, de conformidad con el último inciso del artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la Corporación, el cual establece:

“Los recursos necesarios para amparar Pasivos Exigibles de Vigencias Expiradas serán incorporados al presupuesto de la siguiente vigencia mediante Resolución

expedida por el Director General a más tardar el día 15 de febrero de cada vigencia; estas decisiones se deben comunicar al Consejo Directivo para su información.”

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la CAR no incurrió en debilidades en su gestión presupuestal en el ejercicio de presupuestación de los pasivos exigibles de vigencias expiradas, ya que aplicó la normatividad vigente para hacerlo.

Los pasivos exigibles de vigencias expiradas corresponden a compromisos legalmente adquiridos por la Corporación y se convierten en el mecanismo mediante el cual la entidad garantiza el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, e impide la exposición a procesos de reparación directa por enriquecimiento sin causa (Art. 83 de la Constitución Política).

Igualmente, de no ampararse los compromisos con la figura de los pasivos exigibles de vigencias expiradas, la entidad incurriría en la causal de no permitir la ejecución de los contratos, lo que conllevaría a demandas por parte de los contratistas, avocando a la Corporación al pago de indemnizaciones económicas y consecuentemente a detrimento patrimonial.

Tan es válido el mecanismo de los pasivos exigibles de vigencias expiradas para atender obligaciones y compromisos legalmente adquiridos, que la Nación también lo utiliza, de conformidad con el artículo 49 de la ley 2559 de 2025, mediante la cual se aprobó el Presupuesto Nacional para la vigencia 2026, que establece:

“ARTÍCULO 49°. Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas".

También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

La actuación de la CAR se armoniza con el precedente del Consejo de Estado (Sección Tercera, Expediente 15307), el cual establece que los trámites administrativos internos no pueden ser óbice para el pago de servicios efectivamente recibidos por la administración.

En conclusión, la CAR manifiesta que ha cumplido con todos los preceptos de tipo legal en la presupuestación de los pasivos exigibles de vigencias expiradas, que no presenta debilidades en su gestión presupuestal, ni ha involucrado recursos de la vigencia en curso para la financiación de los pasivos exigibles en detrimento de otros proyectos de inversión.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa se solicita a la Contraloría retirar la observación.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Dirección Financiera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) solicitó formalmente el retiro de la observación basándose en los siguientes tres argumentos:

A. Inaplicabilidad del Literal c) e Invocación Correcta de los Literales a) y b)

La CAR aclara que la Contraloría General de la República (CGR) fundamentó su observación en una presunta desnaturalización de la causal de "razones ajenas a la voluntad del ordenador del gasto" (Literal c, artículo 44 del Estatuto Presupuestal de la entidad²⁸). Al respecto, la entidad precisó la aplicación normativa de la muestra auditada:

Once (11) contratos se ampararon bajo el Literal a): Reservas presupuestales o cuentas por pagar que no se ejecutaron dentro del año de su constitución.

Un (1) contrato se amparó bajo el Literal b): Compromisos legalmente adquiridos, no pagados ni reservados, por un error involuntario en el cálculo del monto a liberar por parte del supervisor.

La entidad sostiene haber actuado en estricto cumplimiento de su Estatuto Presupuestal (Acuerdo 006 de 2010, modificado por el Acuerdo 02 de 2021).

B. Origen de los Fondos (No Afectación al Presupuesto de Inversión)

La Corporación señala que los recursos para amparar estos pasivos provienen de la cancelación de las reservas presupuestales previas no ejecutadas, constituyéndose técnicamente como recursos del balance. Estos se incorporan mediante resolución a más tardar el 15 de febrero de la nueva vigencia, razón por la cual no impactan ni desplazan las apropiaciones de inversión del año en curso.

C. Salvaguarda Patrimonial y Prevención del Detrimento

La CAR aduce que la no aplicación del mecanismo de pasivos exigibles vulneraría el principio de enriquecimiento sin causa (Art. 83 de la Constitución Política) y expondría a la entidad a litigios judiciales e indemnizaciones, generando un detrimento patrimonial real. Asimismo, cita como precedente técnico el artículo 49

²⁸ Artículo 44, Acuerdo 006 de 2010 modificado por el Acuerdo 02 de 2021, Estatuto Presupuestal de la CAR.

de la Ley 2559 de 2025 (Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026), el cual faculta el uso de la figura de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas" para obligaciones legalmente constituidas pendientes de pago.

Una vez evaluados los argumentos de la CAR, este equipo auditor considera que la defensa de la entidad es presupuestal y jurídicamente razonable para la mayoría de los casos evaluados. La trazabilidad aportada demuestra que para once (11) de los doce (12) contratos se aplicó la causal objetiva de reservas presupuestales no ejecutadas (Literal a) y no la de razones ajenas a la voluntad del ordenador del gasto (Literal c).

De igual forma, la aclaración de que los fondos se financian con recursos del balance derivados de la cancelación de las mismas reservas desvirtúa el argumento inicial sobre el "efecto distorsionador" o desplazamiento del presupuesto operativo actual. Además, la fundamentación orientada a mitigar riesgos litigiosos y su alineación con las disposiciones de la Nación (Ley 2559 de 2025) robustecen técnicamente la respuesta de la Corporación.

Por lo tanto, la Contraloría acoge parcialmente la respuesta de la CAR y procede al retiro de la observación respecto a once (11) de los contratos analizados, al constatar que su presupuestación se ajustó al artículo 44 del Estatuto Presupuestal (Acuerdo 02 de 2021).

No obstante, el hallazgo se mantiene de manera única y específica para el contrato No. 2025CSE039, debido a las siguientes consideraciones:

El uso del mecanismo de pasivo exigible para este contrato se originó por una falla operativa en la supervisión, dado que no se verificó la existencia de un saldo pendiente a favor del contratista antes de liberar el Registro Presupuestal (RP).

La propia entidad reconoce explícitamente en su respuesta la ocurrencia de un "error involuntario en el cálculo del monto a liberar por parte de la supervisión".

Si bien la CAR argumenta que la situación se subsume en el Literal b) (compromiso legalmente adquirido no pagado), la aplicación de esta causal operó como una acción correctora posterior y no como un control preventivo, evidenciando que el riesgo era previsible y gestionable por la propia administración.

Por consiguiente, se ratifica el hallazgo para el contrato mencionado, debiéndose implementar las acciones de mejora correspondientes en el Plan de Mejoramiento Institucional.

HALLAZGO No.6. ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS CONTRATO CAR-LP-1807-2025²⁹

RESUMEN

Se evidenciaron debilidades en la supervisión y control técnico del contrato CAR-LP-1807-2025, debido a que en las actas parciales pagadas se incluyeron actividades cuyos soportes documentales y registros fotográficos no mostraban de manera suficiente su ejecución conforme a las especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios (APU). Esta situación se presentó en actividades relacionadas con campamentos, redes eléctricas provisionales y mantenimiento de estructuras de guadua.

CRITERIO

- Ley 80 de 1993³⁰

“Artículo 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

(...).

Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

- Manual de Supervisión e Interventoría de la CAR³¹

“12. OBLIGACIONES DEL SUPERVISIÓN E INTERVENTOR

(...)

C. DE CARÁCTER TÉCNICO

²⁹ CGR Código APA COH_4745_2026-1-AU-FI

³⁰ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³¹ Versión 5 de fecha 8/08/2023.

Verificar que el contrato o convenio se cumpla conforme a las especificaciones técnicas contenidas en el documento de estudios previos, pliego de condiciones, anexos técnicos, propuesta y minuta del contrato o convenio respectivamente”.

CONDICIÓN

El contrato CAR-LP-1807-2025 suscrito por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) con el Consorcio Guadua Colombia 2024, con el objeto de hacer la construcción y mantenimiento de infraestructuras y elementos complementarios del parque lineal del río Bogotá, con contrato de interventoría CAR-CM-2621-2025, tienen los análisis de precios unitarios (APU) de la obra para cada una de las actividades contratadas, en este análisis se contemplan todos los materiales, los equipos, el transporte y mano de obra necesarios para ejecutar cada una de estas actividades y que soportan el presupuesto del contrato, es decir, cada actividad del contrato fue planeada presupuestalmente para que su análisis individual soporte el porqué de su valor unitario. Estos APU’S son la base para que la interventoría y/o la supervisión del contrato hagan seguimiento al cumplimiento de lo pactado.

En este contexto, en la revisión documental del contrato en mención se evidenció que algunas actividades se habían pagado sin el cumplimiento de lo estipulado en los análisis de precios unitarios, a continuación, se hace la descripción de los casos detectados.

Caso 1: El APU de la actividad “CAMPAMENTO 18M2”, contempla los siguientes materiales:

Figura 1.
LISTADO DE MATERIALES APU CAMPAMENTO

ITEM:	1.1.1.1	FECHA:	Mayo de 2025		
DESCRIPCION:	CAMPAMENTO 18 M2	UNIDAD:	UN		
I MATERIALES					
DESCRIPCION	UNID.	CANTIDAD	PRECIO - UNIT.	VAL PARCIAL.	
BISAGRA COMÚN 3"	UNID.	6	6764	\$ 40.584	
GANCHO TEJA	UNID.	28	1010	\$ 28.280	
PORTACANDADO 4"	UNID.	2	6181	\$ 12.362	
PUNTILLA CON CABEZA 2"	LB	4	6145	\$ 24.580	
CONCRETO 1500 PSI	M3	0,9	391376	\$ 352.238	
TABLA CHAPA ORDINARIO 0.30	ML	159	5600	\$ 890.400	
TEJA ETERNIT NO. 6	UNID.	12	41095	\$ 493.140	
VARA CLAVO	ML	22,1	2740	\$ 60.554	
SUBTOTAL					\$ 1.902.138

Fuente: APU enviado junto con la respuesta CAR a solicitud de información AG8-5

Por otra parte, en las actas parciales No. 1, 4 y 5, se anexa la memoria de cantidades ejecutadas del periodo junto con el registro fotográfico del campamento construido y pagado, en estas imágenes no se observa la ejecución de los materiales descritos en el APU, contraviniendo lo inicialmente pactado en los siguientes puntos.

Tabla 15.
DESCRIPCIÓN DE LOS PUNTOS EN DONDE SE COBRÓ LA ACTIVIDAD DE CAMPAMENTO

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Río Soacha y canal Tibanica (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 1	30/05/2025 al 31/07/2025	  Ítem 3.1.1.1
Puente guadua (Engativá) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Ítem 2.1.1.1

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Vuelta grande (localidad Bosa) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Ítem 4.1.1.1
Tequendama (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
		 Item 5.1.1.1
Canoas-Indumil (municipio de Soacha / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Item 6.1.1.1
Puente la virgen (Suba) / Acta Parcial No. 5	01/11/2025 al 30/11/2025	

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
		 Ítem 1.1.1.1

Fuente: Memoria de cantidades anexas a las actas parciales No 1, 4 y 5.
Elaborado: Equipo auditor

De lo anterior, se concluye que la interventoría y la supervisión aprobaron el pago de este ítem sin el cumplimiento de las características estipuladas en las especificaciones técnicas y análisis de precios unitarios, por otra parte, en la respuesta enviada por la CAR a la solicitud CGR AG8-5 se anexa registro fotográfico de 3 campamentos construidos siguiendo las indicaciones de lo plasmado en el APU, estos puntos son:

- Campamento en Cota – Puente La Virgen (Dimensión 4.5mx4m)
- Campamento en Embarcadero Calle 80 (Dimensión 5mx3.6m)
- Campamento Canoas - Indumil (Dimensión 6mx3m)

Caso 2: El ítem “RED ELÉCTRICA PROVISIONAL L=50M” en el cálculo de su valor unitario se contemplaron los siguientes materiales y valor de mano de obra:

Figura 2.
MATERIALES ÍTEM RED ELÉCTRICA PROVISIONAL.

ITEM:	1.1.1.4	UNIDAD:	UN		
DESCRIPCION	RED ELÉCTRICA PROVISIONAL L=50M	FECHA:	Mayo de 2025		
I MATERIALES					
DESCRIPCION	UNID.	CANTIDAD	PRECIO - UNIT.	VAL. PARCIAL.	
POSTE MADERA 3M	ML	5	6056	\$ 30.280,00	
CABLE ALUMINIO AISLADO PVC 1/10 AWG	ML	65	11986	\$ 779.090,00	
CABLE ALUMINIO AISLADO PVC 2/0 AWG	ML	130	14870	\$ 1.933.100,00	
CAJA 4X4 CONDUIT	UNID.	1	3935	\$ 3.935,00	
DURMIENTE ORDINARIO	ML	5	3144	\$ 15.720,00	
TACO TERMOMAGNETICO UNIPOLAR 30A	UNID.	4	13527	\$ 54.108,00	
TOMA TRIFASICA	UNID.	5	26198	\$ 130.990,00	
					\$ 2.947.223

Fuente: APU enviado junto con la respuesta CAR a solicitud de información AG8-5

Figura 3.
MANO DE OBRA ÍTEM RED ELÉCTRICA PROVISIONAL.

IV MANO DE OBRA						
Trabajador	Tarifa / Día	Prestaciones (%)	Día Total	Rendimiento	Valor-Unit.	
MANO DE OBRA DD	\$ 169.520	220%	\$ 372.944	0,7	\$ 532.777	
V.COSTOS DIRECTOS						SUB-TOTAL \$ 532.777
						Total costo directo \$ 3.480.000
						PRECIO UNITARIO TOTAL \$ 3.480.000

Fuente: APU enviado junto con la respuesta CAR a solicitud de información AG8-5

Ahora bien, de la revisión de las actas parciales No 1, 4 y 5, se observa que no se construyó una red eléctrica provisional si no que se llevaron a los puntos, plantas eléctricas portátiles, como se muestra a continuación.

Tabla 16.
DESCRIPCIÓN DE LOS PUNTOS EN DONDE SE COBRÓ EL ÍTEM RED ELÉCTRICA PROVISIONAL

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Río Soacha y canal Tibanica (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 1	30/05/2025 al 31/07/2025	

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
		 Ítem 3.1.1.4
Puente guadua (Engativá) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	  Ítem 2.1.1.4
Vuelta grande (localidad Bosa) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Ítem 4.1.1.4

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Tequendama (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Item 5.1.1.4
Canoas-Indumil (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 4	01/10/2025 al 31/10/2025	 Item 3.1.1.4
Puente la virgen (Suba) / Acta Parcial No. 5	01/11/2025 al 30/11/2025	 Ítem 1.1.1.4

Fuente: Memoria de cantidades anexas a las actas parciales No 1, 4 y 5.
Elaborado: Equipo auditor

CASO 3: El análisis de precio unitario de la actividad 2.2.1.1.1. “MANTENIMIENTO DE PROTECCIONES BIOTICAS COMO, INCIDENCIA SOLAR, HUMEDAD, FACTORES FUNGIDOS O INSECTOS DE ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE GUADUA DE D=120M”, contempla los siguientes materiales:

Figura 4.
MATERIALES APU ACTIVIDAD MANTENIMIENTO ESTRUCTURAS DE GUADUA.

ITEM:	2.2.1.1.1				
DESCRIPCION	MANTENIMIENTO DE PROTECCIONES BIOTICAS COMO, INCIDENCIA SOLAR, HUMEDAD, FACTORES FUNGICOS O INSECTOS DE ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE GUADUA DE D=120MM			UNIDAD:	ML
				FECHA:	Mayo de 2025
I MATERIALES					
DESCRIPCION	UNID.	CANTIDAD	PRECIO - UNIT.	VAL PARCIAL	
ANTICORROSIVO PARA TUERCAS	GL	0,05	\$ 76.482,00	\$ 3.825	
PERNOS DE CONEXIONES 3/8" ACERO ASTM A 325 TIPO 3 ON TUERCA Y ARANDELAS	UND	2	\$ 26.245,00	\$ 52.490	
PINTURA DE PROTECCION PAARA MADERA	GL	0,05	\$ 420.000,00	\$ 21.000	
SUBTOTAL					\$ 77.315

Fuente: APU enviado junto con la respuesta CAR a solicitud de información AG8-5

Por otra parte, en las actas parciales No. 1, 2 y 4, las imágenes que soportan las cantidades pagadas no se observa la aplicación de anticorrosivo a las tuercas ni de pintura para la protección de la madera.

Tabla 17.
DESCRIPCIÓN DE LOS PUNTOS ÍTEM MANTENIMIENTO ESTRUCTURAS DE GUADUA.

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Río Soacha y canal Tibanica (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 1	30/05/2025 al 31/07/2025	 En esta imagen se observa parcialmente cómo debería estar la madera con la aplicación de pintura protectora. Ítem 3.2.1.2

PUNTO	PERIODO	IMAGEN
Río Soacha y canal Tibanica (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 2	01/10/2025 al 31/10/2025	  Ítem 3.2.2.2
Desembocadura río Soacha y canal Tibanica (municipio de Soacha) / Acta Parcial No. 4	01/11/2025 al 30/11/2025	 Ítem 3.2.1.2

Fuente: Memoria de cantidades anexas a las actas parciales No 1, 2 y 4.
 Elaborado: Equipo auditor

En resumen, en los 3 casos se observa deficiencias en el seguimiento y control de las actividades cobradas por el contratista de obra, que posteriormente fueron aprobadas por la interventoría y por la supervisión de esta y que en consecuencia de este visto bueno fueron pagadas las actas parciales en su totalidad sin cumplir con lo dispuesto en el documento que soportaba cada valor unitario, lo que crea una incertidumbre frente al valor de las actividades del contrato, planeadas en su fase precontractual.

A continuación, se presenta el valor de los ítems que no cumplieron con lo estipulado en los APU.

ACTA PARCIAL No.	ÍTEM	VR. PAGADO
1	3.1.1.1. Campamento 18m2	\$ 2.550.000

ACTA PARCIAL No.	ÍTEM	VR. PAGADO
	3.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$ 3.300.000
	3.2.1.2. Mantenimiento de protecciones bióticas como, incidencia solar, humedad, factores fungidos o insectos de elementos estructurales de guadua de d=120mm.	\$ 311.689.657
2	3.2.2.2. Mantenimiento de protecciones bióticas como, incidencia solar, humedad, factores fungidos o insectos de elementos estructurales de guadua de d=120mm.	\$ 126.084.213
	4.1.1.1. Campamento 18m2	\$ 2.720.000
	5.1.1.1. Campamento 18m2	\$ 2.550.000
	2.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$3.480.000
	4.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$ 3.480.000
	5.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$ 3.300.000
	3.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$ 3.300.00
	3.2.1.2. Mantenimiento de protecciones bióticas como, incidencia solar, humedad, factores fungidos o insectos de elementos estructurales de guadua de d=120mm.	\$ 137.027.155
	1.1.1.4. Red eléctrica provisional L=50M	\$ 3.480.000
Total		\$ 599.661.025

Elaborado: Equipo auditor

En la documentación revisada en la plataforma SECOP II, el aplicativo SIDCAR y la respuesta enviada por la CAR a la solicitud de información CGR AG8-5, no se evidencia la suscripción de un acto administrativo con el cambio de los análisis de precios unitarios o de ajustes por mayores y menores cantidades de obra a los precios inicialmente pactados.

CAUSA

Se presentan debilidades en la supervisión contractual, ausencia de mecanismos de verificación técnica de las actividades cobradas en las actas parciales tramitadas por la CAR donde no se cumplen las especificaciones de los anexos técnicos del contrato.

EFFECTO

Se presenta riesgo de que los productos entregados no cumplan con las condiciones técnicas establecidas en el contrato, se realizó una modificación por parte del contratista sin la aprobación de la Corporación, la cual, con la falta de pronunciamiento del supervisor y del interventor avala esta situación. Adicionalmente, no se tienen establecidos los costos reales de los productos y construcciones realizadas, por lo que no se evidencia el beneficio para la CAR por las modificaciones realizadas.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CAR mediante radicado 20262035549 del 8 de mayo de 2026 dio respuesta a la comunicación de observaciones, de la respuesta enviada por la Corporación se destaca:

“(…) En atención a la observación realizada del ítem 1.1.1.1 CAMPAMENTO 18m2, es pertinente aclarar que el registro fotográfico anexado en las actas parciales No. 1, 4 y 5 dentro de las memorias de cantidades ejecutadas corresponde a las áreas complementarias a los campamentos que son para la implementación de puntos de hidratación y puntos de primeros auxilios dispuestos en los frentes de trabajo, los cuales hacen parte de las medidas de seguridad y salud en el trabajo adoptadas durante la ejecución del contrato de acuerdo al sistema de Seguridad y Salud en el trabajo. Es de anotar que, las áreas de campamento fueron instaladas de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas.

En este sentido, es importante precisar que los campamentos de obra fueron efectivamente contruidos en cada uno de los puntos establecidos para el desarrollo de las actividades conforme a las especificaciones técnicas establecidas en el proceso contractual y a lo definido en los análisis de precios unitarios (APU) presentados por el contratista, cumpliendo con los requerimientos de funcionalidad, dotación y condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades del proyecto” (…)

“(…) En atención a la observación realizada por la Contraloría respecto al ítem “Red eléctrica provisional L=50 m”, se precisa que la actividad fue ejecutada e instalada conforme a las especificaciones técnicas y a los materiales contemplados en el Análisis de Precios Unitarios (APU). En desarrollo de dicha actividad, se construyó una red eléctrica provisional de distribución utilizando los materiales previstos en el APU, tales como poste de madera de 3 m, cables de aluminio aislado PVC 1/0 AWG y 2/0 AWG, caja conduit 4x4, durmiente ordinario, taco termomagnético unipolar de 30 A, toma trifásica, entre otros.

No obstante, durante la ejecución del contrato se presentó una condición particular asociada a la imposibilidad técnica de instalar una red eléctrica convencional en los frentes de obra, debido a la ausencia de puntos fijos de conexión eléctrica en las zonas de intervención, lo cual limitaba el suministro directo de energía a través de la red instalada.

Los frentes de obra del Contrato CAR-LP-1807-2025 se desarrollaron en el corredor hídrico del río Bogotá y sus afluentes, correspondientes a puntos geográficamente dispersos y de difícil acceso, tales como Río Soacha – Canal Tibanica (municipio de Soacha), Puente Guadua (Engativá), Vuelta Grande (localidad de Bosa), Tequendama (municipio de Soacha), Canoas – Indumil (municipio de Soacha) y Puente La Virgen (Suba), zonas en las cuales no existen redes públicas de distribución eléctrica cercanas a los sitios específicos de intervención.

Debido a lo anterior, fue necesario complementar la red eléctrica provisional mediante la implementación de plantas eléctricas portátiles como mecanismo de generación de energía, las cuales permitieron garantizar el suministro continuo requerido para el desarrollo de las actividades constructivas. En este sentido, es importante precisar que las plantas eléctricas actuaron únicamente como fuente de generación para alimentar la red eléctrica instalada en cada frente de obra, dadas las condiciones particulares de los puntos de intervención, y su utilización no generó costos adicionales para la entidad. (...)

(...) En atención a la observación correspondiente al ítem 2.2.1.1.1 “Mantenimiento de protecciones bióticas de elementos estructurales en guadua de D=120 mm”, se precisa que las actividades contempladas en el análisis de precios unitarios (APU) fueron efectivamente ejecutadas en obra, incluyendo la aplicación de tratamientos de protección tanto para los elementos en guadua como para los componentes metálicos asociados a la estructura. (...)

(...) En conclusión se puede evidenciar que se llevó a cabo el desarrollo de la actividad contractual cumpliendo con el proceso técnico requerido de acuerdo a las especificaciones técnicas, garantizando el mantenimiento integral de los elementos estructurales en guadua, tales como limpieza general de elementos, reemplazo de elementos deteriorados para continuar con la aplicación de productos de protección orientados a mitigar los efectos de la radiación solar, la humedad y el ataque de agentes biológicos, garantizando así condiciones adecuadas de durabilidad y desempeño.

De igual forma, a los elementos de conexión metálica, tales como pernos, tuercas y arandelas, se les realizó tratamiento mediante la aplicación de productos anticorrosivos; adicionalmente, aquellos elementos que presentaban un estado avanzado de deterioro fueron sustituidos, con el fin de asegurar la estabilidad y correcto funcionamiento de las uniones estructurales.

Respecto al mantenimiento de los elementos en guadua, se ejecutó un proceso integral que incluyó limpieza, hidratación, inmunización y acabado. Inicialmente, se realizó la limpieza de la superficie mediante agua y jabón, con el fin de remover suciedad, polución y agentes contaminantes adheridos. Posteriormente, se dejó secar la estructura y se efectuó un lijado suave utilizando lija de grano fino, con el propósito de retirar la capa superficial deteriorada sin afectar la cutícula del material.

Una vez preparada la superficie, se llevó a cabo el proceso de hidratación e inmunización, mediante la inyección de aceite mineral (ACPM) en los canutos de la guadua, complementado con la aplicación de bórax, con el fin de mejorar la resistencia del material frente a la humedad, insectos y agentes biológicos. Finalmente, se aplicaron recubrimientos de protección tipo pintura mate, orientados a mejorar la durabilidad del material frente a la exposición ambiental y recuperar la apariencia estética de la estructura. (...)

(...) De conformidad con lo expuesto, el seguimiento y control en las actividades realizadas y el cumplimiento de las especificaciones técnicas y APU, se encuentran ajustadas a lo inicialmente planeado por la entidad.(...)

(...) es preciso señalar que, tal como se evidencia en los soportes de las actividades ejecutadas en desarrollo del contrato CAR-LP-1807-2025, tanto la interventoría como la supervisión han realizado un seguimiento permanente, riguroso y detallado a las actividades efectivamente ejecutadas, verificando su cumplimiento conforme a las especificaciones técnicas establecidas en el contrato y sus anexos.

De igual manera, las actividades incluidas en las actas parciales de obra cuentan con los respectivos soportes técnicos, registros fotográficos, verificaciones en campo y demás documentos que acreditan su correcta ejecución, medición y recibo, evidenciando la aplicación de mecanismos de control y seguimiento durante el desarrollo contractual. (...)

(...) No es de recibo de esta entidad, debido a que los productos entregados cumplen con las especificaciones técnicas, ni se ha realizado modificación alguna por parte del contratista, por el contrario, en busca de cumplir con el objeto contratado, se buscó la forma de hacer más eficiente el suministro de energía, costos que no fueron asumidos por la entidad ni han sido objeto de cobro por parte del contratista; razón por la cual no se evidencia perjuicio alguno para la entidad. (...)

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

CASO 1: Ítem CAMPAMENTO 18 m²

La Corporación indica que el registro fotográfico que soporta las memorias de cantidades anexas a las actas parciales Nos. 1, 4 y 5 corresponde a áreas complementarias a los campamentos. Sin embargo, es necesario precisar que las memorias de cantidades constituyen el soporte de cada una de las actividades cobradas en un acta parcial y que el registro fotográfico es la única forma mediante la cual un tercero interesado, ajeno a la ejecución directa del proyecto, puede evidenciar el cumplimiento técnico y de calidad de las actividades ejecutadas.

En este sentido, el hecho de que la interventoría y la supervisión aprueben un acta parcial soportada en memorias de cantidades que muestran actividades diferentes a las contratadas evidencia debilidades en el seguimiento y control ejercido sobre la ejecución contractual, toda vez que los documentos no reflejan de manera precisa la realidad de las actividades ejecutadas. Es decir, si el ítem contractual corresponde a la construcción de un campamento, la memoria de cantidades que soporta el acta parcial no debe contener imágenes de áreas complementarias; por el contrario, debe incluir evidencias suficientes que acrediten la ejecución de las

actividades definidas en los análisis de precios unitarios (APU) asociados a la construcción del campamento, conforme a lo previsto en el proyecto.

Ahora bien, en relación con las imágenes adjuntas a la respuesta enviada por la CAR, se observa que no se ejecutó la totalidad de los materiales descritos en los APU, por lo que persiste incertidumbre respecto de si las actividades observadas en el presente hallazgo fueron deficientemente planeadas y si ello pudo representar un menor costo real para el proyecto frente al valor pagado.

CASO 2: Ítem RED ELÉCTRICA PROVISIONAL L = 50 m

Para esta actividad, la CAR manifiesta que durante la ejecución del proyecto se presentaron condiciones particulares que impedían la instalación de una red eléctrica convencional, debido a que en los frentes de obra no existían puntos fijos para conectar la red. Lo anterior evidencia que el proyecto no fue planeado considerando las condiciones reales de cada frente de obra.

En este sentido, los análisis de precios unitarios (APU) no se ajustan a la realidad de la ejecución del proyecto, razón por la cual en las memorias de cantidades que soportan las actas parciales tramitadas no se evidencia la ejecución de la totalidad de los materiales contemplados para la determinación del valor de la actividad denominada “red eléctrica provisional”.

Asimismo, en las imágenes enviadas en la respuesta de la Corporación no se observa la totalidad de los materiales relacionados en el APU de la actividad en mención. Es decir, ni en las memorias de cantidades de las actas parciales aprobadas por la interventoría y la supervisión, ni en la respuesta remitida a la observación comunicada por el equipo auditor, se evidencia la ejecución de todos los materiales considerados para justificar el valor unitario de la actividad, lo que genera incertidumbre sobre el costo real de esta.

Ahora bien, en la respuesta enviada no se exponen los motivos por los cuales la interventoría y la supervisión aprobaron los pagos realizados, pese a que en los soportes de las actas parciales no se evidenciaba el cumplimiento de esta actividad conforme a lo descrito en los documentos contractuales.

CASO 3: MANTENIMIENTO DE PROTECCIONES BIÓTICAS CONTRA INCIDENCIA SOLAR, HUMEDAD, FACTORES FÚNGICOS E INSECTOS EN ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE GUADUA D = 120 m

Para este caso, la CAR, en su respuesta, remite imágenes que soportan la ejecución de los materiales descritos en el análisis de precios unitarios; sin embargo, no aclara por qué las memorias de cantidades que soportaban las actas

parciales no contenían dichas evidencias de cumplimiento, ni las razones por las cuales la interventoría y la supervisión aprobaron la continuidad del trámite de las actas parciales sin contar con la documentación soporte correspondiente.

Es preciso añadir que, para cualquier interesado ajeno a la ejecución directa del proyecto, la única evidencia de ejecución corresponde a la información contenida en los documentos que soportan los pagos realizados. Por lo tanto, si en dichos soportes no se evidencia de manera clara y suficiente la correcta ejecución de las actividades, se genera incertidumbre respecto de si cada una de ellas fue efectivamente ejecutada, estudiada y planeada de manera rigurosa, en cumplimiento de los principios de eficiencia, transparencia y protección de los recursos públicos.

Por lo anterior, se configura como hallazgo, debido a las debilidades evidenciadas en las labores de supervisión y seguimiento del proyecto.

HALLAZGO No.7 SOCIALIZACIÓN CON LA COMUNIDAD DE LOS CONTRATOS DE OBRA No. 3253 DE 2023 Y DE INTERVENTORÍA No. 3261 de 2023³².

RESUMEN

El hallazgo se relaciona con deficiencias en la gestión social y la socialización del proyecto de adecuación hidráulica de los ríos Apulo y Calandaima, ya que la comunidad manifestó no haber sido informada integralmente antes del inicio de las obras. Lo que generó una oposición social al proyecto en la ejecución, el cual tuvo que ser suspendido ocasionando retrasos significativos en la ejecución contractual, agravando los procesos de erosión y socavación que afectan viviendas e infraestructura ribereña.

CRITERIO

- Ley 99 de 1993³³

“Artículo 1, numeral 9: “La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.”

³² CGR Código APA COH_4756_2026-1-AU-FI

³³ por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1, numeral 10: “La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.”

- Decreto 1082 de 2015³⁴

“Numeral 2.2.1.1.1.1: “Las entidades estatales deben elaborar estudios previos que permitan definir de manera precisa el objeto del contrato, los resultados esperados, la población beneficiaria, las condiciones técnicas, la modalidad de ejecución y los factores de riesgo.”

Numeral 2.2.1.1.2.1.1: “Los estudios deberán contener el análisis de la necesidad, el diagnóstico de contexto, la identificación de capacidades institucionales, los medios de verificación del cumplimiento, los análisis de riesgo y los costos asociados.”

CONDICIÓN

Los contratos de obra No. 3253 de 2023 y de interventoría No. 3261 de 2023 tienen como objeto la ejecución de las obras para la recuperación y ampliación de la capacidad hidráulica de los ríos Apulo (Fase II) y Calandaima (Fase I). Iniciaron el 4 de marzo de 2024, con un plazo de ejecución inicialmente previsto de 16 meses, es decir, con fecha de terminación inicial para el 4 de septiembre de 2025. A la fecha, los contratos cuentan con un avance financiero del 0,64 %.

En la revisión documental de los expedientes contractuales se evidencia que las dificultades para la ejecución del proyecto obedecen a la fuerte oposición de la comunidad a la realización de las adecuaciones hidráulicas en los ríos objeto del contrato, alegando que no fueron tenidos en cuenta en la formulación del proyecto y que este tipo de obras va en contravía de la naturaleza de las fuentes hídricas.

Por consiguiente, mediante solicitud de información AG8-6, la Contraloría General de la República solicitó información complementaria que permitiera establecer las actuaciones de la CAR en la socialización del proyecto. Frente a lo anterior, la Corporación indicó que, en relación con el río Calandaima, en septiembre y octubre de 2020 se realizaron socializaciones predio a predio sobre el alcance del proyecto; y que, para el río Apulo, en noviembre de 2022 se efectuó una socialización con ASOJUNTAS del municipio de Apulo, asimismo, en diciembre de 2022 se realizaron socializaciones predio a predio en el municipio de La Mesa, Cundinamarca.

³⁴ Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

Aunado a lo anterior, el equipo auditor realizó visita de campo y, en conversaciones con la comunidad, esta manifestó que la CAR sí realizó socializaciones con los predios ribereños, que son los principalmente afectados, y que nunca se han opuesto al proyecto; sin embargo, señalaron que no se realizaron socializaciones con el resto de la comunidad, quienes también son un actor relevante en la toma de decisiones en torno a las fuentes hídricas y al medio ambiente.

En consecuencia, debido a la falta de socialización del proyecto con toda la comunidad, al momento de iniciar las obras, esta se opuso e impidió el ingreso de la maquinaria a los puntos definidos contractualmente, por lo que fue necesario suspender el proyecto e iniciar mesas de diálogo para llegar a acuerdos que permitieran la ejecución de las obras.

En este sentido, las comunidades, autoridades municipales, la CAR, el contratista de obra y la interventoría alcanzaron acuerdos en los cuales se definieron 28 puntos críticos a intervenir. No obstante, persiste incertidumbre sobre si el presupuesto inicialmente dispuesto cubre el nuevo alcance del proyecto, dado que estos puntos requieren obras de estabilidad y adecuaciones hidráulicas que mitiguen las afectaciones a los predios aledaños a los ríos Calandaima y Apulo.

Es preciso indicar que, en la visita realizada por la CGR, se evidenciaron grandes socavaciones laterales y pérdida de bloques de tierra, así como la caída de árboles de gran tamaño, lo que acelera la inestabilidad de los predios ribereños. Por lo anterior, la ejecución del proyecto reviste prioridad alta, dada la complejidad de la problemática y la cercanía de las viviendas, las cuales, con el paso del tiempo, se encuentran cada vez más próximas a las orillas de los ríos debido a la pérdida progresiva de terreno.

A continuación, se presentan algunas imágenes de las afectaciones:



Foto 1. Socavación Lateral y Pérdida de Terreno



Foto 2. Tubería Acueducto Intermunicipal
Expuesta



Elaboro: Equipo auditor.

En resumen, las demoras en la ejecución del proyecto han agravado las condiciones de vulnerabilidad de los predios ribereños y de las viviendas, que anteriormente contaban con una franja lateral amplia, pero que en la actualidad se encuentran en riesgo de inundación o, en el peor de los casos, de sufrir el arrastre de sus construcciones.

Adicionalmente, la falta de intervención oportuna ha permitido la continuidad de los procesos de erosión lateral y socavación, reduciendo progresivamente la estabilidad del terreno y acercando cada vez más el cauce a las edificaciones. Esta situación incrementa el nivel de amenaza sobre la población y la infraestructura, pudiendo derivar en pérdidas materiales significativas e incluso en riesgos para la integridad de los habitantes, lo que refuerza la necesidad de ejecutar las obras con carácter prioritario y adoptar medidas preventivas inmediatas.

CAUSA

Debilidades en la gestión social en la fase precontractual del proyecto, especialmente en la falta de socialización integral y oportuna con la totalidad de la comunidad interesada, lo que ha impedido la ejecución del proyecto y la atención de la necesidad contractual oportuna.

EFEECTO

Retrasos en la ejecución del proyecto que impidieron la intervención oportuna de las zonas críticas priorizadas en la fase precontractual, permitiendo la continuidad de procesos de erosión y socavación que incrementan el riesgo para la población y la infraestructura ribereña de los ríos Calandaima y Apulo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“(…) La premisa de una socialización “incompleta” carece de sustento ante la evidencia de las acciones territoriales desplegadas. La Corporación no solo cumplió con los protocolos de publicidad, sino que elevó la participación al nivel de gestión predial directa, el mecanismo más riguroso de consentimiento informado. La intervención directa realizadas por el equipo social de la CAR. Durante la fase precontractual y de inicio, la estrategia se basó en un contacto pormenorizado con los actores que tienen interés directo sobre las riberas: los propietarios de los predios. La gestión predial es, de hecho, la forma más rigurosa de socialización, ya que implica la firma de permisos individuales para el acceso de maquinaria y personal.

- *Alcance cuantitativo: En la fase inicial del río Calandaima, se contactaron 115 propietarios ribereños, logrando la suscripción voluntaria de 81 permisos de acceso, lo que representa un respaldo inicial del 70% del tramo proyectado. En el municipio de Apulo, se sumaron 54 permisos adicionales debidamente firmados por la comunidad.*

- *Articulación institucional: Se conformó una Mesa Técnica Intermunicipal con las alcaldías de Anapoima, Viotá, La Mesa y Apulo para coordinar el componente social y técnico.*

- *Relacionamiento con líderes: Se adelantaron reuniones estratégicas con ASOJUNTAS Apulo, vinculando a los representantes de las Juntas de Acción Comunal en la validación del proyecto.*

- *Hitos de inicio: El 23 de mayo de 2024 se realizó la reunión formal de inicio con actores institucionales y el 30 de mayo se llevó a cabo la socialización con las comunidades locales, garantizando la transparencia antes de la entrada de maquinaria.*

2. Respuesta CAR respecto al efecto. La fuerza mayor y el riesgo social como causas de la suspensión El hallazgo de la CGR atribuye los retrasos a una “debilidad social”. No obstante, la realidad operativa demuestra que la parálisis de las obras fue consecuencia de un fenómeno de conflictividad socioambiental violento e imprevisible, ajeno a la voluntad de la entidad.

- *Hechos de violencia: A pesar de contar con permisos firmados, el personal del proyecto fue víctima de amenazas directas en San Antonio de Apulo y agresiones*

físicas (lanzamiento de piedras) en el río Calandaima, lo que obligó al retiro inmediato de los frentes de trabajo por razones de seguridad.

- *Intervención de la Personería: Ante la inminencia de "vías de hecho", la Personería Municipal de Apulo solicitó formalmente la suspensión de las actividades el 17 de octubre de 2024 para salvaguardar la integridad física de ciudadanos y funcionarios.*

- *Desinformación: El proceso informativo se vio viciado por la circulación de datos no verificados en canales informales, lo que generó retractaciones masivas de permisos previamente otorgados, configurando una situación de fuerza mayor que impidió la ejecución normal del objeto contractual.*

El manual de supervisión e interventoría de la CAR es taxativo al señalar que el supervisor e interventor deben velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro de un marco de imparcialidad y responsabilidad. Ante amenazas de muerte y agresiones físicas con piedras, la suspensión se convierte no en una opción, sino en una obligación legal para prevenir perjuicios mayores y la posible responsabilidad civil extracontractual de la entidad.

La CAR ha mantenido un monitoreo constante del riesgo, realizando visitas de verificación encabezadas por la Dirección General para identificar puntos críticos. La decisión de suspender los contratos el 17 de octubre de 2024 no fue una omisión, sino una respuesta institucional coordinada con la Personería de Apulo, que solicitó formalmente detener las actividades para evitar "vías de hecho" y proteger la paz social. Por lo tanto, el efecto de los retrasos es una consecuencia de factores de fuerza mayor y no de una negligencia administrativa en la socialización previa.

(...)

Conclusión

La gestión social de la CAR fue oportuna, diligente y suficiente. La imposibilidad de ejecutar las obras bajo el cronograma original no obedece a fallas en la planeación precontractual, sino a un escenario de orden público y resistencia social radical que priorizó la protección de la vida humana sobre la intervención física invasiva. La entidad mantiene su compromiso con la seguridad hídrica, pero bajo un marco de gobernanza ambiental que no admite la imposición de proyectos frente a la oposición violenta de sectores de la comunidad.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Corporación, en su respuesta, indica que cumplió con los protocolos de publicidad; sin embargo, no precisa a qué documento técnico hace referencia. Asimismo, asegura que realizó una gestión predial directa, lo cual coincide con lo observado por el equipo auditor, en el sentido de que la CAR efectuó

socializaciones únicamente con los predios ribereños, quienes son los actores que menos oposición han presentado frente al proyecto.

La debilidad en las socializaciones radicó en la falta de divulgación integral del alcance del proyecto al conjunto de la comunidad de los municipios de Anapoima, Viotá, La Mesa y Apulo. Tal como lo constató el equipo auditor durante la visita realizada, la comunidad manifestó que no fue informada oportunamente sobre el proyecto y que solo tuvo conocimiento de este cuando el contratista llegó con personal y maquinaria al territorio, situación que generó una reacción de rechazo impulsada por la voz a voz entre los habitantes.

Ahora bien, en relación con la suspensión del proyecto debido a los actos violentos presentados por parte de algunos miembros de la comunidad contra el personal del contratista de obra, es preciso indicar que la CGR no cuestiona la decisión adoptada, toda vez que debe prevalecer la protección de la integridad y seguridad de las personas involucradas.

Asimismo, de la documentación revisada y de la información recabada en campo, se observa que la Corporación ha adelantado gestiones con la comunidad orientadas a reiniciar el proyecto y ejecutarlo conforme a las solicitudes y acuerdos concertados con los actores sociales involucrados.

Finalmente, se evidencia que, de haberse realizado una gestión social amplia e incluyente en la fase precontractual del proyecto, involucrando no solo a los propietarios de predios ribereños sino al conjunto de la comunidad, se habría contado con aportes ciudadanos en la etapa adecuada para efectuar los ajustes necesarios antes de la adjudicación de los procesos contractuales. Lo anterior posiblemente habría permitido una ejecución más fluida del proyecto y evitado el nivel de oposición social que, a la fecha, ha impedido que el avance del contrato supere el 1 %.

En virtud de lo anterior, se configura como hallazgo debido a las debilidades evidenciadas en la gestión social del proyecto durante su fase precontractual.

HALLAZGO No. 8 EJECUCIÓN CONTRATO 3527 DE 2022³⁵

RESUMEN

Se identificaron debilidades en la planeación técnica y en la oportunidad en la gestión administrativa durante la ejecución del contrato 3527 de 2022, destinado al

³⁵ CGR Código APA COH_4759_2026-1-AU-FI

control de procesos de remoción en masa en el municipio de Guayabal de Siquima. Durante la ejecución se evidenció que las condiciones reales del terreno diferían de los estudios iniciales, lo que obligó a modificar diseños, ampliar profundidades de caissons y suspender las obras en varias ocasiones.

CRITERIO

- Constitución Política de Colombia

“Artículo 209, señala que: “(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y a desconcentración de funciones.”

- Ley 80 de 1993³⁶

*“ARTÍCULO 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:
1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.*

CONDICIÓN

Contrato de obra No. 3527 de 2022

Objeto: Construcción de obras de ingeniería para el control de procesos de remoción en masa, inundación y avenida torrencial en el sitio 29 río Siquima sector casco urbano, municipio de Guayabal de Siquima, Cundinamarca, acorde a los estudios y diseños del contrato de consultoría CAR 1864 de 2017.

- Valor Inicial: \$11.111.521.884.
- Plazo Inicial: Doce (12) meses.
- Fecha de inicio: 20 de febrero de 2023.
- Fecha actual de finalización: 6 de julio de 2026.

De la revisión y análisis del expediente contractual se concluye:

1. Los estudios y diseños fueron entregados como producto del contrato de consultoría CAR 1864 de 2017, los cuales fueron avalados por la Corporación y se constituyeron en los estudios previos del contrato de obra No. 3527 de 2022. En dichos estudios se establece que la profundidad de los caissons es de 8

³⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA

metros lineales.

2. El 19 de febrero de 2024 se suscribió la suspensión No. 1, en la cual se indicó que, de acuerdo con el requerimiento presentado por la interventoría en el marco del contrato de obra No. 3527 de 2022, durante las excavaciones para la construcción de caissons se presentaron grietas de tracción en el área de emplazamiento y fisuras en zonas adyacentes, sin que mediara la ocurrencia de eventos externos extremos. Lo anterior evidenció que dichos elementos se encontraban en suelo inestable y que, al tratarse de una zona afectada por fenómenos activos de remoción en masa en el talud de la margen izquierda aguas abajo del río Síquima, esta condición incidía directamente en la estabilidad de las estructuras, por lo cual se requirió la revisión técnica del consultor.
3. En consecuencia, como resultado de la revisión de los consultores, se suscribió el Modificadorio No. 1 y la Prórroga No. 1, toda vez que se sugirió ampliar la longitud de los caissons de 8 a 20 metros lineales de profundidad, hasta alcanzar estratos de suelo con capacidad portante adecuada para soportar las estructuras. Este cambio no generó un mayor costo del contrato; sin embargo, implicó la suspensión de la ejecución del proyecto.
4. El 1 de abril de 2025 se suscribió la suspensión No. 2, la cual se mantuvo por 300 días debido a los siguientes factores:
 - Ajustes técnicos por inestabilidad: Problemas de remoción en masa activa en la zona de intervención obligaron a una revisión exhaustiva de las soluciones de ingeniería inicialmente propuestas, con el fin de adaptar las obras a las condiciones actualizadas del terreno y garantizar su estabilidad.
 - Reestructuración del alcance (DIA): Se requirió revisar y reestructurar el alcance del proyecto bajo los lineamientos de la Dirección de Infraestructura Ambiental (DIA) de la CAR. El consultor aportó aclaraciones y ampliaciones a los diseños el 18 de agosto de 2025, con el fin de alinearlos con las condiciones reales de la obra.
 - Trámites de adición y modificación: Se realizó la radicación y subsanación de observaciones por parte del grupo técnico de la Secretaría General para formalizar la Modificación No. 2, la Adición No. 1 y la Prórroga No. 3.
 - Gestión presupuestal: En la Ampliación No. 8, en la sección titulada “*Justificación y Anexo Técnico*”, se cita textualmente el argumento del contratista, avalado por la entidad mediante Oficio No. CE-258 del 24 de octubre de 2025: “*Adicionalmente, expresa el contratista: ‘Asimismo, la decisión de solicitar una nueva*

ampliación de la suspensión obedece a que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) se encuentra actualmente en el proceso de revisión del banco de proyectos y de la vigencia futura correspondiente al proyecto, trámite indispensable para la continuidad de las gestiones técnicas y administrativas requeridas' (sic)".

5. Finalmente, el 26 de enero de 2026 se suscribió la suspensión No. 3, justificada en que, al cierre de la vigencia 2025, los recursos pendientes de ejecución se constituyeron como pasivos exigibles. Por lo anterior, se determinó la necesidad de suspender el contrato para adelantar los trámites ante la Dirección Administrativa y Financiera y la Oficina de Planeación, con el fin de obtener el respaldo presupuestal para la vigencia 2026. La suspensión finalizó una vez la entidad expidió los Certificados de Disponibilidad Presupuestal (CDP) Nos. 26601813 y 26601812, fechados el 5 de marzo de 2026.

En resumen, los ajustes a los estudios y diseños en los que se basó el proceso de selección del contrato de obra No. 3527 de 2022, así como los trámites administrativos adelantados, han generado suspensiones y prórrogas que han impactado la ejecución de las obras destinadas al control de procesos de remoción en masa activos, afectando a la comunidad que habita en los predios ubicados en la parte superior del talud.

Por otra parte, en la visita realizada por el equipo auditor se evidenciaron viviendas con afectaciones estructurales graves. Se observaron anillos de cimentación desplazados en su parte superior y, en un caso, fracturado. Si bien estas afectaciones pueden ser corregidas durante la ejecución de la obra, constituyen un indicio de la complejidad de los procesos de remoción en masa y de la necesidad de atención prioritaria, en este contexto, las demoras en la ejecución del proyecto incrementan los riesgos de desastre, comprometiendo potencialmente la integridad de las viviendas y la seguridad de la población. De esta visita se obtuvo el correspondiente registro fotográfico.



Foto 7. Afectación Estructural



Foto 8. Ejecución de Obras de Ingeniería

 Foto 9. Excavación para Construcción de Caissons	 Foto 10. Excavación para Construcción de Caissons
 Foto 11. Anillos de Caissons Corridos por Movimiento del Terreno	 Foto 12. Afectación Estructural por Asentamiento Diferencial

CAUSA

Debilidades en la de planeación del proyecto, reflejadas en la insuficiente caracterización geotécnica y validación de los estudios y diseños iniciales, los cuales no contemplaron adecuadamente las condiciones reales del terreno.

Falta de oportunidad en la articulación entre las áreas técnicas, administrativas y presupuestales de la entidad en la gestión de vigencias futuras y en la asignación de recursos.

EFFECTO

Afectación en la oportunidad y eficiencia de la ejecución contractual, materializada en suspensiones prolongadas que han impedido la implementación oportuna de las obras de mitigación. Lo que ha permitido la continuidad y agravamiento de los procesos de remoción en masa, incrementando el riesgo de daño a las viviendas y a la infraestructura, así como la probabilidad de eventos que comprometan la seguridad de la población.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La CAR mediante oficio con radicado No 20262035549, del que se destaca:

“No comparte esta Entidad la apreciación según la cual existió una insuficiente caracterización geotécnica del proyecto.

Puesto que conforme al proceso de estructuración del mismo y previo al inicio del proceso contractual, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR contó con los estudios y diseños elaborados en el marco del Contrato de Consultoría No. 1864 de 2017, (Anexo No.1) los cuales incluyeron análisis geológicos, geotécnicos, geomorfológicos e hidráulicos, así como modelaciones y evaluaciones de estabilidad de taludes (Exploración directa e indirecta (sondeos, MASW, refracción sísmica, etc.)), cumpliendo con los requisitos establecidos en la normativa vigente, particularmente la NSR-10, los cuales contienen los componentes exigidos para caracterización del subsuelo.

Adicionalmente, la Entidad adelantó la evaluación técnica y financiera del proyecto mediante el Informe Técnico DIA No. 068 del 2021 (Anexo No.2) el cual comprendió la verificación integral del proyecto, incluyendo visita de campo y validación de los estudios presentados, garantizando la idoneidad técnica de la intervención propuesta, en concordancia con lo establecido en el Artículo 25 y subsiguientes de la Ley 80 de 1993 (principio de economía, planeación y responsabilidad), con lo cual, se refleja la existencia de estudios técnicos completos, revisados y avalados.

Debe resaltarse, además, que, conforme al marco normativo aplicable, la responsabilidad por la elaboración y suficiencia de los estudios y diseños recae en el consultor, sin que ello exonere la verificación realizada por la Entidad, la cual, como se indicó, fue efectivamente adelantada.

En consecuencia, No resulta técnica ni jurídicamente procedente afirmar que las situaciones evidenciadas en ejecución sean consecuencia de una deficiencia en la planeación, por cuanto la Entidad estructuró el proyecto con base en estudios existentes, validados y acordes con los estándares técnicos aplicables, siendo las variaciones identificadas propias de la dinámica geotécnica del terreno y no de una omisión en fase precontractual.

(...)

En este contexto, es preciso señalar que la intervención adelantada por la CAR no corresponde a una obra convencional, sino a una actuación en un escenario de amenaza activa, caracterizado por procesos de remoción en masa y socavación fluvial, que generan condiciones de riesgo para la población y la infraestructura. En este tipo de intervenciones, es técnicamente reconocido que la condición real del subsuelo y la localización precisa de estratos competentes solo puede verificarse de manera definitiva durante la fase constructiva, particularmente mediante excavaciones profundas.

Durante la ejecución del contrato, se evidenciaron variaciones en las condiciones inicialmente previstas, tales como mayor profundidad del estrato competente y modificaciones en la morfología del talud, lo cual configuró un hecho sobreviniente de naturaleza técnica, que hizo necesario el ajuste del diseño estructural con el fin de garantizar la estabilidad de la obra, lo cual se encuentra enmarcado en el principio de mutabilidad del contrato conforme a lo establecido por la Ley 80 de 1993.

Estas condiciones no pueden ser interpretadas como una insuficiencia de los estudios, sino como la materialización de comportamientos propios de un sistema geotécnico activo, cuya verificación definitiva solo es posible en fase constructiva, particularmente mediante excavaciones profundas, lo cual es técnicamente reconocido en este tipo de intervenciones.

(...)

En relación con las suspensiones realizadas necesarias para la verificación técnica en terreno, tenemos:

Las suspensiones registradas en el desarrollo del Contrato de Obra No. 3527 de 2022 no constituyen una manifestación de deficiencia en la planeación del proyecto, sino que obedecen a decisiones técnicas, administrativas y financieras adoptadas de manera justificada, proporcional y orientada a garantizar la correcta ejecución del objeto contractual.

En primer lugar, desde el punto de vista técnico, las suspensiones se originan en la necesidad de verificar en campo las condiciones geotécnicas reales del terreno, las cuales, dada la naturaleza del proyecto, solo podían ser determinadas con certeza mediante la ejecución de excavaciones profundas. Esta situación derivó en la identificación de un hecho sobreviniente de carácter técnico, que hizo necesario el ajuste de los diseños estructurales, con el fin de garantizar la estabilidad global del sistema de contención.

(...)

En tercer lugar, en lo relacionado con los aspectos administrativos y presupuestales, las suspensiones permitieron adelantar los trámites necesarios para asegurar la continuidad del contrato bajo condiciones de legalidad del gasto, particularmente en lo relativo a la gestión de recursos, pasivos exigibles y disponibilidad presupuestal.

Sobre este punto, es importante precisar que las situaciones de orden presupuestal no constituyeron la causa estructural de las suspensiones, sino un elemento concurrente dentro del proceso de ajuste integral del proyecto, necesario para garantizar su correcta ejecución.

(...)

En este contexto, resulta necesario precisar que las suspensiones no generaron

dicho riesgo, sino que evitaron la materialización de un riesgo mayor y constituyeron medidas orientadas a evitar la ejecución de obras bajo condiciones de incertidumbre técnica que hubieran podido comprometer la estabilidad estructural, la seguridad de la población y la adecuada inversión de los recursos públicos.

En consecuencia, las suspensiones no deben interpretarse como un factor generador de retrasos con impacto negativo, sino como una actuación técnica responsable dirigida a mitigar un riesgo preexistente y a garantizar la correcta ejecución del proyecto.

(...)

Referencia respaldo presupuestal

En relación con los aspectos presupuestales asociados a la ejecución del Contrato de Obra No. 3527 de 2022, es preciso señalar que la Entidad, desde la estructuración del proyecto, garantizó el respaldo financiero necesario para su ejecución, conforme a las disposiciones legales vigentes.

En efecto, el contrato fue adjudicado en la vigencia 2022, contando con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) para dicha vigencia, así como con la autorización de vigencias futuras para la vigencia 2023, lo cual permitía cubrir de manera adecuada el horizonte inicial de ejecución del proyecto.

Ahora bien, como consecuencia de los hechos sobrevinientes de carácter técnico que incidieron en la reprogramación del contrato, se hizo necesario extender su ejecución a vigencias posteriores, situación que fue atendida conforme a lo establecido en la Ley 819 de 2003 y a las disposiciones presupuestales aplicables a la Corporación.

En este contexto, los recursos no ejecutados en cada vigencia fueron constituidos como reservas presupuestales y, posteriormente, como pasivos exigibles, de acuerdo con los procedimientos legales y administrativos correspondientes, garantizando en todo momento la trazabilidad, legalidad y disponibilidad de los recursos.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La CAR manifiesta que no existió una insuficiente caracterización geotécnica del proyecto y que los estudios y diseños corresponden al resultado del Contrato de Consultoría No. 1864 de 2017, el cual, según la Corporación, cumplió con toda la normativa técnica vigente al momento de iniciar el proceso contractual para la ejecución de las obras de ingeniería destinadas al control de procesos de remoción en masa, inundación y avenida torrencial en el río Siquima, sector casco urbano. Asimismo, argumenta que la responsabilidad por la elaboración y suficiencia de los estudios y diseños recae en el consultor, sin que ello exonere a la Corporación de su deber de verificación.

Al respecto, es necesario precisar que la suspensión No. 1 estuvo motivada por el hecho de que, durante las excavaciones iniciales, se presentaron grietas de tracción en el área de emplazamiento y fisuras en zonas adyacentes, sin que mediara la ocurrencia de eventos externos extremos. Igualmente, se evidenció que los elementos estructurales se encontraban sobre suelo inestable, situación que permite inferir deficiencias en los estudios y diseños relacionados con la determinación de un estrato de soporte adecuado para este tipo de estructuras.

Ahora bien, el equipo auditor no presenta observaciones frente a la necesidad y pertinencia de la contratación del proyecto, entendiendo que se trata de una obra requerida para la reducción del riesgo y el manejo de desastres. No obstante, lo observado corresponde a que, debido a deficiencias en los estudios geológicos y geotécnicos, el proyecto tuvo que ser reformulado hasta identificar un estrato de suelo con capacidad portante suficiente para soportar adecuadamente los elementos estructurales proyectados.

En efecto, el diseño inicial contemplaba caissons con una profundidad de 8 metros lineales, mientras que el diseño ajustado determinó la necesidad de alcanzar profundidades de 20 metros lineales, representando un incremento superior al 100% respecto de lo inicialmente previsto.

Adicionalmente, la CAR tiene la obligación de garantizar que los estudios y diseños que soportan un proceso de contratación correspondan a las condiciones reales y actualizadas de la zona de intervención, con el fin de prevenir que, durante la etapa de ejecución, se presenten diferencias sustanciales que comprometan la viabilidad técnica del proyecto conforme a los diseños inicialmente aprobados.

En este sentido, resulta procedente que el contratista haya informado las inconsistencias encontradas en campo y que la Corporación adoptara las medidas necesarias para actualizar los diseños y efectuar los ajustes técnicos requeridos conforme a las condiciones reales del terreno. Sin embargo, tales circunstancias evidencian debilidades en la etapa de planeación del proyecto.

Por otra parte, la Corporación manifiesta que, respecto de los aspectos administrativos y presupuestales, las suspensiones fueron necesarias para adelantar las gestiones requeridas con el fin de garantizar los recursos para la ejecución del proyecto y que todos los trámites se realizaron conforme a sus políticas y procedimientos internos. No obstante, lo observado por la CGR no cuestiona la legalidad de las suspensiones ni la regularidad del trámite presupuestal adelantado. Lo advertido por el equipo auditor corresponde a que, debido a las demoras en los trámites administrativos asociados a la gestión presupuestal, fue necesario suspender la ejecución del proyecto.

En conclusión, el presente hallazgo no se refiere a la legalidad de las suspensiones ni del trámite presupuestal realizado, sino a la falta de oportunidad en la ejecución del proyecto por causas que, en parte, pudieron ser previstas y mitigadas desde la etapa de planeación. Lo anterior adquiere mayor relevancia dada la complejidad de este tipo de obras, cuyo objeto es mitigar procesos de remoción en masa que representan un riesgo para los habitantes del casco urbano del municipio de Guayabal de Siquima y que, tal como se evidenció en la visita de campo, continúan activos en el terreno.

Por lo anterior, se configura como hallazgo debido a debilidades en la planeación técnica y en la oportunidad de ejecución del proyecto.

HALLAZGO No.9 PLANEACIÓN CONTRATO 2023COB3478³⁷.

RESUMEN

Debilidades en planeación, evidenciadas en el retraso de dieciocho (18) meses entre la suscripción y la fecha de inicio de ejecución, así como en la necesidad de realizar una adición contractual equivalente al 46% del valor inicial y ajustes sustanciales durante la etapa final, derivados de deficiencias en la estructuración de los estudios previos y en la identificación oportuna de riesgos asociados al contrato.

CRITERIOS

- Ley 80 de 1993³⁸

Artículo 25.- Del Principio de Economía. Numeral 14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

*Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:
Numeral 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

Principio de Planeación: Derivado de la Ley 80 de 1993 (implícito en los artículos 25 y 26), el cual exige que los estudios y diseños previos sean lo suficientemente

³⁷ CGR Código APA COH_4615_2026-1-AU-FI

³⁸ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

precisos para evitar modificaciones sustanciales por hechos que pudieron ser detectados mediante una debida diligencia técnica.

- Decreto 1082 de 2015³⁹

ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

Numeral 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

- Acuerdo 006 de 2010⁴⁰

Artículo 6. Los principios del sistema presupuestal corresponden a los derroteros básicos sobre los cuales se desenvuelve la actividad presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad.

Artículo 8. Anualidad. El año fiscal Comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual no se podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

CONDICIÓN

Mediante la modalidad de licitación pública, el 28 de diciembre de 2023 se suscribió el Contrato de Obra No. 3478 de 2023 con el Consorcio BAMA Ráquira, por un valor inicial de \$1.937.614.136, cuyo objeto es: “CONSTRUCCIÓN DEL BANCO MUNICIPAL DE AGUA ‘BAMA’ EN EL MUNICIPIO DE RÁQUIRA, PERTENECIENTE A LA JURISDICCIÓN CAR”.

Este contrato inicio el 5 de Julio de 2025 con un plazo de ejecución de 5 meses hasta el 3 de Diciembre de 2025 cuenta con dos modificaciones: la primera, suscrita el 16 de septiembre de 2025, mediante la cual se formalizó la renuncia al anticipo por valor de \$205.047.830 y se ajustó el porcentaje de pago por actas parciales del 90% al 95%; y la segunda, formalizada el 08 de octubre de 2025 y ejecutada a partir del 04 de diciembre de 2025, que incorporó la Adición No. 1 por valor de \$891.970.920 elevando el valor total del contrato a \$2.829.585.056 y la Prórroga

³⁹ Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional en Colombia.

⁴⁰ Por medio del cual se expide el Estatuto Presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

No. 1 por 28 días calendario, en donde extiende su plazo hasta el 31 de diciembre de 2025.

A partir de lo anterior, y una vez revisado el expediente contractual, se evidenció un desfase de dieciocho (18) meses y seis (6) días entre la suscripción del contrato (28 de diciembre de 2023) y la suscripción del acta de inicio (04 de julio de 2025), generándose un retraso significativo entre la suscripción y el inicio efectivo de la ejecución, sin que existan soportes técnicos, jurídicos o contractuales que justifiquen dicha situación.

Esta situación derivó de la gestión extemporánea del municipio de Ráquira - Boyacá respecto a la concesión de aguas superficiales. Al ser este un trámite habilitante para la ejecución contractual, su falta de disponibilidad oportuna impidió cumplir con los requisitos previos de inicio, manteniendo el contrato inactivo.

El retraso obedeció a la inexistencia de condiciones de ejecución al momento de la suscripción, evidenciando fallas en la etapa de planeación y estructuración; aunque los tiempos de aprobación de terceros eran previsibles, no se gestionaron con la eficiencia necesaria para garantizar la oportunidad del contrato.

Igualmente, se evidenciaron deficiencias en la planeación contractual que derivaron en la suscripción de la Modificación No. 2, la cual incluyó la Adición No. 1 por \$891.970.920 (46% del valor inicial) y la Prórroga No. 1. Aunque estas fueron formalizadas el 8 de octubre de 2025, su ejecución real inició apenas el 4 de diciembre de 2025 tras la expedición del Registro Presupuestal No. 25804970. Esta situación desplazó la prórroga de 28 días al cierre del contrato, evidenciando una gestión en etapa crítica. Pese al sustento técnico de las justificaciones, estos elementos debieron definirse en la etapa precontractual; su incorporación tardía confirma fallas en los estudios previos que obligaron a incluir siete ítems no previstos y a reformular la solución constructiva inicial.

CAUSA

La insuficiente estructuración del alcance técnico y financiero en la etapa precontractual impidió una programación efectiva de la ejecución. Como consecuencia, el inicio del contrato sufrió un retraso injustificado, toda vez que no se evidencian soportes contractuales que sustenten la falta de oportunidad en el cumplimiento de los requisitos de inicio.

EFEECTO

El inadecuado manejo del contrato pone en riesgo la gestión de los recursos públicos al afectar la oportunidad de la ejecución y la programación presupuestal

inicial. Estos hechos reflejan una gestión ineficiente que vulnera los principios de la contratación estatal, especialmente los de planeación y economía.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca emitió respuesta a las observaciones formuladas mediante oficio radicado No. 20262035549 del 08 de mayo de 2025, dentro de la cual se identifican los siguientes aspectos:

La observación plantea que el lapso aproximado de dieciocho (18) meses entre la suscripción del contrato (28 de diciembre de 2023) y el acta de inicio (04 de julio de 2025) constituye una situación de ineficiencia administrativa derivada de una presunta falta de planeación.

No obstante, dicha conclusión desconoce que el inicio del contrato estuvo condicionado al cumplimiento concurrente de requisitos habilitantes de carácter legal, técnico y social, que justifican la demora en el inicio del proyecto.

La entidad ha cumplido con el estándar de planeación, se agotaron las fases de identificación de la necesidad, análisis del sector, estudios técnicos y ambientales, y asignación de riesgos. En el caso objeto de estudio, la CAR no solo realizó estos estudios, sino que condicionó la ejecución material al cumplimiento de requisitos legales de carácter obligatorio, lo cual constituye una medida de salvaguarda del patrimonio público y de la moralidad administrativa.

Durante las visitas técnicas de validación en mayo de 2025, el equipo técnico de la CAR y la interventoría identificaron procesos de socavación activa en el talud de la margen derecha del río Dulce, en el sector proyectado para la captación. Estos eventos hidrológicos, ocurridos con posterioridad a la fase de diseño, modificaron la línea de orilla y el cauce en un tramo de 40 metros, comprometiendo la base de la bocatoma proyectada.

Es fundamental contextualizar que durante el periodo 2024 y el primer semestre de 2025, diversas regiones del país, incluyendo el departamento de Boyacá, estuvieron bajo la influencia de alertas por temporadas de lluvias intensas y transiciones hacia el Fenómeno de La Niña, según reportes del IDEAM y la UNGRD. Estos fenómenos de variabilidad climática producen avenidas torrenciales y flujos de sedimentos que pueden alterar radicalmente la topografía de un cauce en cuestión de meses. Pretender que un diseño previo sea inmutable ante tales cambios morfológicos sería ir en contra de los principios de seguridad de infraestructura hidráulica.

Adicionalmente a la dinámica fluvial, la validación técnica en campo reveló condiciones del subsuelo que se vieron agravadas por la saturación hídrica prolongada. Se evidenciaron espesores de material orgánico de hasta 2.40 metros, niveles freáticos variables y drenajes subsuperficiales activos. Iniciar la construcción del reservorio del BAMA bajo estas condiciones sin realizar ajustes en la

cimentación y el manejo de aguas filtrantes habría conducido a una falla estructural por asentamientos diferenciales o inestabilidad de taludes.

La decisión de la Corporación de tramitar una modificación contractual para incorporar ítems no previstos no fue una medida paliativa, por mala planeación, sino una respuesta técnica responsable para salvar la funcionalidad del proyecto. La administración una vez evidenciada la existencia de circunstancias imposibles de prever desde la planeación del contrato, debe proceder a la modificación del contrato para evitar la parálisis de la obra o el daño a la infraestructura.

La modificación técnica, validada integralmente por la interventoría, incluyó soluciones de ingeniería civil para mitigar los riesgos identificados en las visitas de campo.

En este sentido, los hechos evidencian que la entidad no solo cumplió con el principio de planeación, sino que actuó conforme a los principios de responsabilidad, economía y eficacia, adaptando el proyecto a las condiciones reales del territorio.

En consecuencia, no se configura una deficiencia en la planeación del contrato, sino un proceso de ejecución ajustado a las condiciones reales del territorio, en el cual la entidad actuó de manera diligente, garantizando el cumplimiento de los requisitos legales, la validación técnica de las soluciones adoptadas y la adecuada gestión de los riesgos inherentes a este tipo de proyectos.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha demostrado, a través de hechos y soportes documentales, que:

- 1. El periodo previo al acta de inicio no fue inactividad, sino el cumplimiento diligente de los requisitos de ley (concesión de aguas) y la gestión de la viabilidad social y predial.*
- 2. La incorporación de ítems no previstos no se originó en estudios deficientes, sino en eventos naturales externos (socavación activa del río Dulce) y hallazgos geotécnicos sobrevenientes que exigían una respuesta técnica inmediata para proteger la estabilidad de la obra.*
- 3. Todas las actuaciones administrativas y financieras, incluyendo la adición contractual, se realizaron dentro de los límites legales y contaron con la validación de interventoría.*
- 4. El modelo BAMA es una solución técnica probada y exitosa en otros once proyectos similares, lo que ratifica la solidez de la planeación metodológica de la CAR.*

Por lo expuesto, la entidad desvirtúa la existencia de una falla estructural en la planeación o de una ineficiencia administrativa. La actuación de la CAR fue, en todo momento, preventiva del daño antijurídico y protectora del interés general. No existe nexo causal entre la conducta de la administración y las contingencias naturales y sociales enfrentadas, las cuales fueron resueltas mediante una gestión técnica y

jurídica adecuada.

Se solicita respetuosamente a la Contraloría General de la República desestimar integralmente la Observación No. 4, reconociendo que el proceso de ejecución del Contrato No. 3478 de 2023 se ajusta plenamente a las condiciones reales del territorio y al ordenamiento jurídico que rige la contratación pública en Colombia.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

La entidad hace referencia que durante la ejecución contractual se presentaron condiciones geotécnicas, hidráulicas y morfológicas que incidieron en el desarrollo de las obras, particularmente asociadas a procesos de socavación del río Dulce, saturación del suelo, variación del nivel freático y cambios en las condiciones del cauce producto de eventos climáticos. Así mismo, se evidenció que tales situaciones fueron soportadas mediante visitas técnicas, análisis hidráulicos, modelaciones y conceptos de interventoría, los cuales sustentaron técnicamente la necesidad de tramitar el modificadorio contractual.

No obstante, dentro de la justificación correspondiente al Modificadorio No. 2⁴¹, también se advierte que parte de las situaciones expuestas guardan relación directa con riesgos previamente identificados dentro de la matriz de riesgos del proyecto, específicamente el Riesgo No. 6⁴², asociado a eventos de la naturaleza con incidencia en la ejecución de la obra, tales como inundaciones, deslizamientos, crecientes y fenómenos relacionados con aguas subterráneas. En ese sentido, aunque la entidad argumenta que durante la estructuración del proyecto no se identificó nivel freático y que los afloramientos de agua únicamente fueron evidenciados al inicio de las actividades constructivas, dicha circunstancia evidencia posibles limitaciones en el alcance de los estudios previos y en la caracterización geotécnica e hidrogeológica inicial del sitio de intervención, considerando que se trataba de riesgos naturales que ya habían sido contemplados contractualmente dentro de la matriz de riesgos del proyecto.

De igual manera, se evidenció que durante la ejecución se identificaron riesgos operativos y de seguridad relacionados con el tránsito de animales semovientes "ganado" y personas sobre el sistema de aducción originalmente proyectado en canal abierto, situación manifestada por la comunidad y reconocida expresamente en el modificadorio contractual. En efecto, la entidad reconoce que fue necesario replantear integralmente el sistema de captación y conducción inicialmente diseñado por la CAR, sustituyendo el esquema de canal abierto por un sistema de conducción cerrada mediante tubería PVC de 8", incluyendo nuevas modelaciones hidráulicas y ajustes técnicos sobre la captación lateral y la línea de aducción. Tales

⁴¹ Justificación Modificadorio No. 3

⁴² Matriz de riesgos Contrato de obra No. 3478 de 2023_Riesgo 6

aspectos debieron ser considerados desde la estructuración inicial del proyecto, teniendo en cuenta que correspondían a condiciones propias del uso del suelo y de la dinámica predial de la zona intervenida.

Respecto a lo anterior, aun cuando la entidad demuestra la existencia de circunstancias técnicas sobrevinientes, ello no desvirtúa las debilidades advertidas en la etapa de planeación del proyecto, considerando que varias de las condiciones posteriormente identificadas correspondían a riesgos previsibles asociados al tipo de obra

Así mismo, el expediente contractual evidencia que las condiciones del terreno y del sistema hidráulico inicialmente diseñado no fueron suficientemente definidas en la etapa precontractual, toda vez que durante la ejecución fue necesario:

- Ajustar la cota de cimentación de la estructura de almacenamiento
- Desplazar la ubicación de estructuras
- Incorporar geomallas y sistemas de drenaje
- Incluir obras de protección mediante geo contenedores
- Reformular la captación hidráulica
- Actualizar la modelación hidráulica

Adicionalmente, se observó que dichas modificaciones derivaron en la suscripción de una adición contractual por valor de \$891.970.920, equivalente aproximadamente al 46% del valor inicial del contrato, situación que evidencia una afectación significativa de las condiciones económicas inicialmente previstas y refleja deficiencias técnicas y financieras en la estructuración del proyecto. Así mismo, se evidenció que la ejecución efectiva de dicha adición inició en una etapa crítica del contrato, prácticamente al finalizar el plazo inicialmente pactado, toda vez que, aunque la modificación fue suscrita el 08 de octubre de 2025, su ejecución material quedó condicionada a la expedición del Registro Presupuestal y se desarrolló a partir del 04 de diciembre de 2025, concentrando la ejecución de actividades adicionales y ajustes sustanciales en la fase final del contrato, lo que generó presión sobre la programación técnica, financiera y presupuestal inicialmente establecida.

Igualmente, persiste el hecho que entre la suscripción del contrato el 28 de diciembre de 2023 y el acta de inicio del 4 de julio de 2025 transcurrieron aproximadamente dieciocho (18) meses, periodo durante el cual no se contaba con la totalidad de condiciones habilitantes para iniciar la ejecución, particularmente frente a la concesión de aguas y validaciones prediales y sociales requeridas. Si bien la entidad manifestó que dicho periodo correspondió al cumplimiento de

requisitos legales y técnicos, ello no desvirtúa que la contratación se realizó sin contar plenamente con condiciones efectivas para ejecución.

En consecuencia, si bien la respuesta de la entidad permite descartar la inexistencia absoluta de soportes para las modificaciones efectuadas, los argumentos aportados confirman debilidades en la estructuración y planeación de la obra, particularmente frente a:

- La identificación oportuna de riesgos hidráulicos, geotécnicos y operativos
- La definición integral del sistema constructivo
- La gestión previa de requisitos habilitantes
- La adecuada estimación técnica y financiera de las actividades requeridas para la ejecución del contrato.
- La ejecución efectiva de la adición se desarrolló en una etapa crítica de cierre contractual, concentrando actividades adicionales y ajustes sustanciales próximos al vencimiento del plazo inicialmente pactado, mediante una adición por valor de \$891.970.920, correspondiente aproximadamente al 46% del valor inicial del contrato.

Si bien la entidad presentó argumentos técnicos, ambientales y geotécnicos para justificar los cambios en el Contrato de Obra No. 3478 de 2023, estos resultan insuficientes para desvirtuar el hallazgo. La recurrencia de modificaciones durante la ejecución del Contrato No. 3478 de 2023 confirma las debilidades en la etapa de planeación expuestas anteriormente.

En consecuencia, se configura un hallazgo por vulneración al Principio de Planeación (Arts. 25 y 26 de la Ley 80 de 1993), el cual exige que los estudios y diseños previos cuenten con la precisión necesaria para garantizar la estabilidad de las condiciones pactadas y evitar alteraciones sustanciales derivadas de una estructuración incompleta.

HALLAZGO No.10 (D) CONTRATO 3524 DE 2022⁴³

RESUMEN

Debilidad en la aplicación del principio de planeación, pues la entidad omitió verificar si los proveedores de paneles solares en el territorio nacional contaban con el inventario (stock) suficiente para garantizar el suministro, un aspecto crítico para prevenir contratiempos en la ejecución del contrato. De igual forma, se evidencia una falencia en las actividades de control interno, específicamente en el

⁴³ CGR Código APA COH_5286_2026-1-AU-FI

seguimiento y verificación del objeto contractual. La entidad inobservó los compromisos estipulados en el clausulado del contrato.

CRITERIOS

- Constitución Política

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

(...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (...)

ARTÍCULO 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley”

- Ley 80 de 1993

ARTÍCULO 18.- De la Caducidad y sus Efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación

1. Contrato de Obra Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

ARTÍCULO 50.- De la Responsabilidad de las Entidades Estatales. Las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas. En tales casos deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho dejados de percibir por el contratista.

ARTÍCULO 51.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTÍCULO 52.- De la Responsabilidad de los Contratistas Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley.

ARTÍCULO 53.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882 de 2018) Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.

Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría,

como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.

- Ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 7. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

- Ley 1952 de 2019¹⁶.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 30. Autores. Es autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo o función.

ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Consejo de Estado

Sala de Consulta y Servicio Civil, Numero único: 11001-03-06-000-2018-00034-00, No de Radicación 2369, consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas

CONDICIÓN

Contrato Numero	3524 de 2022
Objeto del Contrato	Instalación e implementación de soluciones de energía sostenible, mediante sistemas solares fotovoltaicos con el fin de adoptar mecanismos de eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para las direcciones regionales de la CAR y la jurisdicción

Contratista	CONSORCIO SOLAR CAR 2021, con NIT No. 901643284-2,
Valor del Contrato	MIL OCHOCIENTOS TRES MILLONES OCHOCIENTOS DIECISÉIS MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$1.803.816.452) incluido AIU e IVA y todo costo DIRECTO e INDIRECTO
Plazo	Doce (12) meses

Una vez analizados los documentos y las actuaciones contractuales adelantadas durante la vigencia del contrato 3524 de 2022, así como la actuación prejudicial correspondiente (ficha de conciliación), se evidencian los siguientes aspectos:

En la redacción de los hechos consignados en la ficha eKOGUI del mes de agosto de 2025, elaborada por el apoderado designado por la CAR, se observa que:

8. Se desarrolló proceso licitatorio No. CAR LP-015-2021, cuyo objetivo era la *“INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN”*
9. El 4 de octubre de 2022, la CAR adjudicó el contrato No. 3524 de 2022 al Consorcio Solar CAR 2021, por ser la mejor oferta y haber obtenido el puntaje más alto. Este contrato estipulaba la instalación de sistemas solares fotovoltaicos en diversas sedes regionales de la CAR, conforme a los requisitos técnicos y comerciales presentados por el consorcio.
10. El 30 de enero de 2023, el consorcio informó sobre la discontinuación de los modelos de paneles solares inicialmente ofertados, los cuales habían sido determinantes para otorgarle el puntaje en la licitación. Para acreditar esta situación, el consorcio presentó una carta del productor certificando que dichos modelos ya no se fabricaban ni comercializaban.
12. Para el mes de agosto de 2025, fecha en la cual se elabora la ficha de conciliación, el Contrato 3524 de 2022 no se encuentra vigente, toda vez que el plazo establecido para el cumplimiento del objeto contractual ha vencido (Numeral 10 de la ficha eKOGUI).
13. Sin la existencia de un documento contractual vigente (acta modificatoria), se ejecutaron algunas actividades por parte del contratista y del interventor, con el consentimiento de la CAR; igualmente, se reportó la entrega de paneles que no corresponden a los inicialmente ofertados por el contratista en el proceso licitatorio No. CAR LP-015-2021.
13. Por último, de conformidad con el punto 12 de la ficha eKOGUI, se comunicó al contratista que la CAR no suscribiría el modificatorio respectivo.

Ahora bien, los hechos relacionados en la ficha eKOGUI evidencian un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa contractual vigente —Ley 80 de

1993 y Ley 1150 de 2007—, así como de los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado.

En particular, se advierte una irregularidad en la modificación contractual realizada mediante una ficha de conciliación extrajudicial, documento que no resulta idóneo para este tipo de actuación. Más aún, cuando dentro de la redacción de los hechos se señala que el plazo del contrato se encuentra vencido y que la modificación efectuada a través de dicho documento altera aspectos sustanciales del pliego de condiciones.

Tales aspectos sirvieron de fundamento para la selección objetiva y fueron objeto de ponderación y evaluación por parte de un comité evaluador durante el desarrollo de la Licitación Pública No. CAR LP-015-2021, por lo que resultaron determinantes en la decisión adoptada por la CAR mediante la resolución de adjudicación del contrato.

La decisión de reactivar un contrato cuyo plazo de ejecución se encuentra vencido, así como la de realizar modificaciones contractuales mediante una ficha de conciliación extrajudicial, resultan contrarias a los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado en su línea jurisprudencial. Esta corporación ha determinado las reglas aplicables a la modificación del contrato estatal, concibiéndolas como límites que deben ser respetados por la entidad contratante, con el fin de preservar principios de origen legal como la planeación, la selección objetiva, la libre concurrencia, la transparencia y la igualdad, entre otros.

Estos límites también han sido desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y se encuentran fijados en el documento C-384 de 2025, en los siguientes términos: (...) *“Dentro de los límites de orden temporal se comprenden: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado; y ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libre competencia”* (...).

Estos parámetros han sido desarrollados por el Consejo de Estado de la siguiente forma:

(...) “Clases de límites para la modificación de los contratos:

b. Clases de límites para la modificación de los contratos:

i) Límites de orden temporal.

Relacionados con la vigencia del contrato.

La posibilidad de modificar un contrato solo puede ejercerse durante su vigencia, así se trate de una simple prórroga del plazo pues no resulta viable jurídicamente realizar

modificaciones sobre un contrato con un plazo contractual vencido como lo ha reiterado el Consejo de Estado...

ii) Límites de orden formal.

La solemnidad del contrato de modificación.

El contrato celebrado por la Administración con los particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes

De conformidad con los artículos 30 y 40 de la Ley 80 de 1993, el simple consentimiento de las partes no es suficiente para perfeccionar la modificación de un contrato estatal, pues siendo el contrato principal solemne, lo serán los contratos modificatorios o adicionales...

iii) Límites de orden material

Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones

No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

CAUSA

En primer lugar, se identifica una debilidad en la aplicación del principio de planeación. Durante la etapa de análisis del sector, la entidad omitió verificar si los proveedores de paneles solares en el territorio nacional contaban con el inventario (stock) suficiente para garantizar el suministro, un aspecto crítico para prevenir contratiempos en la ejecución del contrato.

En segundo lugar, se evidencia una falencia en las actividades de control interno, específicamente en el seguimiento y verificación del objeto contractual. La entidad inobservó los compromisos estipulados en la "CLÁUSULA CUARTA. OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN", la cual le exigía: *vigilar las diferentes etapas de la ejecución* (numeral 5); *verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y solicitar las aclaraciones o correcciones necesarias* (numeral 6); y *adelantar revisiones periódicas para constatar el cumplimiento de las condiciones ofertadas por el contratista* (numeral 7).

Finalmente, se detectaron deficiencias en el seguimiento técnico especializado por parte de la interventoría, la cual omitió ejercer de manera rigurosa sus funciones de control, verificación y acompañamiento técnico durante el desarrollo del contrato.

EFFECTO

El escenario descrito faculta a las partes para promover un proceso judicial a través del medio de control de controversias contractuales. En el marco de este litigio se debatirá la determinación de las responsabilidades contractuales, circunstancia que vulnera la seguridad jurídica de la entidad y configura un riesgo de pérdida económica ante una eventual sentencia condenatoria en contra de la CAR.

Por lo anteriormente expuesto, esta observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Por medio del oficio de respuesta denominado “RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES No. 9 (D) y No. 10 (D)” la corporación comentó:

I. La conciliación fue jurídicamente necesaria para prevenir un daño antijurídico

La administración encontró un Contrato de Obra (3524 de 2022) y su contrato de interventoría coligado (3526 de 2022) celebrados y parcialmente ejecutados durante su plazo, respecto de los cuales los paneles fotovoltaicos fueron importados, recibidos materialmente por la interventoría y por la entidad mediante actas formales de recibo, e ingresaron al patrimonio de la CAR, donde permanecen bajo su custodia desde hace aproximadamente un año, en condiciones idóneas para su instalación en sedes regionales. Esa realidad material —bienes formalmente recibidos, patrimonialmente incorporados y bajo custodia activa de la entidad— no es una circunstancia menor: constituye el punto de partida que activa, frente a la administración, un deber concreto de obrar con diligencia y proteger los recursos públicos asociados a esos bienes.

Sobre la ejecución contractual concurrieron tres factores que la entidad debía valorar. Primero, una imposibilidad sobreviniente y de fuerza mayor: la discontinuación internacional de los módulos solares originalmente ofertados, hecho ajeno, imprevisible e irresistible debidamente acreditado. Segundo, un proceso licitatorio cuya duración fue anormal —cerca de once meses entre la apertura y la adjudicación— por suspensiones y prórrogas motivadas en causas externas a las partes, que precluyeron jurídicamente la posibilidad de actualizar los documentos precontractuales una vez en curso el proceso. Y tercero, una alternativa técnica propuesta por el contratista, rigurosamente conceptuada y validada por la interventoría, la cual no se limitó a “avaluar” pasivamente la propuesta sino que la analizó técnicamente —potencias, certificaciones, equivalencia funcional con la oferta— y recomendó formalmente a la entidad la suscripción del modificatorio contractual para preservar las condiciones técnicas y la satisfacción del objeto.

El rol de la interventoría es jurídicamente determinante en este caso. La interventoría es un órgano de control técnico, administrativo, financiero y jurídico cuya función legal consiste, precisamente, en velar por la correcta ejecución del contrato y verificar el cumplimiento de las especificaciones del objeto. En esa condición, la interventoría intervino en cada momento clave: avaló técnicamente la solución alternativa, certificó la equivalencia y mejora de las características de los nuevos módulos, recomendó la formalización del modificatorio mediante el concepto de viabilidad SCOB-CAR-3526-2022-051, autorizó y acompañó las actuaciones relativas a la compra, importación, ingreso y recibo de los paneles, suscribió las actas de recibo correspondientes y, posteriormente, intervino en la elaboración del alcance de la solicitud de conciliación mediante la comunicación SCOB-CAR-3526-2022-052. El recibo del interventor — que es la forma jurídicamente cualificada de verificación contractual— legitimó institucionalmente la entrega y consolidó la confianza del contratista en la culminación del objeto, en aplicación del principio de buena fe contractual y de la doctrina de los actos propios

Toda la situación se desarrolló en un escenario de actuación concertada, no unilateral. Existieron mesas técnicas y jurídicas entre la supervisión, la interventoría, la Dirección de Laboratorio e Innovación Ambiental, la Secretaría General y el contratista, en las cuales se discutió, validó y documentó cada paso de la solución técnica. Y se prometió tramitar el modificatorio lo cual en desarrollo del principio de buena fe generó una confianza legítima del contratista para hacer las inversiones.

Sobre esa base fáctica e institucional, la administración identificó un riesgo serio de condena judicial: la jurisprudencia del Consejo de Estado, recientemente unificada, reconoce la procedencia de la pretensión compensatoria por enriquecimiento sin justa causa cuando se entregan bienes a la administración con su aquiescencia documentada y sin que medie modificación contractual escrita. La sentencia de unificación 2025CE-SUJ-3-001 confirmó que las hipótesis de procedencia son enunciativas y no taxativas, y que lo determinante es la reunión de los atributos comunes —inexistencia de fuente obligacional vigente y circunstancias extraordinarias que impidieron la suscripción material del negocio—, supuesto que coincide con el caso. La doctrina autorizada en materia contractual coincide en que, frente a configuraciones de buena fe, aquiescencia y entrega como las aquí descritas, el daño antijurídico es jurídicamente evitable mediante mecanismos alternativos institucionalizados. En ese contexto, acudir a la conciliación extrajudicial no fue una decisión discrecional: fue la decisión jurídicamente prudente y eficiente para prevenir el daño antijurídico, satisfacer el objeto contractual y proteger los recursos públicos.

II. Naturaleza de la conciliación: acto autónomo que aún no produce efectos jurídicos

La conciliación extrajudicial es un acto jurídico autónomo, con identidad propia, distinto de una modificación contractual. Tiene régimen jurídico específico (Ley 640 de 2001, Ley 446 de 1998 y Ley 2220 de 2022), finalidad diferenciada —resolver una controversia, no modificar bilateralmente el contrato— y un esquema institucional

reforzado de doble control: primero el del Ministerio Público y, luego, el de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por tratarse de un mecanismo autónomo, los límites a la modificación contractual citados en la observación — temporales, formales y materiales— rigen el ejercicio bilateral de la facultad modificatoria entre las partes (artículos 32, 39 y 40 de la Ley 80 de 1993), pero no se trasladan, sin más, al régimen de la conciliación, que no se sustenta en la voluntad unilateral ni bilateral de las partes sino en una decisión institucional sometida a control externo independiente. El acuerdo conciliatorio no produce efectos jurídicos automáticos. Sólo los produce cuando culmina íntegramente su trámite legal: presentación ante el Ministerio Público, audiencia de conciliación, concepto del Procurador Judicial y, finalmente, aprobación por el juez competente. Únicamente con esa aprobación judicial el acuerdo presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

Asimismo, para el análisis de la respuesta, se tendrán en cuenta las declaraciones de los funcionarios que participaron en la reunión del jueves 7 de mayo de 2026, específicamente en lo relacionado con las observaciones 9 y 10 (contratos 3524 y 3526 de 2022). Dicha sesión consta en la grabación compartida por la corporación.

En línea con lo anterior se comenta:

- a) Como se manifiesta en el documento de respuesta, en el oficio se concentran las respuestas a las observaciones 9 y 10.
- b) En consecuencia, el análisis se efectuará en términos similares de la Observación 9.
- c) La situación del contrato 3524 de 2022 tiene entera relación con la ejecución del contrato de obra 3526 de 2022, ya que, el primero es el contrato de obra y el segundo el de interventoría. El objeto contractual del contrato 3524 es: *Instalación e implementación de soluciones de energía sostenible, mediante sistemas solares fotovoltaicos con el fin de adoptar mecanismos de eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para las direcciones regionales de la CAR y la jurisdicción.*
- d) La documentación remitida por la corporación que tienen relación a la ejecución del contrato No. 3524 de 2022 (Obra) encontramos:
 - Una carpeta 01 denominada Nueva ficha y comité de conciliación (Feb 2026)
 - Una carpeta 02 denominada Autos de Trámite Conciliatorio
 - Una carpeta 03 denominada Suspensión y prorrogas LP – 015 – 2021
 - Una carpeta 04 denominada Sentencias Consejo de Estado – Vigencia y Plazo
 - Una carpeta 05 denominada Doctrina sobre vigencia del contrato
 - Una carpeta 06 denominada Precedente Teusaquillo

- Una carpeta 07 denominada Sentencia C 071 de 2024 – Límites control fiscal

3 > Descargas > Soportes R (1) (4).zip >

Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
01 - Nueva ficha y comite de conciliacion (Feb 2026)	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:54 a. m.
02 - Autos del tramite conciliatorio	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:54 a. m.
03 - Suspensiones y prorrogas LP-015-2021	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:54 a. m.
04 - Sentencias Consejo de Estado - vigencia y plazo	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:54 a. m.
05 - Doctrina sobre vigencia del contrato	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:55 a. m.
06 - Precedente Teusaquillo	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:55 a. m.
07 - Sentencia C-071 de 2024 - limites control fiscal	Carpeta de archivos					5/05/2026 11:54 a. m.

Carpeta 01 contiene:

3 > Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 01 - Nueva ficha y comite de conciliacion (Feb 2026)

Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
Certificacion Dr John Montiel - apoderado CAR.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	665 KB	No	724 KB	9%	5/05/2026 9:27 a. m.
Ficha y formula conciliatoria (26-02-2026).pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	660 KB	No	725 KB	9%	5/05/2026 9:28 a. m.

Carpeta 02 Contiene:

3 > Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 02 - Autos del tramite conciliatorio

Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
Auto Juzgado 37 29-04-2026 - Falta de competencia.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	155 KB	No	171 KB	10%	5/05/2026 7:28 a. m.
Auto Procuraduría 09-03-2026 - Concepto favorable.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	725 KB	No	772 KB	7%	5/05/2026 11:54 a. m.

Carpeta 03 contiene:

3 > Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 03 - Suspensiones y prorrogas LP-015-2021

Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
01 - Acto administrativo de suspension del proceso LP15.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	290 KB	No	309 KB	7%	5/05/2026 9:40 a. m.
02 - Resolucion 186 de 09-06-2022 - Prorroga suspension.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	1.242 KB	No	1.345 KB	8%	5/05/2026 9:39 a. m.
03 - Prorroga a la suspension 1.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	361 KB	No	380 KB	6%	5/05/2026 9:40 a. m.
04 - Resolucion 234 - Prorroga suspension LP15.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	1.415 KB	No	1.418 KB	1%	5/05/2026 9:39 a. m.
05 - Reanudacion LP-015 de 2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	567 KB	No	571 KB	1%	5/05/2026 9:38 a. m.

Carpeta 04 contiene:

Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 04 - Sentencias Consejo de Estado - vigencia y plazo							
Ordenar Ver Extraer todo							
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	
 Sentencia CE 18-11-2021 - Exp 61641 - CP Alberto Montaña Plata.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	371 KB	No	415 KB	11%	5/05/2026 6:50 a. m.	
 Sentencia CE 19-02-2024 - Exp 62023 - CP Sachica Mendez.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	337 KB	No	361 KB	7%	5/05/2026 6:52 a. m.	

Carpeta 05 contiene:

Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 05 - Doctrina sobre vigencia del contrato							
Ordenar Ver Extraer todo							
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	
 Concepto C-011 - Colombia Compra Eficiente.docx	Documento de Microsoft ...	641 KB	No	670 KB	5%	5/05/2026 11:55 a. m.	
 Doctrina Externado - Cumplimiento obligaciones pendientes en vigencia del contrato.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	732 KB	No	762 KB	4%	5/05/2026 6:49 a. m.	

Carpeta 06 contiene:

Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 06 - Precedente Teusaquillo							
Ordenar Ver Extraer todo							
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	
 Antecedente Procuraduría 50 Judicial II - Acuerdo conciliatorio 13-12-2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	551 KB	No	574 KB	4%	5/05/2026 6:44 a. m.	
 Auto TAC 29-09-2023 - Aprueba conciliacion Teusaquillo - Exp 2023-00342.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	1.753 KB	No	1.785 KB	2%	5/05/2026 11:55 a. m.	

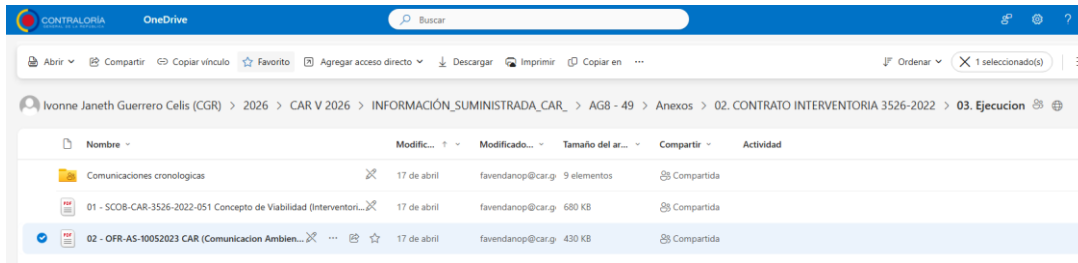
Carpeta 07 contiene:

Descargas > Soportes R (1) (4).zip > 07 - Sentencia C-071 de 2024 - limites control fiscal							
Ordenar Ver Extraer todo							
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ...	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	
 Sentencia C-071 de 07-03-2024 - Concepto fiscal en conciliacion.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	19.307 KB	No	19.356 KB	1%	5/05/2026 6:32 a. m.	

Como se evidencia, aunque los archivos aportados no corresponden a la ejecución del Contrato 3524 de 2022, guardan relación con los argumentos jurídicos de la respuesta. Por lo tanto, se incorporan a este análisis los documentos allegados para la respuesta a la observación No. 9, referente al Contrato de Interventoría No. 3526 de 2022.

A continuación, se listan los documentos remitidos por la corporación respecto a la ejecución de este último contrato (No. 3526 de 2022), los cuales formarán parte del presente estudio:

- Una carpeta denominada comunicaciones cronológicas
- Un oficio PDF 01-SCOB CAR 3526-2022-051 Concepto de viabilidad, fechado 15 de agosto de 2024
- Un oficio PDF OFR-AS-10052023, fechado 10 de mayo de 2023



En la carpeta de comunicaciones cronológicas se encuentra:

Buscar en Comunicaciones cronologicas							
Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido	Tamaño	Relación	Fecha de modificación	
00 - INDICE Comunicaciones CTO 3526 (resumen CAR).docx	Documento de Microsoft ...	13 KB	No	13 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2022-11-03 Rad 2023101655 - SGEN delega supervision CTO 3526-2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	476 KB	No	476 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2022-11-09 Rad 2023103811 - Envio Acta de Inicio CTO 3526-2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	359 KB	No	359 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-02-02 Rad 2023008497 - SGEN solicita informes ejecucion CTO 3526.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	527 KB	No	527 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-02-06 Rad 2023010141 - DLIA envia CDP vigencias futuras a DAF.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	658 KB	No	658 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-03-22 Rad 2023027024 - Radicacion documentos CTO 3526 (anexos CD).pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	359 KB	No	359 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-06-16 Rad 2023059678 - Radicacion soportes ejecucion CTO 3526 hasta abril 2023.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	365 KB	No	365 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-11-03 Rad 2023100822 - Oficio rechaza solicitud de suspension del contrato.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	773 KB	No	773 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	
2023-11-29 Rad 2023116927 - SGEN solicita documentos para liquidacion CTO 3526.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	514 KB	No	514 KB	0%	14/05/2026 4:43 p. m.	

Como se puede evidenciar, todos los archivos corresponden a comunicaciones internas de la corporación autónoma, y ninguno de ellos contiene correos electrónicos que permitan demostrar la existencia de una trazabilidad relacionada con el intercambio de comunicaciones entre el contratista y la corporación. Así mismo, dentro de esta documentación se encuentran dos documentos que total desacuerdo entre las partes: uno identificado con el consecutivo 20232100822, fechado el 03/11/2023, y otro con el consecutivo 20233116927, fechado el 29/11/2023

Del primer documento se toman las siguientes consideraciones:

(...) “En primer lugar, en cuanto a lo referente a la negligencia por parte de la entidad, es importante indicar que es obligación de la entidad estatal velar por el correcto cumplimiento de las condiciones contractuales, de los bienes y servicios objeto de contratación, así como de las condiciones de calidad ofrecidas las cuales fueron pactadas desde los términos de condiciones y a la firma del contrato.

En este sentido, la revisión de los ajustes solicitados por el contratista de obra y que a su vez fueron enviados por la interventoría, requerían de una verificación técnica, financiera y jurídica de manera exhaustiva, que evitara un detrimento patrimonial para la entidad; es así que, desde el momento que se recibió la solicitud de modificación por parte del contratista la cual involucraba cambios sustanciales en la especificaciones técnicas de los bienes y en las actividades a realizar, la Corporación dio inicio a la revisión y análisis de la información radicada a fin de poder viabilizar la propuesta presentada.

Teniendo en cuenta lo anterior y las causales de las modificaciones y los ajustes a lugar, se requirió de una revisión minuciosa la cual, al ser evaluada por el área técnica, jurídica y financiera, no cumplía a satisfacción para poder aprobar dicho modificadorio, considerando que, el contratista CONSORCIO SOLAR CAR 2021 en su solicitud presentó unos nuevos equipos, los cuales, al ser verificados por el equipo técnico de la Corporación, cumplen al contar de manera individual con potencias superiores a la ofertada, pero modificando la cantidad de paneles señaladas en el anexo de especificaciones técnicas, con lo cual al realizar las operaciones aritméticas se evidencia que no alcanzan la potencia DC(W) y AC(W) determinada con la propuesta inicial presentada por el CONSORCIO SOLAR CAR 2021 y aceptada por la entidad al momento de la adjudicación, situación que no podía ser aceptada ni por la interventoría, ni por la entidad. En el entendido en el que posteriormente se realizaron las subsanaciones correspondientes a lo solicitado, pero aún no fueron suficientes para la aprobación por parte de la entidad

Así las cosas, de acuerdo a la mesa de trabajo realizada el día 2 de noviembre de 2023, donde se explicaron los motivos de la no aceptación de la solicitud de modificación del contrato de obra presentada por la interventoría y soportada en la solicitud del contratista de obra, en relación a los ajustes en las especificaciones técnicas y cantidades, y donde además se solicitó un plazo viable para poder subsanar las observaciones presentadas, teniendo en cuenta su complejidad, los términos solicitados en el correo electrónico enviado posterior a la mesa de trabajo el día 2 de noviembre de 2023 por el Consorcio Solar 2021 no eran viables y por ende el plazo pactado en la reunión se consideró adecuado para hacer las correcciones respectivas.

Por otra parte, en relación a la solicitud de contratista relacionada con la facturación de los equipos presuntamente entregados, la Corporación se permite aclarar que ni la supervisión CAR ni la interventoría han recibido de manera formal y de acuerdo a las condiciones pactadas en el contrato ninguno de los bienes contratados, considerando que tal como se manifestó en diferentes reuniones, cualquier entrega de los bien deberá cumplir con lo establecido actualmente en las cláusulas del contrato y los documentos que lo soportan, por lo que su solicitud resulta inviable.

Finalmente, es importante señalar que considerando que a la fecha falta un día para la terminación del contrato y ante la imposibilidad del cumplimiento del objeto contractual dado que no fue posible por parte del contratista justificar el sustento legal, ni jurídico, ni técnico, ni contractual que soportara la modificación del contrato respecto de las condiciones técnicas iniciales que dieron lugar a la adjudicación del contrato, no fue procedente acceder a la solicitud de modificación presentada por el CONSORCIO SOLAR CAR 2021, y no se consideró la posibilidad de suspensión del contrato existiendo situaciones que alteraban su normal desarrollo, tal como fue establecido en la cláusula decima cuarta del contrato 3526 de 2022, se invita tanto a la interventoría como al contratista de obra a adelantar la liquidación de los contratos respectivos, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Vigésima Octava- Liquidación del contrato 3526 de 2022" (...)

El memorando interno No. 20233116927 evidencia que la Secretaría General requirió al director del Laboratorio e Innovación Ambiental (DLIA) la documentación correspondiente para iniciar el trámite de liquidación del contrato.

(...) “La Secretaria General - SGEN en atención al seguimiento contractual que viene adelantando en virtud del Acuerdo CAR No. 022 del 21 de octubre de 2014, modificado por el Acuerdo 28 del 10 de octubre de 2017, por el cual se determina la estructura interna de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, y se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones; en el artículo 5 del Acuerdo CAR No. 022, denominado Propósito y Funciones de la Secretaría General, establece que corresponde a SGEN; “hacer seguimiento a los deberes y obligaciones que los supervisores e interventorías tienen en la ejecución de los contratos y/o convenios suscritos por la entidad, conforme a la normatividad vigente y al Manual de Supervisión e Interventoría de la CAR.”, esto claramente evidencia la responsabilidad que tiene la SGEN en relación al seguimiento de los deberes y obligaciones en cabeza de los supervisores e interventores de contratos y convenios suscritos por la Entidad.

En razón a lo anterior, y con el propósito de adelantar la liquidación del Contrato No. 3526 de 2022, suscrito entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR y SERVICIOS DE CONSULTORÍA OBRAS Y BIENES SAS- SECOB SAS, cuyo objeto corresponde a: “INTERVENTORÍA EXTERNA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA Y AMBIENTAL AL CONTRATO DE OBRA CUYO OBJETO CORRESPONDE A INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN”, cuyo plazo de ejecución finalizó el día 03 de noviembre de 2023; me permito solicitar el envío a esta Secretaría, de los documentos que relacionó a continuación: ...

Igualmente, se le informa que la póliza de cumplimiento está vigente hasta el día 29 de octubre de 2024, y que si dicho contrato no se liquida antes de esta fecha, es necesario ajustar la garantía de cumplimiento, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.3.1.12 Suficiencia de la Garantía de Cumplimiento.

Se recuerda, que es obligación del contratista notificarle a la aseguradora, las actuaciones contractuales que se puedan presentar al interior del contrato, esto con el fin de mantener vigentes los amparos durante toda su ejecución y hasta la liquidación del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda al supervisor y Contratista que los datos consignados en las actas de Terminación y Liquidación, Informes de

contratista, Informes de supervisión, deben encontrarse conforme a lo establecido en la minuta contractual; así mismo verificar cada una de las obligaciones generales, específicas y productos establecidos dentro de la relación contractual

Es del caso recordarle, que mediante la Circular No. 20224000301 del 5 de septiembre de 2022 la Secretaría General en atención a lo estipulado en el Acuerdo CAR 022 de 2014, Modificado por el Acuerdo 28 del 10 de octubre de 2017, dio a conocer los lineamientos frente a la actividad contractual, supervisión e interventoría para la liquidación de los contratos y convenios suscritos por la CAR.

Así mismo, es importante recordarle que el contratista debe publicar en el SECOP II los pagos y soportes que correspondan, los cuales deberán estar debidamente aprobados por el supervisor.

Se aclara que los documentos solicitados deberán radicarse en la Secretaría General mediante memorando, con los respectivos anexos en físico, debidamente firmados por quien corresponda.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente recordarle a la supervisión los términos establecidos para llevar a cabo la liquidación y en tal sentido, me permito, poner en contexto los siguiente: “ (...) con la Ley 1150 de 2007, la liquidación de los contratos tiene tres tiempos definidos: (i) de mutuo acuerdo dentro del plazo convenido y a falta de éste, dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término de contrato; (ii) unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo cuando intentando aquella el contratista no se hace presente o no se llega a ningún acuerdo; y (iii), de común acuerdo o unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual Fijada en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)”.

e. De lo anterior se concluye que la corporación —como entidad única e independientemente del director de turno— tenía plena claridad sobre la situación y mantenía una postura distante frente a la discrepancia existente con el contratista de obra y el interventor. Dicha postura quedó registrada en los párrafos 2 y 3 del documento 20232100822, los cuales fundamentan la formulación de la presente observación. Entre otros aspectos, esta se encamina a señalar que la modificación de las especificaciones técnicas del contrato de obra 3524 de 2026 no se ajustaba a la normatividad contractual vigente, toda vez que tales especificaciones ya habían sido analizadas, evaluadas y ponderadas dentro del proceso licitatorio que dio origen a la adjudicación.

f. El análisis de los oficios 20232100822 y 20233116927, emitidos por la CAR, evidencia que la similitud entre las situaciones de los contratos 3524 y 3526 de 2022 se desarrolló en un contexto de distanciamiento de la corporación frente a la

irregularidad observada. Por lo anterior, se concluye que la postura adoptada en el documento 20232100822 fue razonable, al no aceptar en su momento la entrega de elementos que diferían de las especificaciones técnicas pactadas en el contrato de obra 3524 de 2022. No obstante, dicha entrega sí contó con el beneplácito de la interventoría, lo que evidencia un deficiente cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de ambos contratistas, toda vez que ninguno verificó la existencia de un documento idóneo que avalara tales modificaciones.

g. Respecto a los argumentos expuestos tanto en los documentos de respuesta como en las intervenciones de los funcionarios de la entidad, se concluye lo siguiente:

Primero: Las argumentaciones se centran de manera unánime en la defensa del acuerdo conciliatorio sometido a control de legalidad; sin embargo, dicho acuerdo no es el objeto de debate de la observación No. 10. Esta observación se origina en la revisión de la gestión jurídica de la entidad y, por ende, de las fichas de conciliación del sistema eKOGUI, plataforma que sirve como fuente y fundamento para evaluar la ejecución de los contratos 3524 y 3526 de 2022.

Segundo: La observación no pretende endilgar responsabilidad fiscal o disciplinaria a los miembros del comité de conciliación. Por el contrario, se formula una observación con presunta incidencia disciplinaria originada en una falla del control interno y de la supervisión que debió ejercer la entidad, así como en la omisión del seguimiento y verificación del objeto contractual. Lo anterior se evidencia en la ausencia de acciones tales como la afectación de pólizas o el inicio de procesos de incumplimiento. Asimismo, se señala el recibo de elementos que no fueron contratados por la corporación en el proceso licitatorio correspondiente y la indebida custodia actual de bienes que legalmente no forman parte de su patrimonio.

h. Las intervenciones realizadas en la mesa de trabajo del 7 de mayo de 2026, sumadas al análisis fáctico de los documentos aportados por la corporación, evidencian la configuración de hechos cumplidos. Esto obedece a que, ante la ausencia de un instrumento idóneo, el contratista de obra y el de interventoría ejecutaron actos que no fueron convalidados oportunamente por la entidad y que, actualmente, se pretenden subsanar.

Al respecto, se formulan las siguientes precisiones:

i. Contrario a lo manifestado por los funcionarios intervinientes, en el SECOP II no se encuentra publicado documento alguno sobre la ejecución del contrato. Asimismo, tampoco fueron allegados a este ente de control los soportes relacionados en dicha diligencia, tales como: informes de ejecución del contratista de obra y del interventor, actas de reuniones y comunicaciones de la interventoría

mediante las cuales se formalizará el recibo, en las nueve regionales, de los elementos principales objeto del contrato.

Ejecución del Contrato

☐ Porcentaje
☐ Recepción de artículos

Facturas del contrato

Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura	Estado
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados						

Documentos de ejecución del contrato

Descripción	Nombre del documento	Cargado por
ACTA DE INICIO CTO. 3524 DE 2022.pdf	ACTA DE INICIO CTO. 3524 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle
Adición a propuesta de conciliación contrato de obra No. 3524 de 2022 (1).pdf	Adición a propuesta de conciliación contrato de obra No. 3524 de 2022 (1).pdf	Proveedor Descargar Detalle
MEMO CON EL CUAL ENVÍAN ACTA DE INICIO DEL CTO 3524 DE 2022.pdf	MEMO CON EL CUAL ENVÍAN ACTA DE INICIO DEL CTO 3524 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle
RP CTO 3524 DE 2022.pdf	RP CTO 3524 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle

Modificaciones del Contrato
[Volver al principio](#)

Modificación del contrato

Referencia de la modificación	Tipo de modificación	Fecha de modificación	Fecha de aprobación	Estado	Versión	Versión previa	Cambios
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados							

Documentos del contrato
[Volver al principio](#)

Documentos del contrato

Descripción	Nombre del documento	
MINUTA 3524 de 2022.pdf	MINUTA 3524 de 2022.pdf	Descargar Detalle
RUT CONSORCIO SOLAR CAR 2021 (1).pdf	RUT CONSORCIO SOLAR CAR 2021 (1).pdf	Descargar Detalle

¿Documentos del Contrato están firmados por ambas partes? ☐ Sí ☒ No

Información presupuestal
[Volver al principio](#)

Asignaciones para el seguimiento

Ordenador del Gasto	Tipo de documento	Número de documento
Supervisor	Tipo de documento	Número de documento

Histórico de asignaciones

Posición	Nombre	Fecha de seguimiento	Cambiado por
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo ☐ Sí ☒ No

de Dar a conocer al Excmo. de Dar

j. En línea con lo anterior, el equipo auditor hace énfasis en que, mediante las solicitudes de información 2026EE0066019 y 2026EE0075098, solicitó a la corporación la totalidad de los soportes relacionados con los contratos 3524 y 3526 de 2022. No obstante, en ninguna de las respuestas se allegaron documentos sobre la ejecución contractual ni la trazabilidad de las comunicaciones que debieron surtir entre el contratista de obra y la entidad respecto a la situación objeto de debate.

k. Al respecto, el argumento esgrimido por el equipo jurídico de la corporación en la mesa de trabajo del 7 de mayo de 2026 —según el cual la ficha eKOGUI y el acuerdo conciliatorio gozan de reserva legal— constituye una interpretación que

contraviene lo establecido en el artículo 24⁴⁴ de la Ley 1437 de 2011, así como lo normado en el Decreto Ley 403 de 2020⁴⁵ (artículo 3, literal k, y artículo 90). Estas últimas disposiciones consagran el principio de inoponibilidad en el acceso a la información, el cual faculta a los órganos de control fiscal a examinar los datos de la gestión pública sin que se les pueda oponer reserva alguna.

l. El argumento conforme al cual «el plazo de ejecución y la vigencia del contrato son nociones distintas y no equivalentes» resulta ajeno al objeto de la presente discusión. Al examinar el contenido de la ficha eKOGUI, se evidencia que dicha distinción no fue planteada en el acápite de hechos ni en el análisis jurídico allí consignado. En consecuencia, este aspecto no formó parte de las materias sometidas a consideración y, por ende, no fue objeto del acuerdo conciliatorio. En efecto, el pronunciamiento de la corporación en el marco del referido acuerdo se circunscribió al análisis de la caducidad de la acción contractual, cuestión que no es materia de la observación bajo estudio.

m. Lo argumentado por la corporación respecto a los supuestos límites del control fiscal frente al control judicial carece de aplicabilidad en el presente análisis. Si bien es cierto que la Sentencia C-071 de 2024 de la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 —salvaguardando la autonomía judicial ante la exigencia de un concepto previo de la Contraloría—, dicha consideración no es aplicable al caso concreto. Esto se debe a que este ente de control no se está pronunciando sobre la legalidad del acuerdo conciliatorio, sino sobre la omisión de la entidad en el seguimiento y la verificación del cumplimiento del objeto del Contrato 3524 de 2022, situación advertida al revisar la gestión jurídica de la corporación. Por lo tanto, no se configura un desbordamiento de las competencias de la Contraloría General de la República.

n. El planteamiento según el cual la conciliación extrajudicial constituye un acto jurídico autónomo, diferenciado de una modificación contractual, resulta desvirtuado por el hecho de que la presente observación no se dirige contra el

⁴⁴ **ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados.** Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial: 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas. 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica. 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación. 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008. 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos. 7. Los amparados por el secreto profesional. 8. Los datos genéticos humanos.

⁴⁵ **ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: **k) Inoponibilidad en el acceso a la información.** En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna. **ARTÍCULO 90. inoponibilidad y preservación de la reserva.** El acceso a los sistemas de información o bases de datos de las entidades públicas y privadas que dispongan o administren recursos y/o ejerzan funciones públicas, por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, no podrá impedirse o limitarse con el argumento del carácter reservado o clasificado de la información.

acuerdo conciliatorio en sí mismo, sino frente a lo consignado en la ficha técnica presentada por la corporación. Dicho documento contiene una descripción técnica de la obra que incorpora, materialmente, una modificación contractual sobre aspectos sustanciales que formaron parte del pliego de condiciones y que fueron objeto de ponderación dentro del respectivo proceso de licitación pública.

Lo anterior contraviene el lineamiento jurisprudencial del Consejo de Estado que fundamenta la presente observación, particularmente en cuanto a:

ii) Límites de orden formal.

La solemnidad del contrato de modificación.

El contrato celebrado por la Administración con los particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes

De conformidad con los artículos 30 y 40 de la Ley 80 de 1993, el simple consentimiento de las partes no es suficiente para perfeccionar la modificación de un contrato estatal, pues siendo el contrato principal solemne, lo serán los contratos modificatorios o adicionales...

iii) Límites de orden material

Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones

No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

ñ. El argumento basado en el precedente judicial invocado carece de aplicación al caso concreto. Al analizar la aprobación judicial de la conciliación citada, se observa que los supuestos fácticos allí estudiados no guardan relación con el objeto de la presente observación. En aquel escenario, el negocio jurídico presentaba un avance físico considerable; situación que contrasta con los contratos aquí evaluados, los cuales carecen de ejecución o, al menos, esta no se encuentra soportada documentalmente. Asimismo, frente a lo alegado por la corporación sobre la debida ejecución del contrato de obra mediante la entrega de paneles solares, es preciso reiterar que dichos elementos no corresponden a las especificaciones técnicas efectivamente contratadas por la entidad.

En consecuencia, se confirma el hallazgo y se mantiene su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No. 11 - CONTRATO 3526 DE 2022⁴⁶ – (D)

RESUMEN

Incumplimiento por parte del control interno en su deber de ejercer seguimiento y verificación del cumplimiento del objeto contractual, conforme a lo previsto en la minuta contractual, específicamente en la “CLÁUSULA CUARTA. - OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN”.

CRITERIOS

- Constitución Política

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

(...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (...)

ARTÍCULO 267

“La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley

- Ley 80 de 1993

ARTÍCULO 18.- De la Caducidad y sus Efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad

⁴⁶ CGR Código APA COH_5235_2026-1-AU-FI

por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.

ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación

1. Contrato de Obra Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto.

ARTÍCULO 50.- De la Responsabilidad de las Entidades Estatales. Las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas. En tales casos deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de la misma y la ganancia, beneficio o provecho dejados de percibir por el contratista.

ARTÍCULO 51.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTÍCULO 52.- De la Responsabilidad de los Contratistas Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales

responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley.

ARTÍCULO 53.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. (Modificado por el art. 2 de la Ley 1882 de 2018) Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.

Por su parte, los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría.

- Ley 1150 de 2007

ARTÍCULO 7. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

- Ley 1952 de 2019¹⁵.

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 30. Autores. Es autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo o función.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso,

las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil, Numero único: 11001-03-06-000-2018-00034-00, No de Radicación 2369, consejero Ponente: Oscar Dario Amaya Navas

CONDICIÓN

Contrato Numero	3526 de 2022
Objeto del Contrato	Interventoría externa técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental al contrato de obra cuyo objeto corresponde a <i>INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN</i>
Contratista	Servicios de Consultoría, Obras y Bienes S.A.S – SECOP SAS, con NIT No. 900115339-0.
Valor del Contrato	CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL CIENTO CUARENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$178.839.144) incluido IVA y todo costo DIRECTO e INDIRECTO
Plazo	Doce (12) meses

Una vez analizados los documentos y las actuaciones contractuales adelantadas durante la vigencia del contrato 3526 de 2022, así como la actuación prejudicial correspondiente (ficha de conciliación), se evidencian los siguientes aspectos:

Es necesario aclarar que, en la redacción de los hechos consignados en la ficha eKOGUI del mes de agosto de 2025, elaborada por el apoderado designado por la CAR, no se hace una alusión detallada al contrato 3526 de 2022. En efecto, el objeto del acuerdo conciliatorio busca viabilizar la reactivación y culminación de los contratos 3524 y 3526, ajustando sus condiciones a la situación sobreviniente que impidió su ejecución en el plazo inicialmente previsto, bajo los siguientes lineamientos:

(...)

- **Contrato de obra No. 3524 de 2022:** *Se acuerda la disminución del valor contractual inicial de \$1.550.775.895, manteniéndose las obligaciones esenciales y el alcance del objeto, con adecuaciones técnicas debidamente justificadas.*

- **Contrato de interventoría No. 3526 de 2022:** Se mantiene el valor contractual inicial de **\$178.644.277**, reconociéndose que su ejecución depende de la reactivación y desarrollo del contrato principal de obra. (...)

En atención a la consideración precedente, se estima necesario advertir que algunos de los hechos que serán objeto de análisis no se encuentran consignados en la ficha de conciliación extrajudicial.

1. Se desarrollo proceso de selección para contratar el objeto correspondiente a: Interventoría externa técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental al contrato de obra cuyo objeto corresponde a: *INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN.*
2. El proceso termino con Resolución de adjudicación No. 329 del 19 de octubre de 2022 al proponente: Servicios de Consultoría, Obras y Bienes S.A.S – SECOP SAS con NIT No. 900115339-0.
3. Con el fin de tener una contextualización de la situación objeto de la ficha de conciliación, se debe comentar que los contratos en mención, el No. 3524 de 2022 (obra) y el No. 3526 de 2022 (interventoría), celebrados con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–, finalizaron el 3 de noviembre de 2023 según consta en la plataforma SECOP II.
4. Cabe recordar que, el 30 de enero de 2023, el CONSORCIO SOLAR CAR 2021, contratista de obra, informó sobre la discontinuación de los modelos de paneles solares inicialmente ofertados, los cuales habían sido determinantes para otorgarle el puntaje en la licitación. Para acreditar esta situación, el consorcio presentó una carta del productor certificando que dichos modelos ya no se fabricaban ni comercializaban.
5. Se enfatiza que, para el mes de agosto de 2025, fecha en la cual se elabora la ficha de conciliación, los Contratos 3524 (Obra) y 3526 (interventoría) de 2022 no se encuentra vigente, toda vez que el plazo establecido para el cumplimiento del objeto contractual ha vencido.
6. Sin la existencia de un documento contractual vigente (acta modificatoria), se ejecutaron algunas actividades por parte del contratista y del interventor, con el consentimiento de la CAR; igualmente, se reportó la entrega de paneles que no corresponden a los inicialmente ofertados por el contratista.

7. En la ficha se evidencia que como planteamiento del problema jurídico se toma: *“El asunto jurídico central consiste en determinar si resulta jurídicamente procedente y contractualmente viable reactivar la ejecución de los contratos estatales No. 3524 de 2022 (obra) y No. 3526 de 2022 (interventoría), ambos celebrados por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–, cuyos plazos contractuales han fenecido debido a una imposibilidad sobreviniente no imputable a los contratistas, consistente en la desaparición del mercado de los bienes ofertados (paneles solares específicos), lo que impidió materialmente su ejecución.*

La cuestión a resolver es si, subsistiendo la necesidad pública que motivó la contratación y existiendo un hecho de fuerza mayor que frustró el cumplimiento dentro del plazo inicial, las partes pueden, mediante una fórmula conciliatoria tripartita (obra, interventoría y entidad contratante), formalizada en sede extrajudicial con control judicial, acordar:

2. *La sustitución técnica de los bienes originalmente ofertados por otros equivalentes que satisfagan el objeto contractual.*
2. *La reanudación de la ejecución tanto del contrato de obra como del de interventoría, garantizando el principio de continuidad de la función administrativa, el cumplimiento de los fines estatales, la protección del patrimonio público y el respeto de la legalidad contractual”.*

Ahora bien, los hechos acá relacionados evidencian un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa contractual vigente —Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007—, así como de los lineamientos jurisprudenciales del Consejo de Estado.

En particular, se advierte una irregularidad en la modificación contractual realizada mediante una ficha de conciliación extrajudicial, documento que no resulta idóneo para este tipo de actuación. Más aún, cuando dentro de la redacción de los hechos se señala que el plazo del contrato se encuentra vencido.

La decisión de reactivar un contrato cuyo plazo de ejecución se encuentra vencido, así como la de realizar modificaciones contractuales mediante una ficha de conciliación extrajudicial, resultan contrarias a los lineamientos establecidos por el Consejo de Estado en su línea jurisprudencial. Esta corporación ha determinado las reglas aplicables a la modificación del contrato estatal, concibiéndolas como límites que deben ser respetados por la entidad contratante, con el fin de preservar principios de origen legal como la planeación, la selección objetiva, la libre concurrencia, la transparencia y la igualdad, entre otros.

Estos límites también han sido desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente y se encuentran fijados en el documento C-384 de 2025, en los siguientes términos: (...) *“Dentro de los límites de*

orden temporal se comprenden: i) la vigencia del contrato, pues no podría modificarse un contrato cuyo plazo ha culminado; y ii) la prohibición de consagrar prórrogas automáticas, sucesivas o indefinidas, en tanto resultan contrarias al derecho esencial de la libre competencia” (...).

Estos parámetros han sido desarrollados por el Consejo de Estado de la siguiente forma:

(...) “Clases de límites para la modificación de los contratos:

b. Clases de límites para la modificación de los contratos:

i) Límites de orden temporal.

- Relacionados con la vigencia del contrato.*

La posibilidad de modificar un contrato solo puede ejercerse durante su vigencia, así se trate de una simple prórroga del plazo pues no resulta viable jurídicamente realizar modificaciones sobre un contrato con un plazo contractual vencido como lo ha reiterado el Consejo de Estado...

ii) Límites de orden formal.

La solemnidad del contrato de modificación.

El contrato celebrado por la Administración con los particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes

De conformidad con los artículos 30 y 40 de la Ley 80 de 1993, el simple consentimiento de las partes no es suficiente para perfeccionar la modificación de un contrato estatal, pues siendo el contrato principal solemne, lo serán los contratos modificatorios o adicionales...

iii) Límites de orden material

Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones

No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

CAUSA

La situación descrita obedece a una posible debilidad en el control interno que debió ejercer la entidad respecto del seguimiento y verificación del cumplimiento del

objeto contractual, conforme a lo previsto en la minuta contractual, específicamente en la **“CLÁUSULA CUARTA. - OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN”**, la cual establece, entre otras, las siguientes obligaciones: *“... 1. Ejercer la supervisión técnica de las actividades, garantizando que el contratista ejecute adecuada y oportunamente el objeto del contrato. 2. Vigilar el cumplimiento de las diferentes etapas de la ejecución del contrato...4. Suscribir las actas necesarias durante la ejecución del contrato....*

Por otra parte, se advierte una debilidad atribuible al contratista, Servicios de Consultoría, Obras y Bienes S.A.S – SECOP SAS, consistente en el no cumplimiento de las **“OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: 2. Verificar el cumplimiento de los términos y obligaciones generales y específicas del contrato de obra...4. Exigir al contratista de obra el cumplimiento idóneo y oportuno del objeto del contrato y, por lo tanto, informar oportunamente a las partes del contrato sobre las fallas que se presenten en su ejecución..., lo anterior configura deficiencias en el seguimiento técnico especializado a la ejecución del contrato, el cual debía ser ejercido por el interventor, en cumplimiento de sus funciones de control, verificación y acompañamiento técnico durante la ejecución contractual.**

EFFECTO

Esta situación podría dar lugar a la eventual iniciación de un proceso judicial a través del medio de control de controversias contractuales, el cual podrá ser promovido por cualquiera de las partes interesadas. En el marco de dicho proceso, habrá de debatirse la determinación de las responsabilidades derivadas de la situación previamente descrita, circunstancia que eventualmente podría conducir a una decisión desfavorable para los intereses económicos de la CAR.

Por lo anteriormente expuesto, esta observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Por medio del oficio de respuesta denominado **“RESPUESTA A LAS OBSERVACIONES No. 9 (D) y No. 10 (D)”** la corporación comentó:

I. La conciliación fue jurídicamente necesaria para prevenir un daño antijurídico

La administración encontró un Contrato de Obra (3524 de 2022) y su contrato de interventoría coligado (3526 de 2022) celebrados y parcialmente ejecutados durante su plazo, respecto de los cuales los paneles fotovoltaicos fueron importados, recibidos materialmente por la interventoría y por la entidad mediante actas formales de recibo, e ingresaron al patrimonio de la CAR, donde permanecen bajo su custodia desde hace aproximadamente un año, en condiciones idóneas para su instalación en sedes regionales. Esa realidad material —bienes formalmente recibidos,

patrimonialmente incorporados y bajo custodia activa de la entidad— no es una circunstancia menor: constituye el punto de partida que activa, frente a la administración, un deber concreto de obrar con diligencia y proteger los recursos públicos asociados a esos bienes.

Sobre la ejecución contractual concurrieron tres factores que la entidad debía valorar. Primero, una imposibilidad sobreviniente y de fuerza mayor: la discontinuación internacional de los módulos solares originalmente ofertados, hecho ajeno, imprevisible e irresistible debidamente acreditado. Segundo, un proceso licitatorio cuya duración fue anormal —cerca de once meses entre la apertura y la adjudicación— por suspensiones y prórrogas motivadas en causas externas a las partes, que precluyeron jurídicamente la posibilidad de actualizar los documentos precontractuales una vez en curso el proceso. Y tercero, una alternativa técnica propuesta por el contratista, rigurosamente conceptuada y validada por la interventoría, la cual no se limitó a “avalarse” pasivamente la propuesta sino que la analizó técnicamente —potencias, certificaciones, equivalencia funcional con la oferta— y recomendó formalmente a la entidad la suscripción del modificatorio contractual para preservar las condiciones técnicas y la satisfacción del objeto.

El rol de la interventoría es jurídicamente determinante en este caso. La interventoría es un órgano de control técnico, administrativo, financiero y jurídico cuya función legal consiste, precisamente, en velar por la correcta ejecución del contrato y verificar el cumplimiento de las especificaciones del objeto. En esa condición, la interventoría intervino en cada momento clave: avaló técnicamente la solución alternativa, certificó la equivalencia y mejora de las características de los nuevos módulos, recomendó la formalización del modificatorio mediante el concepto de viabilidad SCOB-CAR-3526-2022-051, autorizó y acompañó las actuaciones relativas a la compra, importación, ingreso y recibo de los paneles, suscribió las actas de recibo correspondientes y, posteriormente, intervino en la elaboración del alcance de la solicitud de conciliación mediante la comunicación SCOB-CAR-3526-2022-052. El recibo del interventor — que es la forma jurídicamente cualificada de verificación contractual— legitimó institucionalmente la entrega y consolidó la confianza del contratista en la culminación del objeto, en aplicación del principio de buena fe contractual y de la doctrina de los actos propios

Toda la situación se desarrolló en un escenario de actuación concertada, no unilateral. Existieron mesas técnicas y jurídicas entre la supervisión, la interventoría, la Dirección de Laboratorio e Innovación Ambiental, la Secretaría General y el contratista, en las cuales se discutió, validó y documentó cada paso de la solución técnica. Y se prometió tramitar el modificatorio lo cual en desarrollo del principio de buena fe generó una confianza legítima del contratista para hacer las inversiones.

Sobre esa base fáctica e institucional, la administración identificó un riesgo serio de condena judicial: la jurisprudencia del Consejo de Estado, recientemente unificada, reconoce la procedencia de la pretensión compensatoria por enriquecimiento sin justa causa cuando se entregan bienes a la administración con su aquiescencia

documentada y sin que medie modificación contractual escrita. La sentencia de unificación 2025CE-SUJ-3-001 confirmó que las hipótesis de procedencia son enunciativas y no taxativas, y que lo determinante es la reunión de los atributos comunes —inexistencia de fuente obligacional vigente y circunstancias extraordinarias que impidieron la suscripción material del negocio—, supuesto que coincide con el caso. La doctrina autorizada en materia contractual coincide en que, frente a configuraciones de buena fe, aquiescencia y entrega como las aquí descritas, el daño antijurídico es jurídicamente evitable mediante mecanismos alternativos institucionalizados. En ese contexto, acudir a la conciliación extrajudicial no fue una decisión discrecional: fue la decisión jurídicamente prudente y eficiente para prevenir el daño antijurídico, satisfacer el objeto contractual y proteger los recursos públicos.

II. Naturaleza de la conciliación: acto autónomo que aún no produce efectos jurídicos

La conciliación extrajudicial es un acto jurídico autónomo, con identidad propia, distinto de una modificación contractual. Tiene régimen jurídico específico (Ley 640 de 2001, Ley 446 de 1998 y Ley 2220 de 2022), finalidad diferenciada —resolver una controversia, no modificar bilateralmente el contrato— y un esquema institucional reforzado de doble control: primero el del Ministerio Público y, luego, el de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por tratarse de un mecanismo autónomo, los límites a la modificación contractual citados en la observación — temporales, formales y materiales— rigen el ejercicio bilateral de la facultad modificatoria entre las partes (artículos 32, 39 y 40 de la Ley 80 de 1993), pero no se trasladan, sin más, al régimen de la conciliación, que no se sustenta en la voluntad unilateral ni bilateral de las partes sino en una decisión institucional sometida a control externo independiente. El acuerdo conciliatorio no produce efectos jurídicos automáticos. Sólo los produce cuando culmina íntegramente su trámite legal: presentación ante el Ministerio Público, audiencia de conciliación, concepto del Procurador Judicial y, finalmente, aprobación por el juez competente. Únicamente con esa aprobación judicial el acuerdo presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

Asimismo, para el análisis de la respuesta, se tendrán en cuenta las declaraciones de los funcionarios que participaron en la reunión del jueves 7 de mayo de 2026, específicamente en lo relacionado con las observaciones 9 y 10 (contratos 3524 y 3526 de 2022). Dicha sesión consta en la grabación compartida por la corporación.

En línea con lo anterior se comenta:

La situación del contrato 3526 de 2022 tiene entera relación con la ejecución del contrato de obra 3524 de 2022 en consideración que su objeto es: Interventoría externa técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental al contrato de obra cuyo objeto corresponde a: **“INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE**

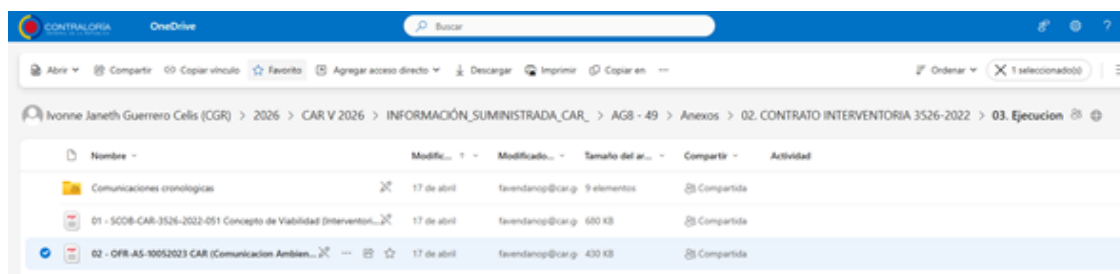
EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN”.

En la relación de documentos remitidos por la corporación con relación a la ejecución del contrato No. 3526 de 2022 (Interventoría) se observa:

a) La situación del contrato 3526 de 2022 tiene entera relación con la ejecución del contrato de obra 3524 de 2022 en consideración que su objeto es: Interventoría externa técnica, administrativa, financiera, jurídica, ambiental al contrato de obra cuyo objeto corresponde a **INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN**

b) En la relación de documentos remitidos por la corporación con relación a la ejecución del contrato No. 3526 de 2022 (Interventoría) encontramos:

- Una carpeta denominada comunicaciones cronológicas
- Un oficio PDF 01-SCOB CAR 3526-2022-051 Concepto de viabilidad, fechado 15 de agosto de 2024
- Un oficio PDF OFR-AS-10052023, fechado 10 de mayo de 2023



En la carpeta de comunicaciones cronológicas se encuentra:

Descargas > OneDrive_2025-05-14 (3).zip > Comunicaciones cronológicas

Buscar en Comunicaciones cronológicas

Nombre	Tipo	Tamaño comprimido	Protegido ..	Tamaño	Relación	Fecha de modificación
00 - Índice Comunicaciones CTO 3526 (resumen CAR).docx	Documento de Microsoft ..	13 KB	No	13 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2022-11-01 Rad 2023010165 - SGEH delega supervisión CTO 3526-2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	476 KB	No	476 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2022-11-08 Rad 2023010811 - Envío Acta de Inicio CTO 3526-2022.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	338 KB	No	338 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-02-02 Rad 2023000407 - SGEH solicita informes ejecución CTO 3526.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	527 KB	No	527 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-02-06 Rad 2023010143 - DUA envía CDP -agencias futuras a DAF.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	458 KB	No	458 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-03-22 Rad 2023027034 - Radicación documentos CTO 3526 (anexo C2).pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	339 KB	No	339 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-06-16 Rad 20230206678 - Radicación soportes ejecución CTO 3526 hasta abril 2023.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	385 KB	No	385 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-11-03 Rad 20232100822 - Oficio rechaza solicitud de suspensión del contrato.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	773 KB	No	773 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.
2023-11-29 Rad 2023116927 - SGEH solicita documentos para liquidación CTO 3526.pdf	Microsoft Edge PDF Docu...	514 KB	No	514 KB	0%	14/05/2025 4:40 p. m.

Como se puede evidenciar, todos los archivos corresponden a comunicaciones internas de la corporación autónoma, y ninguno de ellos contiene correos electrónicos que permitan demostrar la existencia de una trazabilidad relacionada con el intercambio de comunicaciones entre el contratista y la corporación. Así mismo, dentro de esta documentación se encuentran dos documentos que total desacuerdo entre las partes: uno identificado con el consecutivo 20232100822, fechado el 03/11/2023, y otro con el consecutivo 20233116927, fechado el 29/11/2023

Del primer documento se toman las siguientes consideraciones:

(...) “En primer lugar, en cuanto a lo referente a la negligencia por parte de la entidad, es importante indicar que es obligación de la entidad estatal velar por el correcto cumplimiento de las condiciones contractuales, de los bienes y servicios objeto de contratación, así como de las condiciones de calidad ofrecidas las cuales fueron pactadas desde los términos de condiciones y a la firma del contrato.

En este sentido, la revisión de los ajustes solicitados por el contratista de obra y que a su vez fueron enviados por la interventoría, requerían de una verificación técnica, financiera y jurídica de manera exhaustiva, que evitara un detrimento patrimonial para la entidad; es así que, desde el momento que se recibió la solicitud de modificación por parte del contratista la cual involucraba cambios sustanciales en la especificaciones técnicas de los bienes y en las actividades a realizar, la Corporación dio inicio a la revisión y análisis de la información radicada a fin de poder viabilizar la propuesta presentada.

Teniendo en cuenta lo anterior y las causales de las modificaciones y los ajustes a lugar, se requirió de una revisión minuciosa la cual, al ser evaluada por el área técnica, jurídica y financiera, no cumplía a satisfacción para poder aprobar dicho modificadorio, considerando que, el contratista CONSORCIO SOLAR CAR 2021 en su solicitud presentó unos nuevos equipos, los cuales, al ser verificados por el equipo técnico de la Corporación, cumplen al contar de manera individual con potencias superiores a la ofertada, pero modificando la cantidad de paneles señaladas en el anexo de especificaciones técnicas, con lo cual al realizar las operaciones aritméticas

se evidencia que no alcanzan la potencia DC(W) y AC(W) determinada con la propuesta inicial presentada por el CONSORCIO SOLAR CAR 2021 y aceptada por la entidad al momento de la adjudicación, situación que no podía ser aceptada ni por la interventoría, ni por la entidad. En el entendido en el que posteriormente se realizaron las subsanaciones correspondientes a lo solicitado, pero aun no fueron suficientes para la aprobación por parte de la entidad

Así las cosas, de acuerdo a la mesa de trabajo realizada el día 2 de noviembre de 2023, donde se explicaron los motivos de la no aceptación de la solicitud de modificación del contrato de obra presentada por la interventoría y soportada en la solicitud del contratista de obra, en relación a los ajustes en las especificaciones técnicas y cantidades, y donde además se solicitó un plazo viable para poder subsanar las observaciones presentadas, teniendo en cuenta su complejidad, los términos solicitados en el correo electrónico enviado posterior a la mesa de trabajo el día 2 de noviembre de 2023 por el Consorcio Solar 2021 no eran viables y por ende el plazo pactado en la reunión se consideró adecuado para hacer las correcciones respectivas.

Por otra parte, en relación a la solicitud de contratista relacionada con la facturación de los equipos presuntamente entregados, la Corporación se permite aclarar que ni la supervisión CAR ni la interventoría han recibido de manera formal y de acuerdo a las condiciones pactadas en el contrato ninguno de los bienes contratados, considerando que tal como se manifestó en diferentes reuniones, cualquier entrega de los bien deberá cumplir con lo establecido actualmente en las cláusulas del contrato y los documentos que lo soportan, por lo que su solicitud resulta inviable.

Finalmente, es importante señalar que considerando que a la fecha falta un día para la terminación del contrato y ante la imposibilidad del cumplimiento del objeto contractual dado que no fue posible por parte del contratista justificar el sustento legal, ni jurídico, ni técnico, ni contractual que soportara la modificación del contrato respecto de las condiciones técnicas iniciales que dieron lugar a la adjudicación del contrato, no fue procedente acceder a la solicitud de modificación presentada por el CONSORCIO SOLAR CAR 2021, y no se consideró la posibilidad de suspensión del contrato existiendo situaciones que alteraban su normal desarrollo, tal como fue establecido en la cláusula decima cuarta del contrato 3526 de 2022, se invita tanto a la interventoría como al contratista de obra a adelantar la liquidación de los contratos respectivos, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Vigésima Octava- Liquidación del contrato 3526 de 2022

El memorando interno No. 20233116927 evidencia que la Secretaría General requirió al director del Laboratorio e Innovación Ambiental (DLIA) la documentación correspondiente para iniciar el trámite de liquidación del contrato.

(...) “La Secretaria General - SGEN en atención al seguimiento contractual que viene adelantando en virtud del Acuerdo CAR No. 022 del 21 de octubre de 2014, modificado por el Acuerdo 28 del 10 de octubre de 2017, por el cual se determina la

estructura interna de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, y se asignan las funciones y responsabilidades de las dependencias que la conforman y se dictan otras disposiciones; en el artículo 5 del Acuerdo CAR No. 022, denominado Propósito y Funciones de la Secretaría General, establece que corresponde a SGEN; "hacer seguimiento a los deberes y obligaciones que los supervisores e interventorías tienen en la ejecución de los contratos y/o convenios suscritos por la entidad, conforme a la normatividad vigente y al Manual de Supervisión e Interventoría de la CAR.", esto claramente evidencia la responsabilidad que tiene la SGEN en relación al seguimiento de los deberes y obligaciones en cabeza de los supervisores e interventores de contratos y convenios suscritos por la Entidad.

En razón a lo anterior, y con el propósito de adelantar la liquidación del Contrato No. 3526 de 2022, suscrito entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA- CAR y SERVICIOS DE CONSULTORÍA OBRAS Y BIENES SAS- SECOB SAS, cuyo objeto corresponde a: "INTERVENTORÍA EXTERNA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, JURÍDICA Y AMBIENTAL AL CONTRATO DE OBRA CUYO OBJETO CORRESPONDE A INSTALACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DE ENERGÍA SOSTENIBLE, MEDIANTE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS CON EL FIN DE ADOPTAR MECANISMOS DE EFICIENCIA ENERGÉTICA Y REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO PARA LAS DIRECCIONES REGIONALES DE LA CAR Y LA JURISDICCIÓN", cuyo plazo de ejecución finalizó el día 03 de noviembre de 2023; me permito solicitar el envío a esta Secretaría, de los documentos que relacionó a continuación: ...

Igualmente, se le informa que la póliza de cumplimiento está vigente hasta el día 29 de octubre de 2024, y que si dicho contrato no se liquida antes de esta fecha, es necesario ajustar la garantía de cumplimiento, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.3.1.12 Suficiencia de la Garantía de Cumplimiento.

Se recuerda, que es obligación del contratista notificarle a la aseguradora, las actuaciones contractuales que se puedan presentar al interior del contrato, esto con el fin de mantener vigentes los amparos durante toda su ejecución y hasta la liquidación del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda al supervisor y Contratista que los datos consignados en las actas de Terminación y Liquidación, Informes de contratista, Informes de supervisión, deben encontrarse conforme a lo establecido en la minuta contractual; así mismo verificar cada una de las obligaciones generales, específicas y productos establecidos dentro de la relación contractual

Es del caso recordarle, que mediante la Circular No. 20224000301 del 5 de septiembre de 2022 la Secretaría General en atención a lo estipulado en el Acuerdo CAR 022 de 2014, Modificado por el Acuerdo 28 del 10 de octubre de 2017, dio a

conocer los lineamientos frente a la actividad contractual, supervisión e interventoría para la liquidación de los contratos y convenios suscritos por la CAR.

Así mismo, es importante recordarle que el contratista debe publicar en el SECOP II los pagos y soportes que correspondan, los cuales deberán estar debidamente aprobados por el supervisor.

Se aclara que los documentos solicitados deberán radicarse en la Secretaría General mediante memorando, con los respectivos anexos en físico, debidamente firmados por quien corresponda.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente recordarle a la supervisión los términos establecidos para llevar a cabo la liquidación y en tal sentido, me permito, poner en contexto los siguiente: “ (...) con la Ley 1150 de 2007, la liquidación de los contratos tiene tres tiempos definidos: (i) de mutuo acuerdo dentro del plazo convenido y a falta de éste, dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término de contrato; (ii) unilateralmente por parte de la entidad, dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación por mutuo acuerdo cuando intentando aquella el contratista no se hace presente o no se llega a ningún acuerdo; y (iii), de común acuerdo o unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento de los dos meses ya señalados, tiempo que corresponde a la caducidad de la acción contractual Fijada en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)”.

c. De lo aquí detallado se puede concluir que la corporación, en virtud del principio de continuidad institucional e independientemente del director de turno, tenía claridad sobre la situación y mantenía distancia frente a la discrepancia existente con el contratista de obra y el interventor. Dicha situación quedó registrada en el documento 20232100822, específicamente en los párrafos 2 y 3, los cuales evidencian una de las razones por las que se formula la presente observación. Esta se encaminó a señalar que la modificación de las especificaciones técnicas del Contrato de Obra 3524 de 2022 no era compatible con la normatividad contractual vigente, toda vez que dichas especificaciones habían sido previamente analizadas, evaluadas y ponderadas dentro del proceso licitatorio del cual se derivó la adjudicación.

d. Del análisis de los documentos se evidencia otro de los aspectos que constituye causa de la observación, relacionado con las deficiencias en el seguimiento técnico especializado a la ejecución del contrato; función que debía ser ejercida por el supervisor designado y por la interventoría en cumplimiento de sus labores de control, verificación y acompañamiento técnico. De conformidad con las funciones asignadas a cada uno, no era procedente otorgar aval para la entrega de elementos que no habían sido contratados y que no se encontraban contemplados dentro de las especificaciones técnicas del Contrato de Obra No. 3524 de 2022. Para este

ente de control resulta evidente que, antes de avalar y recibir dichos elementos, debió verificarse la existencia de la correspondiente acta modificatoria que autorizara su incorporación al contrato.

e. Respecto a los argumentos expuestos tanto en los documentos de respuesta como en las intervenciones de los funcionarios, este ente de control concluye lo siguiente:

Primero: Las argumentaciones de la entidad se centran de manera unánime en la defensa del acuerdo conciliatorio sometido a control de legalidad; sin embargo, dicho acuerdo no constituye el objeto de debate de la observación No. 9. Si bien el análisis técnico se originó en la revisión de la gestión jurídica y de las fichas de conciliación eKOGUI, estas últimas fungieron exclusivamente como la fuente documental que dio apertura a la fiscalización de los contratos 3524 y 3526 de 2022.

Segundo: La observación formulada no endilga responsabilidad fiscal ni disciplinaria a los miembros del comité de conciliación. El reproche se fundamenta en una falla del control interno por parte de la supervisión de la entidad, debido a la omisión en el seguimiento y verificación del cumplimiento del objeto contractual. Prueba de ello es la ausencia de acciones orientadas a la afectación de pólizas o al inicio de procesos de incumplimiento. Asimismo, el hallazgo cuestiona el recibo de elementos no pactados en el proceso licitatorio original, aunado a que la corporación ejerce actualmente la custodia de bienes que legalmente no forman parte de su patrimonio.

f. Las intervenciones realizadas en la mesa de trabajo del jueves 7 de mayo de 2026, así como la relación fáctica de los documentos aportados en diferentes oportunidades por la corporación, dejan clara la existencia de hechos cumplidos. Lo anterior, por cuanto el contratista de obra y el de interventoría realizaron actividades sin contar con un documento idóneo ni la convalidación oportuna de la entidad, situación que actualmente se pretende subsanar.

g. Contrario a lo advertido por los funcionarios intervinientes, en el SECOP II no existe documento alguno publicado sobre la ejecución del contrato, ni fueron allegados a este ente de control los soportes relacionados en su intervención, a saber: informes de ejecución tanto del contratista de obra como del interventor, actas de reuniones y comunicaciones de la interventoría que certifiquen la recepción de los elementos objeto del contrato en las nueve regionales. Con el fin de brindar mayor claridad frente a esta situación, se aportan las capturas de pantalla correspondientes a los documentos publicados en el SECOP II respecto al Contrato 3526 de 2022.

Documentos de ejecución del contrato							
Descripción	Nombre del documento	Cargado por					
ACTA DE INICIO CTO_3526 DE 2022.pdf	ACTA DE INICIO CTO_3526 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle					
MEMO DE DESIGNACION CTO_3526 DE 2022.pdf	MEMO DE DESIGNACION CTO_3526 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle					
RP CTO_3526 DE 2022.pdf	RP CTO_3526 DE 2022.pdf	Entidad Estatal Descargar Detalle					
Modificaciones del Contrato							
Volver al principio							
Modificación del contrato							
Referencia de la modificación	Tipo de modificación	Fecha de modificación	Fecha de aprobación	Estado	Versión	Versión previa	Cambios
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados.							
Incumplimientos							
Volver al principio							
Incumplimientos del contrato							
Tipo	Fecha de emisión	Fecha de vencimiento	Valor	Estado			
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados.							
documentos del proveedor							
Volver al principio							
Documentos del contrato							
Volver al principio							
Documents du contrat							
Description	Nom du document						
CTO_3526-2022.pdf	CTO_3526-2022.pdf	Descargar (detalle)					
RUT.pdf	RUT.pdf	Descargar (detalle)					
Información presupuestal							
Volver al principio							
Asignaciones para el seguimiento							
Ordenador del Gasto	Tipo de documento	Número de documento					
Supervisor	Tipo de documento	Número de documento					
Historio de asignaciones							
Posición	Nombre	Fecha de seguimiento	Cambiado por				
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados.							
Formación presupuestal							
Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo							
Sí No							

h. Lo alegado por la corporación, especialmente por su equipo jurídico en la intervención del 7 de mayo de 2026 respecto a la supuesta reserva legal de la ficha eKOGUI y del acuerdo conciliatorio, es una interpretación contraria a lo establecido

en el artículo 24 de la Ley 1437 de 2011⁴⁷. Asimismo, dicha postura infringe lo normado en el Decreto Ley 403 de 2020⁴⁸, específicamente en su artículo 3 (literal k) y artículo 90, los cuales consagran la inoponibilidad de la reserva legal ante el control fiscal.

i. El argumento conforme al cual “el plazo de ejecución y la vigencia del contrato son nociones distintas y no equivalentes” resulta ajeno a la presente discusión. Al examinar el contenido de la ficha eKOGUI, se evidencia que dicha distinción no fue planteada en el acápite de hechos ni en el análisis jurídico allí consignado. En consecuencia, este aspecto no hizo parte de las materias sometidas a consideración ni, por ende, del acuerdo conciliatorio. En efecto, el pronunciamiento de la corporación en el marco del referido acuerdo se circunscribió al análisis de la caducidad de la acción contractual, cuestión que no forma parte de la observación bajo estudio.

j. Lo argumentado por la corporación respecto a los límites del control fiscal frente al control judicial tampoco es de recibo para el presente análisis. En efecto, la Sentencia C-071 de 2024 de la Corte Constitucional declaró inexecutable las expresiones del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 que imponían a la Contraloría la obligación de rendir concepto previo en la aprobación judicial de la conciliación, en salvaguarda de la autonomía e independencia judicial y del principio de separación funcional. No obstante, dicha consideración no resulta aplicable al caso objeto de estudio, por cuanto no se está ante un pronunciamiento sobre la legalidad del acuerdo conciliatorio por parte de este ente de control. Por el contrario, el análisis se circunscribe a la omisión de la entidad en el seguimiento y la verificación del cumplimiento del objeto contractual del Contrato 3526 de 2022, situación evidenciada en la revisión de la gestión jurídica de la corporación. En consecuencia, la actuación de la Contraloría General de la República se enmarca estrictamente

⁴⁷ ARTÍCULO 24. Informaciones y documentos reservados. Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial: 1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales. 2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas. 3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica. 4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación. 5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008. 6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos. 7. Los amparados por el secreto profesional. 8. Los datos genéticos humanos.

⁴⁸ ARTÍCULO 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: k) Inoponibilidad en el acceso a la información. En virtud de este principio, los órganos de control fiscal podrán requerir, conocer y examinar, de manera gratuita, todos los datos e información sobre la gestión fiscal de entidades públicas o privadas, exclusivamente para el ejercicio de sus funciones sin que le sea oponible reserva alguna. ARTÍCULO 90. inoponibilidad y preservación de la reserva. El acceso a los sistemas de información o bases de datos de las entidades públicas y privadas que dispongan o administren recursos y/o ejerzan funciones públicas, por parte de la Contraloría General de la República y demás órganos de control fiscal, no podrá impedirse o limitarse con el argumento del carácter reservado o clasificado de la información.

en sus competencias y no constituye un desbordamiento de las mismas respecto a la situación reprochada.

k. El argumento según el cual la conciliación extrajudicial constituye un acto jurídico autónomo, con identidad propia y diferenciado de una modificación contractual, resulta discutible. Lo anterior, por cuanto la observación no se realiza al acuerdo como tal, sino a lo consignado en la ficha técnica presentada por la corporación, la cual contiene una descripción técnica diferente a la pactada en el contrato de obra. Esta ficha técnica materializa una modificación contractual sobre aspectos sustanciales que formaron parte del pliego de condiciones y que fueron ponderables en la licitación pública; actuación que resulta contraria al lineamiento jurisprudencial del Consejo de Estado en cuanto a:

ii) Límites de orden formal.

La solemnidad del contrato de modificación.

El contrato celebrado por la Administración con los particulares, salvo disposición legal en contrario, es de carácter solemne y por lo tanto, se requiere que se eleve a escrito el acuerdo de voluntades. Su ausencia implica la inexistencia del negocio jurídico y del nacimiento de los efectos pretendidos por las partes

De conformidad con los artículos 30 y 40 de la Ley 80 de 1993, el simple consentimiento de las partes no es suficiente para perfeccionar la modificación de un contrato estatal, pues siendo el contrato principal solemne, lo serán los contratos modificatorios o adicionales...

iii) Límites de orden material

Límites relacionados con la variación del objeto y con el contenido sustancial del contrato y del pliego de condiciones

No es procedente en la ejecución del contrato modificar aspectos sustanciales del pliego de condiciones que sirvieron de fundamento para la selección objetiva, previstos como requisitos habilitantes y ponderables de las ofertas o como contenido mínimo de la solicitud de elegibilidad. Si así fuera, se desconocerían los requisitos del ordenamiento jurídico, los derechos de los interesados en el proceso precontractual y se vulnerarían los principios de libertad de concurrencia, de transparencia y de igualdad de oportunidades.

l. El argumento basado en el precedente judicial no es aplicable al caso concreto. Tras analizar la aprobación conciliatoria efectuada por el juez de conocimiento, se constató que los supuestos de hecho de dicho precedente difieren de la observación actual. Mientras que el contrato objeto de la conciliación citada presentaba una ejecución avanzada, los contratos del presente análisis carecen de ejecución alguna o, al menos, esta no se encuentra soportada documentalmente.

Asimismo, respecto al argumento de la corporación sobre la debida ejecución del contrato de obra (específicamente la entrega de paneles solares), se aclara que dichos elementos no corresponden a los contratados por la entidad.

En consecuencia, se confirma el hallazgo y se mantiene su presunta incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No.12 (D) CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA⁴⁹

RESUMEN

Falta de un seguimiento riguroso a los mandatos del Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y a las directrices del procedimiento interno GJU-PR-01_V12, diseñado para la gestión y cumplimiento de sentencias, conciliaciones y transacciones.

CRITERIOS

- Constitución Política

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

(...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (...)

ARTÍCULO 267. “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley

- Ley 1437 de 2011¹⁷

ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS.

⁴⁹ CGR Código APA COH_5288_2026-1-AU-FI

“Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada...”

- Ley 1952 de 2019¹⁸

ARTÍCULO 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.

ARTÍCULO 30. Autores. Es autor quien realice la falta disciplinaria o determine a otro a realizarla, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la dejación del cargo o función.

Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

- Procedimiento Interno CAR CUNDINAMARCA - GJU-PR-01 V12 Cumplimiento de Sentencias, Conciliaciones y Transacciones

Este procedimiento es desarrollado bajo los parámetros normativos - Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) y por remisión Código General del Proceso.

CONDICIÓN

RADICACIÓN	11001333502120190042100
CLASE DE PROCESO	Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho
DEMANDANTE	Didier Fernando Ibarra Robayo
DEMANDADO	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y otros

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 138 del CPACA, el señor Didier Fernando Ibarra Robayo,

mediante apoderada judicial, solicita que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución No. 3241 del 25 de octubre de 2018 por la cual “...se deroga el nombramiento del señor Didier Fernando Ibarra Robayo identificado con CC No. 1.022.940.451 en el empleo ‘secretario ejecutivo, Código 4210, Grado 23’...”

Resolución No. 3630 del 15 de noviembre de 2018 por medio de la cual “...resuelve un derecho de petición radicado por el señor Didier Fernando Ibarra Robayo...”

Oficio No. 20182170072 del 21 de diciembre de 2018 mediante la cual “... resuelve el recurso de reposición y en subsidio de apelación...”.

A título de restablecimiento del derecho, pide que se ordene a la entidad demandada “realizar la posesión del señor Didier Fernando Ibarra Robayo identificado con CC No. 1.022.940.451 en el empleo ‘Secretario Ejecutivo, Código 4210, Grado 23’ ” (f. 2); que realice el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos causados y dejados de percibir desde la fecha en que se debió realizar la posesión del demandante hasta cuando sea efectivamente reintegrado y los respectivos intereses moratorios e indexación sobre las sumas que resulten.

Igualmente solicita que se declare patrimonialmente responsable a la Entidad por los perjuicios materiales e inmateriales directos e indirectos causados al demandante que estima en el valor de \$629.623.200 (daño emergente, lucro cesante, daños morales y a la salud).

El Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante sentencia del 13 de julio de 2023, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección F, mediante sentencia del tres (3) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024), resolvió el recurso de apelación y modificó la sentencia de primera instancia.

PRIMERO: MODIFÍCANSE los numerales TERCERO Y QUINTO de la sentencia proferida el 13 de julio de 2023, por el Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, os cuales serán del siguiente tenor:

“TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, que previa actualización de la información que reposa en el aplicativo SIGEP << que deberá ser realizada en forma conjunta con el elegible>>, proceda a:

a. Adelantar todo el proceso de posesión del señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, identificado con la C.C. 1.022.940.451 de Bogotá, para desempeñar el empleo de Secretario Ejecutivo, Código 4210, Grado 23, perteneciente a la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, para el cual fue nombrado en periodo de prueba mediante la Resolución 2930 del 18 de septiembre de 2018, comunicando dichas determinaciones a la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC, para lo correspondiente.

b. Reconocer y pagar al señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, identificado con la C.C. 1.022.940.451 de Bogotá, los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el 20 de octubre de 2018 y hasta cuando se haga efectiva su posesión. Sumas de las cuales se descontará el monto de todo lo devengado por el demandante, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente.

c. Las sumas que resulten en favor de la parte actora, se ajustarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula:

$$R = Rh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es el valor correspondiente a los salarios y prestaciones que se deban cancelar, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones, de la demanda”

RADICACION	11001310502120241016200
CLASE DE PROCESO	Ordinario Laboral – Ejecutivo
DEMANDANTE	Jaime Ramos Rodríguez
DEMANDADO	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y otros

En el Juzgado 21 Laboral del Circuito se adelantó proceso ordinario con en el cual se profiere sentencia en primera instancia el día 16 de septiembre de 2019 donde en lo pertinente se dispuso:

“...PRIMERO: CONDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. - CAR a reconocer y pagar la suma de \$58.010.173 de manera indexada al momento de su pago, por concepto de compensación por muerte prevista en el artículo 59 de la convención colectiva de trabajo 1995-1996, suma que deberá cancelarse previo el procedimiento previsto en el artículo 56 del Decreto 1848 de

1969, hoy artículo 2.2.32.5 del Decreto 1083 de 2015, según la parte considerativa de la presente sentencia. ...

CUARTO: CONDENAR EN COSTAS a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. - CAR. Liquidense con la suma de \$1.800.000 como agencias en derecho. Sin costas frente a COLPENSIONES..."

Mediante sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, se revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, se absolvió a la demandada, sin condenarla en costas en dicha instancia.

Por último, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia, dispuso casar la decisión proferida por el Tribunal Superior, confirmar la sentencia de primera instancia y condenar en costas a cargo de la CAR. En dicha decisión, la Corte enfatizó que:

(...) “con relación al punto de apelación de la parte demandante, para que se “impusiera una condena autónoma para cada uno de ellos”, la liquidación debía ser realizada por la CAR “con sujeción al procedimiento descrito en el artículo 56 del Decreto 1848 de 1969, hoy artículo 2.2.32.5 del Decreto 1083 de 2015. De esta suerte, dicha decisión habrá de mantenerse. Es decir, se trata de un único auxilio que beneficia a quienes acrediten requisitos, destinado a ser distribuido entre todo ellos” (...)

Ahora bien, los hechos acá relacionados evidencian un incumplimiento de lo dispuesto en la normativa contractual vigente - Ley 1437 de 2011 – Artículo 192, como a la normativa interna de la corporación – Procedimiento GJU-PR-01_V12 - CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS, CONCILIACIONES Y TRANSACCIONES

CAUSA

Debilidades en la ejecución de los controles internos diseñados para asegurar el cumplimiento normativo. Específicamente, se evidenció la falta de un seguimiento riguroso a los mandatos del Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 y a las directrices del procedimiento interno GJU-PR-01_V12, diseñado para la gestión y cumplimiento de sentencias, conciliaciones y transacciones.

EFFECTO

Riesgo de daño patrimonial para la entidad ante la posible reclamación de intereses moratorios por parte de los afectados, liquidados sobre los valores ordenados a pagar en cada proceso. Esta situación se materializa de manera particular en el proceso con radicado 11001310502120241016200, toda vez que la inacción o

dilación administrativa de la entidad permitió que el trámite avanzara hasta la etapa de cobro ejecutivo, incrementando los costos procesales y financieros a su cargo.

Por lo anteriormente expuesto, esta observación se comunica con presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca dio respuesta a la OBSERVACIÓN No.11 (D) CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA mediante reunión virtual adelantada el viernes 08 de mayo de 2026, mediante, de igual forma se allego respuestas de manera escrita mediante documentos en los cuales se mantuvo el argumento de respuesta que la entidad dio en la reunión virtual.

Por medio de documento - Memorando OJUR del 08 de mayo de 2026, la Oficina Jurídica Corporativa remitió análisis de respuesta a la observación No. 11 con destino a la Oficina de Control Interno – OCIN, quien compartió ese documento.

*MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
11001333502120190042100 INSTAURADO POR DIDIER FERNANDO IBARRA
ROBAYO*

En este proceso la sentencia de primera instancia fue proferida por el Juzgado 21 Administrativo del Circuito de Bogotá, el 13 de julio de 2023 y en ella se decidió:

“PRIMERO: DESESTIMAR la tacha presentada contra el testimonio de la señora JUANITA APARICIO OLIVEROS, quien es la pareja del demandante y de la señora XIMENA CASTILLO DIAZ, quien laboró con la parte actora en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, de conformidad con lo expresado en este fallo.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD del (i) oficio No. 20182170072 del 21 de diciembre de 2018, que resuelve un recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por el demandante en contra de la resolución No. 3241 del 25 de octubre de 2018, la nulidad de la (ii) Resolución, No. 3630 del 15 de noviembre de 2018, mediante el cual se resuelve un derecho de petición radicado por el señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, omitiendo pronunciarse frente al recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto contra la resolución 3241 del 25 de octubre de 2018 y la nulidad (iii) de la Resolución No 3241 del 25 de octubre de 2018 proferido por el JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA D.C. DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO VS COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EXPEDIENTE: 110013335021 2019 00421 00 63 Director General de la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA CAR, esta última que deroga el nombramiento del señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO identificado con la C. C. No. 1.022.940.451 en el

empleo Secretario Ejecutivo, Código 4210, Grado 23, ubicado en la Secretaría General, al no haber tomado posesión en el empleo designado (fls. 24 al 25 del CD que obra en el folio 117 del expediente digital), conforme a lo manifestado a lo largo de esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, que previa actualización de la información que reposa en el aplicativo SIGEP <>, adelante todo el proceso de posesión del señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, identificado con la C.C. 1.022.940.451 de Bogotá, para desempeñar el empleo de Secretario Ejecutivo, Código 4210, Grado 23, perteneciente a la planta global de esa entidad, ubicado en la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, para el cual fue nombrado en periodo de prueba mediante la Resolución 2930 del 18 de septiembre de 2018, comunicando dichas determinaciones a la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL CNSC, para lo correspondiente; lo anterior conforme a lo manifestado a lo largo de esta providencia.

CUARTO: LA CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, dará cumplimiento a la sentencia conforme al artículo 192 del C.P.A.C.A.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones, entre ellas el reconocimiento y pago de todos los sueldos, primas, bonificaciones, vacaciones, aportes a seguridad social y demás emolumentos dejados de percibir por el tiempo establecido en la demanda, inclusive el pago de perjuicios morales y materiales, conforme a lo expuesto. JUZGADO VEINTIUNO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA D.C. DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYOVS COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL MEDIO DE CONTROL NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EXPEDIENTE: 110013335021 2019 00421 00 64

SEXTO: Sin costas, conforme a lo manifestado a lo largo de esta providencia (...)"

La sentencia fue apelada y mediante fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección segunda Subsección F, notificado el 20 de septiembre de 2024, se ordenó lo siguiente:

“PRIMERO: MODIFÍCANSE los numerales TERCERO Y QUINTO de la sentencia proferida el 13 de julio de 2023, por el Juzgado 21 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, los cuales serán del siguiente tenor:

“TERCERO: Como consecuencia de lo anterior y, a título de restablecimiento del derecho se ordenará a la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, que previa actualización de la información que reposa en el aplicativo SIGEP << que deberá ser realizada en forma conjunta con el elegible>>, proceda a:

a. Adelantar todo el proceso de posesión del señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, identificado con la C.C. 1.022.940.451 de Bogotá, para desempeñar el empleo la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, para el cual fue nombrado en periodo de prueba mediante la Resolución 2930 del 18 de septiembre de 2018, comunicando dichas determinaciones a la COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL - CNSC, para lo correspondiente.

b. Reconocer y pagar al señor DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, identificado con la C.C. 1.022.940.451 de Bogotá, los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el 20 de octubre de 2018 y hasta cuando se haga efectiva su posesión. Sumas de las cuales se descontará el monto de todo lo devengado por el demandante, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente.

c. Las sumas que resulten en favor de la parte actora, se ajustarán en su valor, dando aplicación a la siguiente fórmula: $\text{Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho Radicación: } 110013335021-2019-00421-02 \text{ Pág. No. 39 } R = R_h \times \text{índice final} / \text{Índice inicial}$ En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (R_h), que es el valor correspondiente a los salarios y prestaciones que se deban cancelar, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor, certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia), por el índice inicial (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago).

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones, de la demanda".

SEGUNDO: En lo demás CONFÍRMASE la sentencia apelada por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ABSTIÉNESE de condenar en costas en esta instancia". (Negrilla fuera de texto)

La sentencia quedó ejecutoriada el 26 de septiembre de 2024 y desde entonces, se comenzó a tramitar su cumplimiento de conformidad con lo previsto en el artículo 192 del CPACA y en el procedimiento GJU PR -08 Versión 11, modificado el 3 de enero de 2025 por la Versión 12.

Como se indicó, para el cumplimiento de la sentencia en el componente económico se debían agotar previamente otras actuaciones, inicialmente contar con la anuencia del Demandante para surtir los trámites relacionados con el SIGEP, luego los trámites de posesión y con posterioridad a todo lo anterior hacer las gestiones para establecer los montos de dinero que había percibido el demandante por concepto de ingresos derivados de vinculaciones con el sector público y privado para determinar las diferencias a reconocer y pagar.

En este orden de ideas el 29 de julio de 2025 por medio de la Resolución DGEN No. 20257000293, se ordena dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo judicial y para ello se otorga al señor DIDIER IBARRA un plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución, para presentarse ante la Oficina de Talento Humano de la CAR, con el fin de actualizar de forma conjunta la información que reposa en el aplicativo SIGEP y un plazo de 10 días siguientes al vencimiento del

término anterior para posesionarse en el empleo de Secretario Ejecutivo Código 4210, Grado 23, ubicado en la Secretaría General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.

La citada resolución fue notificada por medio electrónico el 8 de agosto de 2025 al correo del señor Didier Ibarra; sin embargo él nunca se presentó en la entidad para actualizar la información en el aplicativo SIGEP ni para tomar posesión del empleo de secretario ejecutivo en el que fue nombrado, situación que fue puesta en conocimiento del Juzgado el 7 de septiembre de 2025 por parte de la apoderada del proceso, para que se defina hasta cuando debe efectuarse la liquidación, toda vez que en el fallo se indica que el pago de los salarios y prestaciones debe efectuarse desde el 20 de octubre de 2018 hasta que se haga efectiva su posesión; sin embargo el despacho judicial aún no se ha pronunciado sobre el particular.

El 19 de febrero de 2026 con radicado 20261018087, el señor Didier Fernando Ibarra Robayo solicitó el pago de los salarios ordenados en la sentencia y el 4 de marzo de 2026 mediante radicado 20262016011, la Oficina Jurídica Corporativa responde la petición informándole que para poder efectuar el pago, debe remitir las certificaciones laborales pertinentes en las que se indique de forma concreta las sumas percibidas por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, con el fin de no incurrir al momento de la liquidación final, en la prohibición de doble erogación del tesoro, en acatamiento de lo resuelto en el fallo, pero hasta el día de hoy el señor Ibarra no ha enviado las respectivas constancias requeridas.

Ahora bien, debido a que el despacho judicial aún no se ha pronunciado respecto al memorial presentado por la apoderada, ni tampoco el señor Ibarra ha allegado las certificaciones laborales solicitadas, la Dirección de Talento Humano adelantó las averiguaciones pertinentes y logró determinar que el demandante trabajó en el INPEC y en la Secretaría Distrital de Gobierno y por ello solicitó a ambas entidades el envío de los salarios y prestaciones devengados por él desde el 2018 hasta la fecha, para proceder a realizar la respectiva liquidación una vez se obtenga esta información.

De lo antes expuesto resulta claro que la demora en el pago ha sido exclusivamente por culpa del mismo demandante quien no ha remitido a la CAR la información requerida con el fin de descontar las sumas devengadas por él en otros empleos públicos o privados, conforme se indicó en la sentencia.

Finalmente es importante resaltar que el inciso sexto del artículo 192 del CPACA, señala que “En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

De acuerdo con lo señalado, se debe indicar que en este proceso la CAR no está obligada al pago de intereses moratorios, así como tampoco al reconocimiento y pago de emolumentos derivados de la inactividad del Demandante, aunado a la ausencia

de la información que debe ser suministrada por las entidades públicas con las cuales tuvo vinculación el Demandante, esto es, que no resulta procedente el pago de sumas dinerarias por causas externas a la Corporación

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Una vez analizadas las alegaciones presentadas por la corporación en relación con el presunto incumplimiento en el pago de la sentencia proferida dentro del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, radicado No. 11001333502120190042100, instaurado por DIDIER FERNANDO IBARRA ROBAYO, y teniendo en cuenta que el argumento de defensa se fundamenta en la culpa exclusiva del interesado, conforme a lo previsto en el inciso sexto del artículo 192 del CPACA, se determina no mantener la observación respecto de este punto.

PROCESO EJECUTIVO LABORAL 11001310502120241016200 INSTAURADO POR JAIME RAMOS RODRIGUEZ Y OTROS

Como se indicó en la observación, ante el Juzgado 21 Laboral del Circuito se adelantó proceso ordinario laboral en el cual se profiere sentencia en primera instancia el día 16 de septiembre de 2019 donde se resolvió:

“...PRIMERO: CONDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. - CAR a reconocer y pagar la suma de \$58.010.173 de manera indexada al momento de su pago, por concepto de compensación por muerte prevista en el artículo 59 de la convención colectiva de trabajo 1995-1996, suma que deberá cancelarse previo el procedimiento previsto en el artículo 56 del Decreto 1848 de 1969, hoy artículo 2.2.32.5 del Decreto 1083 de 2015, según la parte considerativa de la presente sentencia (...)

(...) CUARTO: CONDENAR EN COSTAS a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. - CAR. Liquidense con la suma de \$1.800.000 como agencias en derecho. Sin costas frente a COLPENSIONES...”El 23 de noviembre de 2022, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia profiere sentencia en el proceso ordinario laboral 11001310502120170004400, notificada por edicto del 25 de noviembre de 2022”.

Mediante sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, se revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, se absolvió a la demandada, sin condenarla en costas en dicha instancia.

Por último, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia proferida el 23 de noviembre de 2022 dispuso casar la decisión del Tribunal Superior, confirmar la sentencia de primera instancia y condenar en costas a la CAR.

La sentencia de casación queda ejecutoriada el 5 de mayo de 2023, por cuanto la parte accionante solicitó aclaración y adición lo cual fue negado por la Corte Suprema de Justicia.

De igual manera, el 22 de agosto de 2024, el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá profiere auto de obedéscase y cúmplase y aprueba el valor de las costas fijadas.

El 10 de febrero de 2025, el Juzgado Veintiuno Laboral del Circuito de Bogotá libra mandamiento de pago en contra de la CAR por los siguientes conceptos: A) DE LA OBLIGACIÓN DE HACER: El cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 2.2.32.5 del Decreto 1083 de 2015, esto es, la elaboración de la publicación de un aviso en el que conste: El nombre del empleado oficial fallecido, el empleo que desempeñaba últimamente, la indicación de la persona o personas que reclaman el pago del seguro y la calidad invocada para tal efecto, con el fin de que todos los posibles beneficiarios se presenten a reclamar. Dicho aviso se publicará por dos (2) veces en un periódico del lugar en que se tramite el pago del seguro, con un intervalo no menor de quince (15) días entre la publicación de cada aviso. Transcurrido el término de un (1) mes, contado a partir de la fecha de la publicación del segundo aviso, la entidad obligada efectuará el pago del correspondiente seguro, en la proporción legal, a la persona o personas que hubieren demostrado su derecho, en el evento de que no se suscite ninguna controversia sobre mejor derecho al pago del seguro. B) DE LA OBLIGACIÓN DE DAR: Por la suma de \$5.800.000, por concepto de las costas aprobadas dentro del proceso ordinario.

El auto mandamiento de pago fue objeto de recurso de reposición por la parte accionante y resuelto mediante providencia del 27 de mayo de 2025.

Como puede evidenciarse de la orden judicial, la misma contempla dos tipos de obligaciones, una de hacer y la otra de dar. En relación con la primera se debe surtir el trámite de las publicaciones ordenadas en el artículo 2.2.32.5 del Decreto 1083 de 2015, esperar los lapsos de tiempo necesarios para las publicaciones y el tiempo para que los eventuales interesados comparezcan ante la Corporación.

De otra parte, para proceder al cumplimiento de la obligación de dar, luego de surtido el trámite anterior, se debe proceder a efectuar la indexación del monto establecido por el Despacho por concepto de la compensación por muerte y surtir los actos administrativos para el pago de la cantidad de dinero así establecida, sumado al monto de dinero liquidado por concepto de costas.

Así las cosas, por parte de la Corporación se procedió a generar el memorando 20253052579 del 11 de junio de 2025, tendiente a dar cumplimiento a lo allí ordenado y el 16 de julio de 2025 mediante la RESOLUCIÓN DGEN No. 20257000271, se ordena el cumplimiento de la obligación de hacer contenida en el mandamiento ejecutivo.

El 21 de septiembre y el 5 de octubre de 2025 se realizaron las publicaciones ordenadas, transcurriendo el tiempo necesario para la presentación de los interesados, pero nadie se presentó a reclamar.

Finalizadas las actuaciones y plazos necesarios para el cumplimiento de la obligación de hacer, se procedió a adelantar los trámites necesarias para el cumplimiento de la

obligación de dar, esto es, efectuar la actualización (indexación) del valor a pagar para la determinación del monto; las trámites financieros y presupuestales para materializar el pago correspondiente, encontrándose a la fecha efectuado el pago de conformidad con el soporte que se adjunta al presente escrito.

Es de resaltar que la condena impuesta tan solo tiene el componente correspondiente a la indexación monetaria, sin que implique la generación de intereses moratorios.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Con el fin de tener claridad con relación a lo alegado por la corporación con relación al presente punto, se tomarán en cuenta las últimas actuaciones reportadas en el aplicativo de la Rama Judicial:

15 de May - 2020

CONSULTA DE PROCESOS NACIONAL UNIFICADA

Número de Radicación

☐ Procesos con Actuaciones Recientes (últimos 30 días)

☒ Todos los Procesos (consulta completa, mayor tiempo)

11001310502120170004400

DETALLE DEL PROCESO

11001310502120170004400

Fecha de consulta: 2020-05-15 15:02:30.15

Fecha de replicación de datos: 2020-05-15 15:00:07.02

Desarrollar SOG Desarrollar GSV

fecha de replicación de datos: 2020-05-15 15:00:07.02

Desarrollar SOG Desarrollar GSV

← Regresar al inicio

DATOS DEL PROCESO **SUJETOS PROCESALES** **DOCUMENTOS DEL PROCESO** **ACTUACIONES**

Introduzca fecha inicial Introduzca fecha final

Fecha de Actuación	Actuación	Asignación	Fecha Inicia Trámite	Fecha Finaliza Trámite	Fecha de Registro
2024-10-16	CONFERENCIA	PROCESO COMPENSADO COMO EJECUTIVO 2024 - 1610			2024-10-16
2024-10-09	Ortega de oficio	SECRETARÍA ENTREGA OFICIO REQUERIDO A GAB.			2024-10-09
2024-10-08	Compensación	PROCESO COMPENSADO COMO EJECUTIVO			2024-10-08
2024-09-02	Proceso 61926	ACTUACIÓN HABILITADA HABILITACIÓN 1610 1610 02	2024-09-02	2024-09-02	2024-09-02
2024-09-02	Actuación repetitiva	SE DISPONE EJECUTIVO Y CUMPLIR LO RESUELTO POR LA SALA LABORAL DEL HONORABLE TRIBUNAL, SUJETO DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, A SE APTARE LA ASIGNACIÓN DE COSTAS CONFORME CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 56 DEL C. S. DEL P. Y SE ORDENAR EN LA OFICINA JUDICIAL DE REGISTRO PARA EFECTOS DE QUE EL PRESENTE PROCESO SEA COMPENSADO O ABONADO COMO EJECUTIVO Y SE ORDENAR LÍMITE COMUNICACIÓN			2024-09-02
2024-01-26	Resolución judicial	SUBSTANCIA POR COMPENSACIÓN BORRADOR DE TIEMPO			2024-01-26
2024-01-26	Resolución judicial	SUBSTANCIA POR COMPENSACIÓN BORRADOR DE TIEMPO			2024-01-26
2024-01-09	Al despacho				2024-01-09
2024-06-21	Resolución judicial	COUPONACIONES SOLICITA AUTO CONTRA			2024-06-21
2024-05-11	Resolución judicial	DEMANDA EJECUTIVA			2024-05-11
2024-03-08	Resolución judicial	CONFINAR SENTENCIA			2024-03-08

Las capturas de pantalla pertenecen a las últimas actuaciones reportadas para el proceso Ordinario Laboral en el Juzgado Laboral.

consultaprocesosjudicial.gov.co/consultaprocesosjudicial

Procesos de actuaciones procesales (orden al día)
Todos los Procesos consultados capturan, filtran y reportan

11001310502120170004401

CONSULTAR NUEVA CONSULTA

DETALLE DEL PROCESO
11001310502120170004401

Fecha de consulta: 2023-05-15 15:03:45:54
Fecha de replicación de datos: 2023-05-15 14:54:53:62

Descargar DOC Descargar CSV

Regresar al listado

DATOS DEL PROCESO		BUJES DE PROCESALES		DOCUMENTOS DEL PROCESO		ACTUACIONES	
Fecha de Radicación:	2021-08-27	Forma:	EXTRAORDINARIO DE CASACIÓN				
Despacho:	ACORDADO 080 - CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - LABORAL - BOGOTÁ *	Utilización del Expediente:	EXPEDIENTE DE CASACIÓN				
Procedente:	DR. JORGE FRADE SANCHEZ	Contenido de Radicación:					
Tipo de Proceso:	ORDINARIO		CCP				
Clase de Proceso:	SIN CLASE DE PROCESO						
Subclase de Proceso:	SIN SUBCLASE DE PROCESO						

consultaprocesosjudicial.gov.co/Procesos/NumeroRadicacion

FECHA	ACTUACION	FECHA	FECHA	FECHA
2023-05-12	Remitido Expediente Despacho Origen	Fecha Salida: 12/05/2023, Oficina: 967	Enviado a: - 000 - LABORAL - Tribunal Superior de Distrito Judicial - BOGOTÁ, D.C.	2023-05-12
2023-05-05	Fijación Estado	Actuación registrada el 05/05/2023 a las 14:53:34		2023-05-05 2023-05-08 2023-05-05
2023-05-05	A Secretaría para Notificar	03/05/2023		2023-05-05
2023-05-03	Niega Recurso Reposición y/o Súplica	AL310-2023. Rechaza por improcedente la instancia en que se aclaró o adicionó la sentencia de instancia el 23 de noviembre de 2022 (CSJ 513995-2022). No repone el auto CSJ AL171-2023.		2023-05-05
2023-02-23	Al Despacho	Expediente conativo del recurso previa fijación en lista y traslado a las partes de recurso de reposición, informó que durante el término de traslado no se recibió escrito alguno.		2023-02-23
2023-02-16	Traslado Recurso Reposición y/o Súplica	Traslado a las partes de recurso de reposición suscrito por el abogado Jairo Hely Avila Suárez.	2023-02-20 2023-02-23 2023-02-16	
2023-02-16	Fijación en Lista		2023-02-17 2023-02-17 2023-02-16	
2023-02-14	Recibido Recurso Reposición y/o Súplica	Recurso de reposición, en subsidio del de súplica, suscrito por el abogado Jairo Hely Avila Suárez. PRG		2023-02-15
2023-02-09	Fijación Estado	Actuación registrada el 09/02/2023 a las 16:03:04	2023-02-10 2023-02-10 2023-02-09	
2023-02-09	A Secretaría para Notificar			2023-02-09
2023-02-08	Niega Corrección, Aclaración y/o Adición de Motivos	Niega la solicitud de aclaración y adición de la sentencia AL171-2023		2023-02-08
2022-12-05	Al Despacho	Memorial suscrito por el abogado Jairo Hely Avila Suárez, mediante el cual adiciona la solicitud de aclaración y edición de fallo, elevada en el trámite de la referencia. PRG		2022-12-06
2022-12-05	Recibido Memorial y/o Escrito	Memorial suscrito por el abogado Jairo Hely Avila Suárez, mediante el cual adiciona la solicitud de aclaración y edición de fallo, elevada en el trámite de la referencia. PRG		2022-12-05
2022-12-02	Al Despacho	previa notificación y ejecución de la providencia que antecede se informa que se recibió memorial suscrito por el abogado Jairo Avila Suárez, mediante el cual solicita edición y aclaración del fallo emitido en el trámite de la referencia.		2022-12-02
2022-12-02	Recibido Memorial y/o Escrito	Memorial suscrito por el abogado Jairo Avila Suárez, mediante el cual solicita edición y aclaración del fallo emitido en el trámite de la referencia. PRG		2022-12-02
2022-11-26	Fijación Estado Notificación Sentencia	CASA-REVOCA-SIN COSTAS-513995-2022	2022-11-28 2022-11-26 2022-11-25	
2022-11-24	A Secretaría para Notificar			2022-11-24
2022-11-20	Sentencia - Casa	Sentencia casa. Sin costas. 513995-2022		2022-11-24

Las capturas de pantalla pertenecen a las actuaciones reportadas para el recurso extraordinario de casación tramitado en la Corte Suprema de Justicia con relación al proceso ordinario laboral.

Ahora bien, tal y como lo expresa la corporación en el documento de respuesta, la sentencia de casación quedó ejecutoriada el 5 de mayo de 2023, por cuanto la parte accionante solicitó aclaración y adición lo cual fue negado por la Corte Suprema de

Justicia. En línea con lo argumentado, se hará referencia al recurso extraordinario de casación, según el código general del proceso:

“ARTICULO 333. FINES DEL RECURSO DE CASACION. *El recurso extraordinario de casación tiene como fin defender la unidad e integridad del ordenamiento jurídico, lograr la eficacia de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia en el derecho interno, proteger los derechos constitucionales, controlar la legalidad de los fallos, unificar la jurisprudencia nacional y reparar los agravios irrogados a las partes con ocasión de la providencia recurrida”.*

En línea con la finalidad del recurso de casación ha dicho la Corte Constitucional:

Sentencia C-590 de 2005. (...) “En ese sentido, el recurso de casación constituye un mecanismo extraordinario e interno de control jurisdiccional de la legalidad de los fallos. Se trata de un mecanismo de control, por cuanto a través de él se asegura la sujeción de los fallos judiciales a la ley que los gobierna. Es extraordinario, por cuanto se surte por fuera de las instancias en tanto no plantea una nueva consideración de lo que fue objeto de debate en ellas, sino un juicio de valor contra la sentencia que puso fin al proceso por haberse proferido con violación de la ley”. (...)

En ese orden de ideas se debe considerar:

1. La casación es un mecanismo de control mediante el cual se busca asegurar la sujeción de los fallos a la Ley.
2. No plantea una nueva consideración de lo debatido durante el desarrollo del proceso.

Lo anterior demuestra que dicho mecanismo se limita a verificar la legalidad de los fallos, sin lugar a plantear cuestionamientos adicionales sobre estos. En consecuencia, desde la ejecutoria del recurso extraordinario de casación (5 de mayo de 2023), la Corporación tenía plenamente identificadas las obligaciones de dar, hacer o no hacer consignadas en las sentencias de primera y segunda instancia, estando obligada al cumplimiento de este resultado y al conocimiento de las consecuencias jurídicas de su omisión.

Por lo tanto, carece de sustento técnico-legal el argumento de la entidad según el cual el auto de "obedézcase y cúmplase" (proferido el 22 de agosto de 2024 por el Juzgado 21 Laboral del Circuito de Bogotá) justificaba la espera para actuar. Al tratarse de un auto de mero trámite, este no exime a la Corporación de la falta de celeridad en el cumplimiento de las obligaciones principales que debió activar desde la firmeza del fallo de casación.

Esta dilación se evidencia al constatar que el demandante se vio obligado a radicar una demanda ejecutiva el 10 de octubre de 2024 (diecisiete (17) meses después de la ejecutoria de la casación) para exigir el cumplimiento judicial, bajo el radicado 11001310502120241016200. Sumado a ello, las publicaciones ordenadas se

realizaron de manera extemporánea hasta el 21 de septiembre y 5 de octubre de 2025, acumulando un retraso total de veintiocho (28) meses desde la firmeza de la sentencia.

Esta conducta resulta contraria a los términos perentorios fijados en el Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y vulnera el procedimiento interno GJU-PR-01_V12 (Cumplimiento de sentencias, conciliaciones y transacciones). Finalmente, queda en evidencia que las acciones de la Corporación no obedecieron a una gestión diligente y oficiosa, sino a una respuesta reactiva ante la presión del proceso ejecutivo adelantado por la contraparte.

Por lo anterior, se valida como hallazgo y se mantiene la incidencia disciplinaria.

HALLAZGO No.13 ESPECIFICACIONES TECNICAS CONTRATO 1914 -2025⁵⁰.

RESUMEN

Incumplimiento parcial de las especificaciones técnicas del contrato relacionadas con la inmunización de los postes instalados en los cerramientos perimetrales, evidenciado en diferencias visibles frente a las medidas y condiciones establecidas en las especificaciones técnicas para el tratamiento aplicado, así como deficiencias en la planeación al no contemplar la inmunización total de los postes.

CRITERIOS

- Ley 80 de 1993⁵¹

Artículo 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

Artículo 25.- Del Principio de Economía. Numeral 14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

Numeral 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a

⁵⁰ CGR Código APA COH_4621_2026-1-AU-FI

⁵¹ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Principio de Planeación: Derivado de la Ley 80 de 1993 (implícito en los artículos 25 y 26), el cual exige que los estudios y diseños previos sean lo suficientemente precisos para evitar modificaciones sustanciales por hechos que pudieron ser detectados mediante una debida diligencia técnica.

- Decreto 1082 de 2015⁵²

ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

Numeral 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

- Acuerdo 006 de 2010⁵³

Artículo 6. Los principios del sistema presupuestal corresponden a los derroteros básicos sobre los cuales se desenvuelve la actividad presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad.

Artículo 8. Anualidad. El año fiscal Comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, fecha después de la cual no se podrán asumir compromisos con cargo a las apropiaciones. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

- Manual de Supervisión e Interventoría de la CAR⁵⁴

*“12. OBLIGACIONES DEL SUPERVISIÓN E INTERVENTOR
(...)
C. DE CARÁCTER TÉCNICO*

Verificar que el contrato o convenio se cumpla conforme a las especificaciones técnicas contenidas en el documento de estudios previos, pliego de condiciones, anexos técnicos, propuesta y minuta del contrato o convenio respectivamente”.

⁵² Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional en Colombia.

⁵³ Por medio del cual se expide el Estatuto Presupuestal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-.

⁵⁴ Manual de Supervisión e Interventoría _CAR 2025

CONDICIÓN

Mediante la modalidad de licitación pública, el 19 de marzo de 2025 se suscribió el Contrato de Obra No. 1914-2025 con el CONSORCIO CAMBIO CLIMÁTICO TOCANCIPÁ 2024, por un valor inicial de \$1.360.432.796, cuyo objeto es: “Realizar el restablecimiento de coberturas vegetales en ecosistemas estratégicos para la adaptación al cambio climático en el municipio de Tocancipá”. El contrato cuenta con un plazo de ejecución de seis (6) meses y acta de inicio suscrita el 14 de agosto de 2025, estableciendo como fecha límite de terminación el 13 de febrero de 2026.

A la fecha de revisión, el contrato se encuentra terminado, sin modificaciones ni suspensiones registradas, presentando un avance financiero del 57,22% y pagos efectuados por valor total de \$776.281.352, discriminados así: un primer pago correspondiente al anticipo por valor de \$136.043.280; un segundo pago parcial por valor de \$397.654.754, asociado a un avance de ejecución del 29,23%; y un tercer pago parcial por valor de \$242.583.318, correspondiente a un avance adicional del 17,83%, todos soportados mediante informes de avance y supervisión.

De conformidad con los informes de actividades y productos entregados dentro de la ejecución contractual, las actividades relacionadas con cerramientos mediante instalación de alambre y postes de madera principalmente en el segundo y tercer pago efectuados al contratista. En el marco del segundo pago, correspondiente al valor de \$397.654.754, se reportó el avance de actividades asociadas a la implementación de sistemas de restauración agroforestal y conectividad ecológica en los predios intervenidos, incluyendo labores de delimitación y aislamiento de áreas mediante cerramientos perimetrales. Posteriormente, en el tercer pago, por un valor de \$242.583.318, se informó la culminación de estrategias implementadas en tres predios beneficiarios, contemplando específicamente actividades de aislamiento, conectividad ecológica y sistemas silvopastoriles, dentro de las cuales se encuentran los cerramientos ejecutados con alambre y postes de madera.

A partir de la revisión del expediente contractual se pudo identificar dentro de las especificaciones técnicas del proyecto lo siguiente

“(...) IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE ADAPTACIÓN 6.1 ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN No 1: PROTECCIÓN DE RONDAS HÍDRICAS – RESERVORIOS – NACIMIENTOS (5 Km)

El adjudicatario contratista, realizará el aislamiento dando en áreas con reservorios, nacimientos, quebradas y/o áreas de conservación, mediante la construcción de cercas con alambre de púa.

Especificaciones técnicas

✓ **Alambre:**

El alambre deberá cumplir con las siguientes especificaciones técnicas:

- ❖ *Alambre de púa calibre 12.5" pintado color azul.*
- ❖ *Líneas de alambre: cuatro (4) líneas.*
- ❖ *Distancia entre líneas: Punto tres (0,30) metros*
- ❖ *Grapas: Aceradas de 1¼.*
- ❖ *Puntilla 5"*

✓ **Postes**

Los postes deben ser de madera aserrada de cuatro (4) caras, de 0,10 x 0,10 metros, provenir de plantaciones productivas.

- ❖ *Longitud: dos puntos cinco (2,5) metros.*
- ❖ *Hincado: punto cinco (0,5) metros.*
- ❖ *Inmunizado: Se debe inmunizar mediante el sistema de impregnación como mínimo punto sesenta (0,60) metros de la base del poste, donde se hincará.*
- ❖ *Distancia entre postes: Dos puntos cinco (2,5) metros*
- ❖ *Pie de amigo: Se debe colocar como mínimo un (1) pie de amigo cada veinticinco (25) metros o cuando la pendiente o variación en la dirección de la cerca lo requiera⁵⁵ (...).".*

En el marco de la visita técnica realizada por la Contraloría General de la República al municipio de Tocancipá el día 17 de abril de 2026, se evidenciaron las siguientes condiciones relacionadas con los cerramientos perimetrales ejecutados en desarrollo del proyecto:

	
Fotografía 1. Visita a campo CGR 17/04/2026	Fotografía 2. Visita a campo CGR 17/04/2026

⁵⁵ ANEXO TÉCNICO _Contrato de obra 1914 de 2025

	
Fotografía 3. Visita a campo CGR 17/04/2026	Fotografía 4. Visita a campo CGR 17/04/2026
	
Fotografía 5. Visita a campo CGR 17/04/2026	Fotografía 6. Visita a campo CGR 17/04/2026

Elaboro: Equipo auditor

A partir del registro fotográfico y de la verificación técnica efectuada en campo durante la visita realizada por la Contraloría General de la República, se evidencian presuntas deficiencias en la ejecución de los cerramientos perimetrales, particularmente en lo relacionado con el tratamiento de inmunización aplicado a los pilotes de madera instalados dentro del proyecto.

En efecto, las especificaciones técnicas establecían que los elementos de madera debían ser inmunizados mediante sistema de impregnación en una longitud mínima de (0,60) metros en el hincado del poste, con el fin de garantizar la protección del

material frente a condiciones de humedad, ataque biológico y deterioro prematuro derivados del contacto directo con el suelo y las condiciones ambientales del sector. No obstante, durante la inspección visual in situ realizada se observaron pilotes que no presentan evidencia uniforme del tratamiento de inmunización exigido como se demuestra en las fotografías anteriores, identificándose diferencias en tonalidad, acabado superficial y condiciones de conservación de la madera en las zonas de empotramiento y contacto con el terreno.

Así mismo, se evidenciaron elementos con signos iniciales de deterioro superficial, exposición directa a humedad y posibles afectaciones asociadas a la ausencia o insuficiencia del tratamiento protector requerido, situación que podría comprometer la durabilidad, estabilidad y vida útil de los cerramientos ejecutados provenientes del incumplimiento de las especificaciones técnicas de los postes refreídos a:

“(...) ✓ Postes

Los postes deben ser de madera aserrada de cuatro (4) caras, de 0,10 x 0,10 metros, provenir de plantaciones productivas.

Inmunizado: Se debe inmunizar mediante el sistema de impregnación como mínimo punto sesenta (0,60) metros (...).”

Lo anterior permite evidenciar posibles debilidades en la etapa de planeación y estructuración de las especificaciones técnicas del contrato, considerando que, dada la naturaleza y condiciones de exposición de los cerramientos perimetrales, se debió contemplar la inmunización completa de los pilotes de madera y no únicamente de una fracción de los mismos, con el fin de garantizar una protección integral frente a humedad, contacto permanente con el suelo, agentes biológicos y condiciones ambientales propias del área de intervención. De igual manera, se evidencian posibles deficiencias en las labores de supervisión e interventoría durante la ejecución contractual, en tanto no se habría verificado de manera suficiente el cumplimiento efectivo de las especificaciones técnicas relacionadas con el tratamiento de inmunización de los postes instalados, permitiendo la incorporación de elementos que no presentan condiciones uniformes de los postes de madera, requerido para garantizar la correcta protección, conservación y durabilidad de los cerramientos

En ese sentido, la situación observada en campo permite inferir posible incumplimiento respecto a lo pactado dentro del análisis técnico frente a las medidas de protección y durabilidad de los elementos instalados, así como en los criterios de control y aseguramiento de calidad previstos durante la ejecución contractual, lo que podría comprometer la estabilidad y vida útil de los cerramientos ejecutados.

Asimismo, en la documentación revisada en la plataforma SECOP II y en el aplicativo SIDCAR, no se evidencia la suscripción de acto administrativo alguno relacionado con la modificación de los análisis de precios unitarios, ni con ajustes derivados de mayores o menores cantidades de obra respecto de los precios inicialmente pactados, a la fecha de terminación.

CAUSA

Debilidades en la etapa de planeación y estructuración de las especificaciones técnicas del contrato, al no contemplarse la inmunización completa de los pilotes de madera de los cerramientos perimetrales, así como deficiencias en los mecanismos de control y aseguramiento de calidad durante la ejecución contractual.

EFFECTO

Posibles afectaciones al cumplimiento de las condiciones de calidad, estabilidad y durabilidad previstas contractualmente para los cerramientos perimetrales ejecutados, generando riesgos de futuras intervenciones correctivas, mayores costos de mantenimiento y eventuales controversias relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones técnicas pactadas en el contrato.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca emitió respuesta a las observaciones formuladas mediante oficio radicado No. 20263048490 del 20 de mayo de 2026, dentro de la cual se identifican los siguientes aspectos:

Una vez revisada la observación de la CGR frente al Contrato de Obra No. 1914-2025, la Entidad precisa lo siguiente:

2.1. Cumplimiento de las Especificaciones Técnicas Pactadas

El contratista cumplió con las especificaciones técnicas tal y como fueron pactadas. La obligación contractual no era la inmunización total del poste, sino parcial. Las especificaciones técnicas requerían expresamente la inmunización de “como mínimo sesenta (0,60) centímetros de la base del poste destinada al hincado”.

Esta exigencia es una práctica técnica estándar en proyectos de cerramientos rurales, descrita como “plenamente razonable desde el punto de vista forestal, estructural y de preservación de madera”, ya que protege la sección del poste con mayor exposición a la humedad, el suelo y agentes biológicos.

Se constató que los postes fueron instalados con un hincado de aproximadamente cincuenta (50) centímetros, lo que dejaba una porción del tramo inmunizado visible, garantizando la protección requerida.

Los registros fotográficos del acopio y disposición de los postes en campo respaldan la ejecución de este procedimiento conforme a lo contratado:



Foto 1: Acopio de postes inmunizados



Foto 2: Acopio de postes inmunizados



Foto 3: Suministro y disposición de postes en campo



Foto 4: Suministro y disposición de postes en campo

2.2. Prevalencia Jurídica del Pliego de Condiciones.

Las obligaciones del contratista están delimitadas por lo expresamente pactado en los documentos del proceso, siendo el pliego de condiciones la fuente principal de derechos y obligaciones. La jurisprudencia y la doctrina son claras al respecto, otorgando a este documento un carácter prevalente sobre cualquier otro, incluyendo la minuta del contrato. Esta posición se refuerza al considerar que, una vez celebrado el contrato, las estipulaciones del pliego se integran a su clausulado y se imponen incluso sobre lo pactado en la minuta misma.

2.3. Justificación Técnica de la Apariencia Visual de la Madera

Conforme al procedimiento implementado, los postes fueron instalados con un hincado aproximado de cincuenta (50) centímetros, razón por la cual una porción del tramo inmunizado permanecía visible exteriormente una vez instalado el elemento, garantizando de esta manera la protección de la zona con mayor exposición a humedad, contacto con el suelo y agentes biológicos.

De acuerdo a las verificaciones efectuadas durante la ejecución contractual y a los soportes técnicos allegados al expediente, las diferencias visuales observadas en algunos elementos de madera obedecen a factores asociados a la manipulación y almacenamiento de los postes posterior a la aplicación del inmunizante, así como a características propias y naturales del material, tales como absorción diferencial del producto preservativo, variaciones de textura, vetas, humedad superficial y exposición a condiciones ambientales propias de la zona intervenida.

Debe precisarse que la tonalidad de la madera inmunizada puede variar dependiendo de múltiples factores técnicos y ambientales, entre ellos:

- La especie forestal utilizada.*
- El contenido de humedad de la madera.*
- El proceso de secado.*
- El método de impregnación.*
- La absorción diferencial del preservante.*
- La exposición a radiación solar.*
- Las condiciones de humedad ambiental.*
- Los procesos naturales de oxidación superficial.*

La ausencia de uniformidad visual no implica necesariamente ausencia de tratamiento preservativo. La práctica técnica adoptada por la CAR corresponde a especificaciones comúnmente utilizadas en proyectos de restauración ecológica y cerramientos ambientales, donde el tratamiento preservativo se concentra prioritariamente en la zona de hincado o contacto con el terreno, por ser el punto de mayor susceptibilidad al deterioro biológico y estructural.

2.4. Posibilidad de utilización de herramientas jurídicas y contractuales.

En caso de existir correcciones de orden técnico, es plenamente posible y, de hecho, es una obligación legal para la entidad pública requerir al contratista durante el período de estabilidad de la obra. La responsabilidad del contratista no se extingue con la entrega, el recibo final o la liquidación del contrato, sino que se extiende para cubrir vicios y defectos que se manifiesten con posterioridad. La Entidad estará en disposición de habilitar las herramientas jurídicas y contractuales, en caso de ser necesario.

Adicionalmente, los soportes técnicos, registros fotográficos y documentos obrantes en el expediente contractual permiten evidenciar la ejecución del procedimiento de inmunización implementado durante el desarrollo de las actividades contratadas, conforme a las condiciones establecidas en las especificaciones técnicas del proceso.

Cumplimiento principio de planeación

La CAR sí cumplió adecuadamente el principio de planeación, toda vez que:

- Definió especificaciones técnicas concretas.*
- Estableció dimensiones, características y condiciones de instalación.*
- Determinó el sistema de impregnación requerido.*
- Señaló expresamente la longitud mínima de inmunización.*
- Definió distancias, hincado y elementos estructurales complementarios.*

Cumplimiento funciones de supervisión

La Entidad sí ejerció correctamente sus funciones de supervisión, todo lo cual está demostrado con fundamento en:

- Informes de supervisión.*
- Informes de avance.*
- Registros de ejecución.*
- Soportes de pago.*
- Verificaciones de cantidades ejecutadas.*

Conclusión

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, solicitamos amablemente que estos sencillos elementos de juicio contribuyan con su estudio y análisis, a efectos de adoptarse

la decisión que en derecho corresponda.

ANÁLISIS DE RESPUESTA

Analizada la respuesta presentada por la entidad y contrastada con la verificación efectuada durante la visita técnica adelantada por la Contraloría General de la República, el equipo auditor considera que los argumentos expuestos no desvirtúan plenamente la observación formulada, especialmente frente a las condiciones evidenciadas en sitio relacionadas con la aplicación del tratamiento de inmunización y protección de los postes de madera instalados en los cerramientos perimetrales ejecutados en desarrollo del Contrato de Obra No. 1914-2025. Aunque la entidad aportó registros fotográficos correspondientes al suministro, acopio de materiales y aparente uniformidad en la aplicación del inmunizante, durante la inspección realizada en campo el 17 de abril de 2026 se identificaron múltiples elementos que no reflejaban homogeneidad en el tratamiento exterior de inmunización. Así mismo, dentro de las fotografías incluidas por este órgano de control, específicamente en la “Fotografía 5”⁵⁶, se evidencian diferencias visibles en las longitudes de inmunizado presentes en algunos postes que se encontraban dispuestos superficialmente dentro del cerramiento para acceso o ingreso, es decir, sin encontrarse hincados o enterrados al momento de la inspección, permitiendo observar de manera directa las variaciones existentes en el tratamiento aplicado. Lo anterior evidencia condiciones que podrían corresponder a un posible incumplimiento frente a las especificaciones técnicas contractuales relacionadas con la inmunización mínima de 0,60 metros desde la base de hincado del poste. Dicha situación se encuentra soportada mediante el registro fotográfico levantado durante la visita técnica Insitu y la verificación directa efectuada por el equipo auditor sobre los componentes instalados en los diferentes frentes intervenidos.

La CAR hace énfasis en la posibilidad de activar mecanismos jurídicos y contractuales durante el período de estabilidad de la obra, señalando que la responsabilidad del contratista se mantiene vigente frente a posibles defectos o afectaciones que puedan manifestarse con posterioridad a la terminación y liquidación contractual. En ese sentido, el hecho de que la entidad mencione “*Posibilidad de utilización de herramientas jurídicas y contractuales*” permite inferir la existencia de situaciones asociadas a la calidad, conservación y durabilidad de los elementos instalados, las cuales guardan relación con las condiciones observadas durante la ejecución de la visita técnica en territorio.

Finalmente, si bien la entidad manifiesta haber cumplido el principio de planeación mediante la definición de especificaciones técnicas, dimensiones, condiciones de instalación, sistema de impregnación, longitud mínima de inmunización y demás

⁵⁶ Fotografía 5. Visita a campo CGR 17/04/2026

elementos estructurales requeridos para la ejecución de los cerramientos, las condiciones evidenciadas durante la visita técnica permiten considerar que dichas medidas pudieron resultar insuficientes frente a las características ambientales y condiciones de exposición presentes en el área intervenida. En efecto, el deterioro observado en varios postes no se limita únicamente a la zona de hincado definida contractualmente, sino que compromete también superficies exteriores sometidas permanentemente a humedad, radiación solar y agentes biológicos, situación que refleja posibles limitaciones en el alcance del tratamiento preservativo contemplado dentro de la estructuración técnica del proyecto. En consecuencia, aun cuando las especificaciones contractuales fueron definidas de manera expresa, desde la etapa de planeación se habría podido prever la implementación de un tratamiento integral de inmunización sobre la totalidad del poste, orientado a fortalecer las condiciones de conservación, durabilidad y estabilidad de los cerramientos, reduciendo potenciales afectaciones asociadas al deterioro prematuro y futuros requerimientos de mantenimiento.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo, debido a los posibles incumplimientos parciales de las especificaciones técnicas relacionadas con la inmunización de algunos postes y a las condiciones de deterioro evidenciadas en campo, las cuales reflejan posibles debilidades en la planeación técnica del proyecto.

HALLAZGO No. 14 CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1050 DE 2013 (PTAR PUEBLO VIEJO)⁵⁷

RESUMEN

Se evidenciaron deficiencias en la planeación, supervisión y gestión contractual del Convenio, lo que ha imposibilitado la terminación y entrada en operación del proyecto tras más de 11 años de ejecución, reflejando fallas de estudios y diseños generando deterioro de la infraestructura, lo que denota debilidades técnicas y administrativas en la gestión del convenio.

CRITERIOS

- Constitución Política de Colombia

“Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

⁵⁷ CGR Código APA COH_4919_2026-1-AU-FI

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados [...]

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

- Ley 80 de 1993

“Artículo 3: De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Artículo 4.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.

5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscrito por Colombia.

Artículo 5. De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

Artículo 23: De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. ...” Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la

conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo...”.

Artículo 26. Del principio de responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas”.

- Ley 1952 de 2019

Artículo 23. Garantía de la función pública. Con el fin de salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, el sujeto disciplinable ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y acatará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes.

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

- Ley 1474 de 2011

Artículo 84 parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

- Ley 489 de 1998

“Artículo 95.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.” Subrayas fuera del texto

- Ley 99 de 1993

“Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: [...]

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura

cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables”.

- Manual de Supervisión e Interventoría CAR

12. OBLIGACIONES DEL SUPERVISIÓN E INTERVENTOR.

A. DE CARÁCTER GENERAL Con el fin de cumplir cabalmente lo pactado por las partes contratantes y desarrollar óptimamente el objeto del contrato o convenio, así como la vigilancia y control del mismo, el supervisor o el interventor representarán a la Corporación en los aspectos relacionados con la ejecución del contrato, por lo tanto, deberán cumplir con las siguientes funciones y obligaciones de carácter general:

- 1) Velar porque se cumplan los principios de transparencia, economía, responsabilidad, equilibrio económico y objetividad por las partes involucradas en el contrato.*
- 2) Asegurar de manera imparcial, el cumplimiento de las obligaciones acordadas logrando el desarrollo del objeto del contrato o convenio dentro de los aspectos de modo, tiempo y lugar pactados originalmente.*
- 3) Verificar el cumplimiento de la normatividad vigente.*
- 4) Acompañar al contratista en la búsqueda de soluciones pertinentes que aseguren la terminación del contrato o convenio con éxito, facilitando la comunicación entre éste y la Corporación.*
- 8) Evaluar y analizar los documentos de estudios previos, pliego de condiciones, adendas, anexo técnico, anexo económico, evaluación técnica, minuta de contrato o convenio.*
- 11) Adelantar revisiones periódicas de la ejecución del contrato o convenio, con el objeto de verificar que se cumplan las condiciones ofrecidas por el contratista.*
- 14) Informar oportunamente a las partes del contrato o convenio las fallas presentadas en su ejecución, con el objeto de tomar las medidas que se requieren para lograr los fines de la contratación pactados.*
- 17) Elaborar informes periódicos de evaluación en actas de supervisión o interventoría sobre la ejecución del contrato. En caso de un presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, el supervisor o interventor deberá adjuntar un informe de carácter técnico en el cual determine las presuntas anomalías que puedan afectar el adecuado desarrollo del contrato, detallando y anexando los documentos que considere pertinentes para ser conocidos por el (la) director (a) operativo (a) de la Secretaría General. El supervisor o interventor que no dé oportuno aviso de las circunstancias determinantes de posible incumplimiento de un contratista, y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias, se hará responsable de los perjuicios que le pueda ocasionar a la Corporación.*

C. DE CARÁCTER TÉCNICO

1) Verificar que el contrato o convenio se cumpla conforme a las especificaciones técnicas contenidas en el documento de estudios previos, pliego de condiciones, anexos técnicos, propuesta y minuta del contrato o convenio respectivamente.

2) Controlar permanentemente el cumplimiento de las normas de calidad durante la ejecución contractual.

3) Realizar un seguimiento constante al cronograma de ejecución, a las fechas y plazos allí pactados. Ello con el fin de verificar el cumplimiento contractual dentro de los términos previstos, así como la oportunidad de establecer la necesidad de solicitar prórrogas, adiciones, modificaciones y suspensiones.

6) Estudiar y justificar las solicitudes del contratista sobre adiciones, prórrogas, modificatorios, cesiones, suspensiones, terminaciones anticipadas presentadas por el contratista

13) Adoptar durante la ejecución del contrato, todas las medidas que sean necesarias para asegurar y mantener las condiciones técnicas, profesionales, económicas y financieras ofertadas por el contratista.

- Resolución Reglamentaria Orgánica 0066 de 2024 - Contraloría General de la República'

"TÍTULO II - CAPÍTULO VI - Planes de mejoramiento

ARTÍCULO 38. DEFINICIÓN. Es el instrumento que contiene la información del conjunto de las acciones correctivas y/o preventivas que debe adelantar un sujeto de vigilancia y control fiscal o entidad territorial, en un período determinado, para dar cumplimiento a la obligación de subsanar y corregir las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del ejercicio de una actuación fiscal.

ARTÍCULO 39. RESPONSABLES. Son responsables de suscribir el plan de mejoramiento el representante legal de la entidad a la cual se le ha realizado una actuación fiscal.

ARTICULO 40. CONTENIDO. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI) sobre la gestión fiscal realizada y las acciones de mejora tendientes a subsanar las causas de los hallazgos formulados por la Contraloría General de la República. Cada entidad que presente plan de mejoramiento debe rendir un informe de avance de este Plan de Mejoramiento. (...)

ARTÍCULO 43. REVISIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO Y DEL AVANCE. La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre el informe de avance del Plan de Mejoramiento, que podrá incorporarse al informe de auditoría o de manera independiente".

CONDICIÓN

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, el Municipio de Cota y la Empresa de Servicios Públicos - EMSERCOTA S.A. ESP, suscribieron el convenio interadministrativo No. 1050 de 2013, con fecha de inicio de 17 de marzo de 2014, cuyo objeto es: *“Celebrar convenio interadministrativo de asociación entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca — CAR, el Municipio de Cota y la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Cota EMSERCOTA SA ESP, para cofinanciar y realizar el proyecto de Construcción e Interventoría de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR Pueblo Viejo”, en el Municipio de Cota, Cundinamarca*”. Lo anterior, con fundamento a subsanar las condiciones iniciales del sistema de tratamiento.

El valor del convenio:

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1050 DE 2013-PTAR COTA				
APORTANTES	FECHA	VALOR \$	CONDICIÓN *	TOTAL
CAR	25/08/2015	6.690.826.652	Modificación 02	15.881.109.139
	12/04/2019	4.445.130.535	Adición No 1	
	31/12/2019	720.888.937	Adición No 2	
	18/02/2020	4.024.263.015	Adición No 3	
MUNICIPIO DE COTA	25/08/2015	5.000.000.000	Modificadorio 2	7.000.000.000
	12/04/2019	2.000.000.000	Adición No 1	
EMSERCOTA S.A. ESP	N. A	60.068.916	N. A	60.068.916
TOTAL				\$22.941.178.055

- El detalle de estas condiciones se encuentra establecido en la tabla No 3 Adiciones y prórrogas del contrato
- Fuente: Información tomada del Informe del supervisor a 31 de diciembre de 2025

El contrato tenía un plazo inicial de ejecución de 14 meses, no obstante, dos meses después de iniciadas las obras de construcción del convenio, se identificaron problemas relacionados con fisuras en el terreno de cimentación, así como inconsistencias en los linderos disponibles para la ejecución de las obras. En razón de lo anterior, se suscribió el Modificadorio No. 1, mediante el cual se asignaron recursos adicionales destinados a cubrir:

- 1- Obras de estabilidad: Necesarias para atender fenómenos de remoción en masa (falla activa) detectados en el talud del Jarillón del río Bogotá, donde se ubica el cabezal de descarga.
- 2- Ajustes de diseño: Derivados de las inconsistencias detectadas desde el Modificadorio No. 1, donde se incluyó el ítem de "Revisión y ajuste a diseños" para cumplir con las normas NSR-10.

Es importante mencionar que en el informe de Auditoría Financiera emitido por la Contraloría General de la República para la vigencia 2022 liberado octubre de 2023,

realizado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR arrojó como resultado entre otros, el Hallazgo No. 13 *Ejecución del Convenio 1050 de 2013-PTAR COTA*, con connotación disciplinaria, en razón a las deficiencias evidenciadas en la planeación de la contratación.

Como resultado, la CGR solicitó a la Corporación que por medio del Plan de Mejoramiento para la vigencia 2023, se subsanaran las acciones que generaron incumplimiento a las actividades ejecutadas dentro del convenio interadministrativo 1050 de 2013, que generaron la configuración del respectivo hallazgo. Posteriormente, con Memorando SGEN No. 20253026292 del 25 de marzo de 2025, la Corporación estructuró una matriz de riesgos y un Plan Único de Mejoramiento Institucional -PUMI, con el fin de establecer acciones de mejora frente a las debilidades que se evidencian en su momento para los convenios interadministrativos.

Como seguimiento a las actividades propuestas por la entidad en el Plan de Mejoramiento, particularmente para el hallazgo mencionado, se observa que las acciones correctivas formuladas no fueron implementadas de manera oportuna ni efectiva, persistiendo las debilidades previamente identificadas en los procesos de planeación, ejecución y control del convenio.

Esta situación refleja deficiencias en el seguimiento institucional y limita el logro de los resultados esperados, afectando la mejora continua y el adecuado cumplimiento de los compromisos adquiridos al no alcanzar la efectividad de las acciones propuestas para subsanar las debilidades evidenciadas en la vigencia 2022, toda vez que en la actual evaluación de la vigencia 2025 se presenta la misma situación.

De la revisión actual al Convenio Interadministrativo No. 1050 de 2013 (firmado en 2013 y con acta de inicio del 17 de marzo de 2014), se observa que transcurridos más de once (11) años desde la suscripción no se ha cumplido con la entrega funcional de la PTAR Pueblo Viejo, la cual contaba con un plazo inicial de catorce (14) meses.

A la fecha del análisis, la ejecución física reportada es del 81%, situación que ha derivado en una gestión contractual caracterizada por la omisión en la coordinación interinstitucional y deficiencias considerables en la estructuración técnica, según se detalla:

- Deficiencias en los estudios y diseños originales: dentro de lo analizado y evidenciado tanto en la información documental como en la comisión del día 17 de abril de 2026 por parte de la CGR el contratista de la obra reconoció que los diseños entregados inicialmente por la Corporación no cumplían con las normas

obligatorias NSR-10 (Sismo Resistencia) ni RETIE (Reglamento Eléctrico), y que la distribución de la planta excedía los linderos del predio disponible. Estas falencias de planeación obligaron a realizar modificaciones profundas que dilataron el inicio efectivo de las obras.

- Falta de debida diligencia en la articulación con el FIAB: Se identificó una parálisis prolongada (Suspensión No. 7 y sus 10 ampliaciones consecutivas) fundamentada en la necesidad de que el Fondo para las Inversiones Ambientales de la Cuenca del Río Bogotá (FIAB) ejecute obras de estabilidad en el Jarillón para permitir la estructura de descarga de la PTAR. La administración permitió el avance del convenio sin asegurar previamente la viabilidad de la descarga, lo que constituye una falla en la gestión de riesgos contractuales.

De conformidad con la información revisada y analizada que hace parte del convenio, se hace un recuento general de las principales suspensiones que condicionaron la ejecución del convenio de la siguiente manera:

Tabla No 2.
SUSPENSIONES CONVENIO 1050 DE 2013

SUSPENSIÓN	FECHA	TIPO DE CAUSA	DESCRIPCIÓN DE LA CAUSA	JUSTIFICACIÓN	ACCIÓN REQUERIDA
Suspensión No 1	Febrero de 2016	Técnica	Agrietamientos en el suelo de fundación detectados el 15 de octubre de 2015	Evidencia de condiciones geotécnicas no previstas durante la excavación	Suspensión de obras para realizar nuevas perforaciones y ensayos de laboratorio, y ajustar diseños estructurales
Suspensión No 2	Marzo de 2020	Fuerza mayor	Emergencia sanitaria por COVID-19 (Decreto 417 de 2020)	Aislamiento preventivo obligatorio que impidió la ejecución normal de las obras en Cota	Detención de actividades de construcción
Suspensión No 3	Octubre de 2020	administrativa	Dificultades para actualizar la póliza de garantía	Proceso de selección del asegurador afectado por la pandemia, dejando el contrato sin amparo vigente	Suspensión hasta contar con la póliza actualizada
Suspensión No 4	Julio de 2021	Múltiple (jurídica, técnica y ambiental)	Falta de titulación del predio, falla geológica activa y ausencia de permisos	Trámite de formalización del predio sin resolver desde 2018, detección de remoción en masa en el Jarillón del río Bogotá y falta de permisos ambientales	Suspensión prolongada hasta resolver titularidad, estudios y permisos
Suspensión No 5	Julio de 2022	Técnica y de gestión	Necesidad de estructurar obras	Requerimiento de soluciones de	Ampliación de plazo para estructuración contractual y ejecución

			adicionales para estabilización	ingeniería para la falla activa y gestión	de obras de estabilización
--	--	--	---------------------------------	---	----------------------------

Fuente: Expediente Convenio SECOP I

Tabla No. 3
ADICIÓN Y PRORROGAS CONVENIO 1050 DE 2013

ACTO ADMINIST.	FECHA DE FIRMA	VALOR ADICIÓN \$	VALOR TOTAL CONVENIO \$	PRÓRROGA (TIEMPO)	PLAZO TOTAL EJECUCIÓN	MOTIVO
Suscripción Inicial	01/11/2013	0	11.831.697.018	Plazo Inicial	14 meses	Saneamiento PTAR Pueblo Viejo
Modificadorio No. 1	14/05/2014	0 (Ajuste interno)	11.831.697.018	Sin prórroga	14 meses	Errores en diseños, linderos y normas NSR-10/RETIE
Prórroga No. 1	15/05/2015	0	11.831.697.018	12 meses	26 meses	Continuidad de ejecución
Modificadorio No. 2	25/08/2015	80.801.450 (Ajuste)	11.750.895.568	Sin prórroga	26 meses	Reajuste presupuestal por resultados de rediseños
Prórroga No. 2	13/10/2017	0	11.750.895.568	18 meses	44 meses	Retrasos por agrietamientos y fallas en suelos
Prórroga No. 3 / Adición No. 1	12/04/2019	0	18.196.026.103	9 días	44 meses y 9 d.	Inicio de reforzamiento por falla geológica
Prórroga No. 4 / Adición No. 2	31/12/2019	720.888.937	18.916.915.040	7 meses	51 meses y 9 d.	Financiamiento de obras de estabilidad
Adición No. 3	18/02/2020	7.085.218.022 (Total Adic.)	18.916.915.040	Sin prórroga	51 meses y 9 d.	Consolidación de recursos para falla activa
Prórroga No. 5	18/12/2020	0	18.916.915.040	9 meses	60 meses y 9 d	Continuidad administrativa y técnica
Prórroga No. 6	19/05/2023	\$0	18.916.915.040	9.5 meses		Garantía de culminación de obras
Adición No. 3 / Modificadorio 5	28/08/2025	4.024.263.015	22.941.178.055	16.5 meses	69 meses	Incremento total del 59.8% en valor

Fuente: Expediente Convenio SECOP I

Por otro lado, en visita realizada por la Contraloría General de la República el 17 de abril de 2026 a la PTAR Pueblo Viejo ubicada en el municipio de Cota, se observó que las instalaciones presentan un considerable deterioro físico en su infraestructura, condiciones que constituyen fallas estructurales en la planeación, discrepancia en la estructuración de los planos iniciales, debilidades en la instalación de los equipos electromecánicos en la PTAR, lo que conllevó a que con el pasar de los años la estructura estuviera en aparente estado de abandono.

De lo anterior, se deja en evidencia el estado actual de la PTAR Pueblo Viejo en las siguientes imágenes:

	
Fotografía No 1 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026	Fotografía No 2 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026
	
Fotografía No 3 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026	Fotografía No 4 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026
	
Fotografía No 1 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026	Fotografía No 1 Obras de Optimización PTAR Cota visita CGR 2026

Fuente: Fotografías – CGR visita de campo realizada el 14/04/2026

Inicialmente, los estudios previos determinaron que la PTAR Pueblo Viejo no contaba con la capacidad técnica ni la tecnología necesaria para atender la demanda actual. Por esta razón, el proyecto se diseñó con el fin de brindar una solución definitiva al vertimiento de aguas residuales del casco urbano del municipio de Cota.

No obstante, en la fase de ejecución del convenio, se constató que las estructuras proyectadas en los diseños iniciales superaban los límites del predio disponible; situación que forzó una revisión integral y un rediseño a tan solo dos meses de haber iniciado el contrato.

Asimismo, en noviembre de 2015 se detectaron grietas en el terreno de cimentación de los tanques de aireación (las estructuras de mayor envergadura del proyecto). Este evento técnico generó una contingencia material imprevista en los diseños originales, lo que forzó la suspensión de las obras por un periodo de 2.5 años (entre 2016 y 2018) para llevar a cabo estudios geotécnicos profundos y la reestructuración de los diseños de fundición.

Se constató una prolongada suspensión de las obras (formalizada mediante la Suspensión No. 7 y 10 prórrogas sucesivas), originada por la falta de ejecución de las obras de estabilidad en el jarillón por parte del FIAB, indispensables para habilitar la estructura de descarga de la PTAR. Esto evidencia una deficiencia en la gestión de riesgos por parte de la entidad, al viabilizar el convenio sin garantizar de forma previa las condiciones de la descarga.

Las deficiencias de diseño y las discrepancias entre la planimetría y el presupuesto derivaron en la inclusión del ítem "Revisión y ajuste a diseños". Si bien este ajuste no alteró la vigencia o suficiencia de las pólizas, sí requirió una adición presupuestal para subsanar los problemas del terreno, ejecutar pruebas de seguridad y rehabilitar la infraestructura afectada por la parálisis técnica.

Aunado a lo anterior, cursa una reclamación del contratista para el restablecimiento del equilibrio económico contractual basada en los efectos de la pandemia de COVID-19, la inflación y la disrupción logística. Fenómenos que, en conjunto, provocaron un sobre costo constructivo del 41.56% durante el periodo 2020-2025.

CAUSA

Debilidades en el componente de planeación y control interno de la Corporación, derivadas de la falta de rigor técnico en las fases de formulación, revisión y aprobación de los estudios previos, y de una deficiente supervisión en la etapa inicial del proyecto. Lo anterior derivó en inconsistencias en los diseños técnicos y

en la ejecución de la obra civil. Adicionalmente, se constató la ineffectividad de las medidas adoptadas en los planes de mejoramiento institucionales.

EFFECTO

Afectación a la prestación oportuna del servicio de saneamiento ambiental a la comunidad, acompañada de un incremento en el riesgo de pérdida de recursos públicos y de incertidumbre sobre la viabilidad ambiental del proyecto, así como el deterioro progresivo de la infraestructura, comprometiendo la funcionalidad operativa de la PTAR Pueblo Viejo, en el marco de la gestión de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Por lo anterior, se comunicó observación con presunta incidencia disciplinaria. Acorde con el análisis de respuesta se retira la presunta incidencia disciplinaria, toda vez que los hechos descritos ya fueron objeto de traslado a la Procuraduría General de la Nación.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR emitió respuesta a la presente observación mediante radicado No. 20262035549 del 08/05/2026, emitido por la Dirección General de la Corporación, en la que presenta las siguientes consideraciones:

"(...) Frente a lo anterior, según informe de fecha del mes de junio de 2016, entregado al Consorcio Intercota por la Unión Temporal PTAR Pueblo Viejo, en el cual se consigna en el Capítulo 9.3 Análisis de Expansividad: "(...) En virtud de la presencia de un patrón de fisuramiento de tipo octaédrico presentado en los materiales expuestos por la excavación, como se puede apreciar en la fotografía (...), el cual suele ser claramente manifestación de comportamientos de suelos expansivos de los materiales; por lo cual se procedió a llevar a cabo la realización de ensayos de expansión libre registrados en la tabla 10..."

...

Debemos aclarar que la identificación del mencionado fenómeno en el suelo se realizó en el año 2016, durante los trabajos de pilotaje del proyecto. Si bien esta situación dio lugar a las revisiones técnicas correspondientes, finalmente no fue necesario efectuar un rediseño de la cimentación ni de la estructura cuya ejecución ya había iniciado.

...

De conformidad con lo expuesto, es claro que las fisuras evidenciadas en el fondo de las excavaciones ejecutadas para el proyecto de construcción de la PTAR Cota, fueron objeto de análisis técnico, concluyéndose que no representaban riesgo alguno para las condiciones de estabilidad, funcionalidad

ni seguridad de las obras, tanto en la etapa de construcción como en la de operación de la PTAR Cota.

...

El ajuste al diseño obedeció a cambios en la normatividad vigente, tal como se expone en la justificación correspondiente soporte del Modificadorio No. 1, teniendo en cuenta que los diseños con los cuales se suscribió el convenio fueron elaborados con anterioridad a la expedición del Decreto 926 de 2010, mediante el cual se adopta el Reglamento Colombiano de Construcción Sismorresistente – NSR-10. En ese sentido, y en aplicación de los principios de economía, eficiencia y efectividad, se consideró necesario realizar la revisión y ajuste de los diseños.

...

De igual forma, se efectuó la actualización correspondiente frente al Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE, en atención a la entrada en vigencia de la normatividad aplicable en agosto de 2013.

...

En consecuencia, el ajuste realizado correspondió a una actuación preventiva y responsable, orientada a garantizar la viabilidad técnica, funcional y constructiva del proyecto, así como a mitigar posibles riesgos estructurales y operativos.

.....

En atención a lo anterior, sobre el cumplimiento al Plan de Mejoramiento Institucional este permitió el reinicio del proyecto PTAR Pueblo Viejo al cierre de 2025, haciendo efectivo y eficiente su seguimiento. Siendo importante resaltar que en este proyecto en particular han surgido circunstancias externas y sobrevinientes que afectaron el desarrollo del proyecto. (pandemia, cambios normativos y la dinámica del comportamiento natural fluvial del río lo que generó procesos de erosión en las márgenes del río Bogotá).

...

La Corporación rechaza la observación relacionada con una presunta deficiencia en la planeación, toda vez que, los diseños de la PTAR Pueblo Viejo se encontraban técnica y legalmente viabilizados al momento de la suscripción del convenio. Las modificaciones efectuadas con posterioridad no obedecieron a errores o falencias en los diseños iniciales, sino a la necesidad de actualizar el proyecto conforme a nuevos estándares normativos expedidos con posterioridad a la firma del convenio, entre ellos el Decreto 926 de 2010, relacionado con la NSR-10, y la actualización del RETIE del año 2013.

Respecto a la articulación con el FIAB, la Entidad aclara que el diseño geotécnico ajustado a la normatividad para la construcción de la PTAR fue entregado en junio de 2016; por tanto, la ejecución de las obras inició contando plenamente con los insumos técnicos necesarios, en cumplimiento de los principios de eficiencia, economía y legalidad.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con la respuesta emitida por la Corporación respecto al fenómeno de remoción en masa que limitó el desarrollo de las obras de adecuación del Convenio Interadministrativo No. 1050 de 2013, se evidencia que la entidad reconoce parcialmente la existencia de dichas afectaciones durante la ejecución del proyecto. Si bien la supervisión adelantó una revisión técnica, esta actuación fue reactiva, realizándose únicamente cuando los inconvenientes ya se habían materializado, lo que condujo a la suspensión de actividades para mitigar mayores daños.

En este sentido, la supervisión no advirtió oportunamente las posibles fallas geotécnicas, avalando sin observaciones los diseños iniciales presentados por el contratista. Esta omisión hizo necesaria la realización posterior de ensayos de laboratorio para determinar el grado de afectación real, confirmando que las condiciones del suelo no fueron identificadas de manera adecuada durante la etapa de planeación.

Así las cosas, una vez analizados los argumentos expuestos por la entidad, este equipo auditor considera que no desvirtúan el hallazgo. Si bien la afectación del terreno no comprometió finalmente la estabilidad estructural de la obra, este hecho no exime ni justifica las fallas evidenciadas, las cuales ratifican las debilidades de los estudios de suelos iniciales y las deficiencias en la planeación técnica durante la fase de estructuración del proyecto.

Por otro lado,

...

Posteriormente se presentaron dos hechos sobrevinientes que impactaron el desarrollo del proyecto: en primer lugar, la pandemia ocasionada por el COVID-19 en el año 2020 y, en segundo lugar, la inestabilidad del jarillón en el año 2021, ocurrida en la zona de ronda externa contigua al terreno donde se construye la PTAR, como consecuencia de la dinámica natural del río. Esta situación hizo necesario adoptar acciones preventivas de gestión del riesgo de manera conjunta con el FIAB, dependencia competente, por su naturaleza, para atender el manejo hidráulico del río Bogotá.

...

De otra parte, resulta importante señalar que, para el inicio de la pandemia en el año 2020, el proyecto ya contaba con un avance aproximado del 80 % en su ejecución; no obstante, con ocasión de dicha emergencia sanitaria, el proyecto debió ser suspendido temporalmente.

...

En este sentido, los elementos observados presentan actualmente un deterioro de carácter estético y superficial, mas no estructural. Dichas actividades hacen parte de las labores previstas para la entrega y puesta en marcha de la PTAR Cota y serán ejecutadas al finalizar la Fase II (obra), previo al inicio de la Fase III correspondiente a la puesta en marcha y estabilización del sistema.

...

De conformidad con lo anterior, la Corporación ha actuado con la debida diligencia, transparencia en el manejo de los recursos y la capacidad de adaptación ante fenómenos naturales imprevisibles, garantizando siempre la integridad del patrimonio público y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Respecto a las afectaciones del jarillón originadas en el cabezal de descarga del vertimiento, el análisis de los descargos permite constatar que la Corporación reconoce que la magnitud del daño y la inestabilidad del terreno obligaron a una reestructuración contractual. Esta situación requirió la gestión de recursos adicionales para financiar las obras de estabilización, lo cual incidió directamente en el incremento del valor total del convenio.

Al respecto, se evidenció que a finales de 2022 el contratista aún tenía pendiente la ejecución de dichas obras de protección. La inestabilidad geológica del talud — sobre el cual debía construirse el cabezal de descarga— se mantuvo como un obstáculo crítico que impidió finalizar las actividades programadas y, por consiguiente, postergó la puesta en funcionamiento de la PTAR.

En ese sentido, los argumentos de la Corporación no desvirtúan la vulneración al principio de planeación. Si bien la entidad alude a la suspensión del proyecto en 2020 debido a la emergencia sanitaria por COVID-19, dicha justificación no aclara las discrepancias detectadas ni genera certeza sobre el avance real de la obra reportado en sus comunicaciones.

Finalmente, la deficiente planeación técnica trascendió al ámbito administrativo, materializándose en la extemporaneidad para la actualización de pólizas y en la falta de titularidad del predio; factores que, a su vez, impidieron la obtención oportuna de los permisos ambientales indispensables para culminar la estructura de descarga.

Aunado a lo anterior, se identificó una gestión preventiva extemporánea por parte de la entidad, circunstancia que comprometió la eficacia y eficiencia en la mitigación del deterioro progresivo de la infraestructura. Este hallazgo fue validado in situ por la CGR el 17 de abril de 2026, durante la visita técnica efectuada a las instalaciones de la PTAR de Cota.

Por otra parte, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, emitió el memorando SGFIA No 20263044794 de 08 de mayo de 2026, dando alcance al Memorando No 20263044135 emitido por la Subdirección General Administrativa de FIAB e Infraestructura de la Corporación, en la que presenta las siguientes consideraciones:

“(…) Dando alcance al memorando del asunto, nos permitimos complementar la observación formulada por la Contraloría No 8 referente “PTAR PUEBLO VIEJO COTA”, al respecto se agrega el análisis de causa y efecto de la observación, indicando que se constituye en un reproche que encuentra sustento en la supuesta relación de causalidad entre presuntas deficiencias de planeación y los efectos advertidos durante la ejecución del convenio.

...

No obstante, dicha relación causal no se encuentra demostrada, en tanto los hechos identificados durante el desarrollo del proyecto no derivan directa e inmediatamente de una falla originaria atribuible a la Corporación, sino de circunstancias sobrevinientes, extraordinarias y ajenas a la estructuración inicial del convenio, que, en todo caso, no han impedido la continuidad de la ejecución contractual ni el cumplimiento de las actuaciones administrativas, técnicas y contractuales orientadas a la culminación del proyecto.

...

La observación parte de asumir que la prolongación temporal de la ejecución, las suspensiones contractuales y determinadas condiciones advertidas en la infraestructura constituyen, por sí mismas, evidencia suficiente de una gestión administrativa ineficaz y de una falla estructural de planeación. Sin embargo, dicha inferencia desconoce que los contratos estatales de obra pública, por su naturaleza de ejecución sucesiva y prolongada en el tiempo, pueden verse impactados por contingencias técnicas, ambientales, normativas y operativas sobrevinientes que obligan a adoptar suspensiones, prórrogas, ajustes o modificaciones contractuales, sin que ello implique automáticamente incumplimiento contractual, abandono de obra o pérdida de la finalidad del proyecto.

...

En consecuencia, la prolongación temporal de la ejecución contractual no permite inferir, por sí sola, la existencia de daño patrimonial, pérdida de recursos públicos o inviabilidad definitiva del proyecto, particularmente cuando el convenio continúa jurídicamente vigente, cuenta con respaldo presupuestal y ha sido objeto de instrumentos contractuales orientados precisamente a garantizar su terminación y entrada en operación”.

Después de analizar la respuesta presentada por la Corporación, el equipo auditor considera que los argumentos expuestos no desvirtúan la observación formulada. Si bien la entidad atribuye los retrasos de la ejecución contractual a circunstancias sobrevinientes, extraordinarias y ajenas a la estructuración inicial, las contingencias

materializadas evidencian deficiencias en la planeación, administración y seguimiento del proyecto.

Al respecto, las situaciones imprevistas alegadas no eximen a la entidad de su responsabilidad de formular estudios previos suficientes y adoptar mecanismos oportunos de mitigación que garanticen la ejecución eficiente del objeto contractual. Asimismo, la vigencia actual del convenio no subsana las afectaciones detectadas en términos de oportunidad, eficiencia y cumplimiento; por el contrario, la persistencia de obras inconclusas mantiene suspendida la entrada en operación de la PTAR de Cota.

En conclusión, el equipo auditor determina que las debilidades que dieron origen a la observación se mantienen en firme. Aunque la Corporación ha adelantado gestiones para superar los inconvenientes presentados, a la fecha del presente informe las obras no han sido culminadas, no se ha efectuado la entrega definitiva del proyecto ni se ha procedido con la liquidación del convenio.

De otra parte, en la mesa de trabajo virtual sostenida el 7 de mayo de 2026, el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) manifestó que el Convenio Interadministrativo No. 1050 de 2013, correspondiente al proyecto PTAR Pueblo Viejo en el municipio de Cota, se encuentra en trámite de cesión contractual. Dicha gestión, que cuenta con el aval de la empresa de servicios públicos EMSERCOTA S.A. E.S.P., tiene como propósito garantizar la ejecución de las obras pendientes y la terminación integral del proyecto.

En consecuencia, la observación se configura como hallazgo. No obstante, se determina retirar la presunta incidencia disciplinaria, toda vez que los hechos descritos ya fueron objeto de traslado a la Procuraduría General de la Nación mediante los informes de auditoría correspondientes a las vigencias 2023 y 2025.

HALLAZGO 15 – CUMPLIMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE DISCAPACIDAD⁵⁸

RESUMEN

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) no dispone de una política institucional de discapacidad adoptada formalmente mediante acto administrativo; actualmente, dicho instrumento se encuentra en fase de formulación.

⁵⁸ CGR Código APA COH_5476_2026-1-AU-FI

CRITERIOS

- Ley 1618 de 2013⁵⁹.

ARTÍCULO 5o. Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, son responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos, de conformidad con el artículo 3o literal c), de Ley 1346 de 2009. Para tal fin, las autoridades públicas deberán, entre otras, implementar las siguientes acciones:

1. Adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas, según el artículo 4o de la Ley 1346 de 2009.

2. La Nación, los departamentos, distritos, municipios y localidades, de acuerdo con sus competencias, así como todas las entidades estatales de todos los órdenes territoriales, incorporarán en sus planes de desarrollo tanto nacionales como territoriales, así como en los respectivos sectoriales e institucionales, su respectiva política pública de discapacidad, con base en la Ley 1145 de 2007, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, y así mismo, garantizar el acceso real y efectivo de las personas con discapacidad y sus familias a los diferentes servicios sociales que se ofrecen al resto de ciudadanos. (...)

4. Incorporar en su presupuesto y planes de inversiones, los recursos necesarios destinados para implementar los ajustes razonables que se requieran para que las personas con discapacidad puedan acceder a un determinado bien o servicio social, y publicar esta información para consulta de los ciudadanos.

- Ley 2294 de 2023⁶⁰

Artículo 4. Ejes Transversales Del Plan Nacional De Desarrollo.

“(...) 2. Los actores diferenciales para el cambio. El cambio que propone es con la población colombiana en todas sus diversidades para lograr transformaciones que nos lleven a una sociedad inclusiva, libre de estereotipos y estigmas, que supera las discriminaciones de tipo económico, social, religioso, cultural y político, así como las basadas en género, étnico-racial, generacionales, capacidades físicas, de identidad y orientación sexual, donde la diversidad será fuente de desarrollo sostenible y no de exclusión. De igual forma busca superar las brechas ocasionadas por el conflicto armado y por las divisiones entre lo urbano y lo rural. Actores como las mujeres, la

⁵⁹ Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

⁶⁰ Por El Cual Se Expide El Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial De La Vida”.

comunidad LGBTIQ+, las víctimas, las niñas y los niños, las comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y la comunidad campesina son parte integral de las transformaciones propuestas por este Plan.

ARTÍCULO 76. FOMENTO A LA INCLUSIÓN PRODUCTIVA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *El Ministerio de Igualdad y Equidad en articulación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, la Unidad del Servicio Público de Empleo, representantes de sectores industriales, gremios empresariales, academia y el Sistema Nacional de Discapacidad o el que haga sus veces, diseñarán e implementarán una hoja de ruta para la formulación de un esquema de ajustes razonables orientado al fomento del empleo en el sector público y privado y del emprendimiento de personas con discapacidad.*

ARTÍCULO 77. PLAN NACIONAL DE ACCESIBILIDAD PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD. *El Ministerio de Igualdad y Equidad con el apoyo de todos los sectores del Gobierno nacional, la academia, gremios empresariales, representantes de organizaciones sociales, y el Ministerio Público, formularán e implementarán el plan nacional de accesibilidad de personas con discapacidad. (...)*

c. Accesibilidad y ajustes razonables que permitan el óptimo desempeño de las personas con discapacidad en los espacios laborales tanto en el sector público como en el sector privado. (...)

- Ley 2418 de 2024⁶¹

Artículo 29.

Concursos. *La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso, con reserva sobre el siete por ciento (7%) de las plazas a proveer en los concursos de acceso y el 7% de las plazas a proveer en los concursos como de ascenso para personas con discapacidad, los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que está delegue o desconcentre la función. En todo caso el cálculo del 7% de las plazas, de ser necesario, tendrán siempre un ajuste positivo. En caso de no presentarse el porcentaje requerido de personas con discapacidad se continuará con el proceso normal de selección y contratación de la carrera administrativa. (...)*

- Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015⁶²

Artículo 2.1.1.2.2.2. Accesibilidad en medios electrónicos para población en situación de discapacidad. *Todos los medios de comunicación electrónica*

⁶¹ Por Medio De La Cual Se Modifica El Régimen De Acceso Y Ascenso En El Sistema General De Carrera Administrativa, Se Crea La Reserva De Plazas Para Las Personas Con Discapacidad, Se Establece La Gratuidad De La Inscripción Para Este Segmento Poblacional Y Se Dictan Otras Disposiciones" O "Ley De Reserva De Plazas Para Personas Con Discapacidad"

⁶² "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República." "Capítulo 2, Sección 2 "Accesibilidad y otras directrices".

dispuestos para divulgar la información deberán cumplir con las directrices de accesibilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de los lineamientos que se determinen en la Estrategia de Gobierno en línea.

ARTÍCULO 2.1.1.2.2.3. Accesibilidad a espacios físicos para población en situación de discapacidad. *Los sujetos obligados deben cumplir con los criterios y requisitos generales de accesibilidad y señalización de todos los espacios físicos destinados para la atención de solicitudes de información pública y/o divulgación de la misma, conforme a los lineamientos de la Norma Técnica Colombiana 6047, “Accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la Administración Pública. Requisitos”, o la que la modifique o sustituya, atendiendo al principio de ajustes razonables establecido en dicha norma.*

- Norma Técnica Colombiana NTC 6047 de 2013⁶³
- CONPES 166 de 2013⁶⁴

VI. PLAN DE ACCIÓN

1. ESTRATEGIA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LO PÚBLICO: *“(…) Por su parte, para fortalecer los procesos de transformación pública que incorporen una perspectiva diferencial por género, se brindará asesoría técnica a las entidades estatales para incorporar el enfoque de género en los programas de discapacidad, se integrará un Consejo para la inclusión, que fomente los procesos laborales⁴⁵ y productivos, se considerará la variable de discapacidad en todos los proyectos de mejoramiento y adaptación de vivienda y también en la focalización hacia PcD de proyectos que requieran convocatorias.”*

CONDICIÓN

Se constató que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) no dispone de una política institucional de discapacidad adoptada formalmente mediante acto administrativo; actualmente, dicho instrumento se encuentra en fase de formulación. Esta situación configura una inobservancia al artículo 5 de la Ley 1618 de 2013, el cual obliga a incorporar esta política en los planes institucionales.

Asimismo, se identificó que la entidad carece de un rubro presupuestal específico para este fin, ya que los recursos se asignan de forma transversal e indeterminada. Esta omisión no solo incumple el mandato de destinar recursos identificables para garantizar la accesibilidad y la protección de derechos, sino que también afecta la

⁶³ Accesibilidad al medio físico y Espacios de servicio al ciudadano en la administración pública. Requisitos”.

⁶⁴ “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

sostenibilidad de las acciones alineadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

CAUSA

Las situaciones descritas obedecen a los siguientes factores:

Deficiencias en la planeación: Ausencia de metas institucionales claras que permitan orientar el cumplimiento de la normativa en materia de discapacidad.

Debilidad en la gestión interna: Falta de articulación entre las áreas misionales, jurídicas y administrativas, lo cual impide la implementación integral de la política.

EFEECTO

Esta situación genera un riesgo de contingencias legales y económicas para la entidad ante posibles demandas por la falta de adecuación en la infraestructura de sus sedes. Asimismo, se presentan deficiencias en el servicio al ciudadano debido a la falta de capacitación del personal de atención al público en materia de discapacidad. Por último, la ausencia de recursos específicos compromete la sostenibilidad, el impacto y el cumplimiento de las metas e hitos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La Dirección de Talento Humano de la CAR remitió el Memorando DTH con radicado 20263050280 (27 de mayo de 2026), en respuesta a la Observación No. 18 de la Auditoría Financiera de la Contraloría General de la República. La respuesta se articula en cinco bloques temáticos que se sintetizan a continuación:

1. Formulación de la Política Institucional de Discapacidad

La Corporación informa que el proceso de formulación de la Política Institucional de Discapacidad se encuentra en curso, conforme a la Ley 1618 de 2013, la Ley 1346 de 2009, el CONPES Social 166 de 2013, el Decreto 2011 de 2017 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. El proceso comprende: (i) caracterización de la población con discapacidad; (ii) diagnóstico de accesibilidad física, comunicacional y organizacional; (iii) identificación de barreras y ajustes razonables; (iv) definición de líneas estratégicas; y (v) articulación interdependencias.

“La Entidad reconoce la importancia de formalizar este instrumento mediante acto administrativo y, en consecuencia, informa que se encuentra desarrollando las mesas

técnicas interdependencias necesarias para culminar el proceso de estructuración, validación jurídica y adopción institucional durante la vigencia 2026.” (...)

“En este sentido, la Entidad actualmente adelanta el proceso técnico, jurídico y administrativo requerido para la consolidación de la Política Institucional de Discapacidad, el cual comprende etapas de construcción participativa, articulación interdependencias, revisión jurídica y validación interna, con el propósito de culminar su adopción formal mediante acto administrativo a más tardar en noviembre de 2026.”

2. Acciones Institucionales Implementadas

La CAR relaciona las siguientes medidas materiales de inclusión ya ejecutadas:

- *Protocolo de atención diferencial para personas con discapacidad visual, auditiva, física, cognitiva y psicosocial.*
- *Adecuaciones y señalización de espacios físicos para facilitar acceso y movilidad.*
- *Valoraciones medicas ocupacionales con identificación de recomendaciones y restricciones laborales.*
- *Evaluaciones de puestos de trabajo y definición de ajustes razonables.*
- *Capacitaciones en lenguaje incluyente y accesible.*
- *Participación de personas con capacidades diversas en actividades institucionales y de educación ambiental.*

La Corporación indica que en la vigencia 2024 estas acciones beneficiaron directamente a 69 personas con capacidades diversas.

3. Vinculación Laboral de Personas con Discapacidad

La CAR presenta la composición institucional de su planta para aclarar la base de cálculo normativa aplicable:

CATEGORÍA DE VÍNCULO	TOTAL DE PERSONAS	CON DISCAPACIDAD
Servidores públicos (planta)	617	8
Contratistas (prestación de servicios)	2.647 (máximo)	6
TOTAL	3.264	14

Respuesta CAR, Memorando No. 20263050280

La Corporación precisa que: *“De conformidad con el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017, el cálculo del porcentaje de participación corresponde a la planta de empleos públicos, razón por la cual actualmente la Entidad registra un porcentaje aproximado del 1,3% de servidores públicos con discapacidad.”* Asimismo, la CAR señala que se

encuentra gestionando, en coordinación con la CNSC, las acciones necesarias para la implementación de las disposiciones sobre inclusión y reserva de plazas previstas en la Ley 2418 de 2024, las cuales serán aplicadas en los futuros procesos de selección.

4. Gestión Presupuestal y Fortalecimiento Institucional

La CAR reconoce que no existe un rubro presupuestal independiente exclusivo para la política de discapacidad, pero explica que las acciones de inclusión, accesibilidad y ajustes razonables se financian mediante recursos institucionales transversales vinculados a: seguridad y salud en el trabajo, bienestar laboral, atención al ciudadano, adecuaciones físicas y mantenimiento locativo, y actividades con apoyo de la ARL y Caja de Compensación Familiar.

Como compromiso futuro, la corporación anuncia: identificación de necesidades institucionales, priorización de acciones de accesibilidad, definición de líneas de inversión e incorporación progresiva de recursos en el plan institucional de inversiones.

5. Acciones de Mejora y Cumplimiento Progresivo

La CAR reitera su compromiso institucional y anuncia acciones de fortalecimiento que comprenden:

- “• *La adopción formal de la Política Institucional de Discapacidad.*
- *La estructuración e implementación del Protocolo y Programa Institucional de Inclusión de Personas con Capacidades Diversas como instrumento operativo complementario de la política.*
- *El fortalecimiento de acciones de accesibilidad física, comunicacional y organizacional.*
- *La consolidación progresiva de mecanismos de seguimiento, evaluación y asignación presupuestal.*
- *El fortalecimiento de estrategias de inclusión laboral y ajustes razonables.*

La Corporación considera que las acciones adelantadas evidencian avances institucionales orientados al cumplimiento progresivo de las obligaciones normativas aplicables, así como la existencia de una gestión administrativa encaminada al fortalecimiento integral de la inclusión y atención de personas con discapacidad.”

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

La Corporación argumenta que el proceso de formulación de la política se encuentra en curso, respaldado por componentes técnicos definidos, mesas interdependencias activas y un compromiso de adopción formal a más tardar en

noviembre de 2026. Asimismo, señala que la ausencia de un acto administrativo no implica la inexistencia de acciones materiales en materia de inclusión.

Sin embargo, la CGR no acoge los argumentos de la entidad. El numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1618 de 2013 establece la obligación imperativa de incorporar la política pública de discapacidad en los planes, programas y proyectos institucionales, sin que los procesos en curso o las etapas de formulación constituyan un eximente de su adopción formal. En consecuencia, el hecho de estar adelantando el proceso técnico, jurídico y administrativo para la consolidación de dicha política no desvirtúa el incumplimiento evidenciado, toda vez que, a la fecha de la auditoría, el instrumento no había sido adoptado formalmente mediante el acto administrativo correspondiente. De igual forma, aunque la entidad ha implementado protocolos de atención y actividades de sensibilización, estas acciones operativas no sustituyen ni equivalen a la adopción de la política exigida por la normativa vigente.

Por otra parte, la entidad reconoce explícitamente la inexistencia de un rubro presupuestal independiente para esta política, bajo el argumento de que las acciones se financian de forma transversal. Si bien ofrece como compromiso la identificación y trazabilidad presupuestal futura una vez se adopte la política, el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 1618 de 2013 dispone expresamente que las entidades deben *“incorporar en su presupuesto y planes de inversiones los recursos necesarios para implementar los ajustes razonables”*. Esta disposición exige la asignación de recursos plenamente identificables, presupuesto que no se cumple mediante una financiación indeterminada y transversal.

Además, la ausencia de un rubro específico impide verificar el monto real destinado a esta población, evaluar su suficiencia, rendir cuentas a la ciudadanía y garantizar la sostenibilidad de las acciones. Finalmente, es necesario precisar que un compromiso a futuro no desvirtúa el hallazgo; si bien el plan de identificar necesidades y líneas de inversión es una acción de mejora válida, esta no subsana el incumplimiento normativo actual.

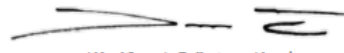
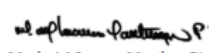
Por lo anteriormente expuesto, el hallazgo se mantiene en firme.

ANEXO 2.
MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

No.	DETERMINACIÓN DE HALLAZGO	A	F	CUANTÍA	D	P	OI	IP	PAS
1	HALLAZGO No.1 - RECONOCIMIENTO DE LOS RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE SANEAMIENTO AMBIENTAL.	A1							
2	HALLAZGO No. 2 - RECONOCIMIENTO DE RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN PARA DIVERSOS PROYECTOS DE INVERSIÓN AMBIENTAL.	A2							
3	HALLAZGO No. 3 - RECONOCIMIENTO DE INGRESOS POR TRANSFERENCIA DE PORCENTAJE AMBIENTAL	A3							
4	HALLAZGO No. 4 - EJECUCIÓN FINANCIERA CONVENIOS 2943 Y 3113 DE 2024	A4							
5	HALLAZGO No. 5 – PASIVOS EXIGIBLES DE LA VIGENCIA 2025	A5							
6	HALLAZGO No. 6 - ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS CONTRATO CAR-LP-1807-2025	A6							
7	HALLAZGO No. 7 - SOCIALIZACIÓN CON LA COMUNIDAD DE LOS CONTRATOS DE OBRA No. 3253 DE 2023 Y DE INTERVENTORÍA No. 3261 de 2023.	A7							
8	HALLAZGO No. 8 - EJECUCIÓN CONTRATO 3527 DE 2022	A8							
9	HALLAZGO No. 9 - PLANEACIÓN CONTRATO 2023COB3478	A9							
10	HALLAZGO No. 10 - CONTRATO 3524 DE 2022 (D)	A10			D1				
11	HALLAZGO No. 11 - CONTRATO 3526 DE 2022 – (D)	A11			D2				
12	HALLAZGO No. 12 - CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA (D)	A12			D3				
13	HALLAZGO No. 13 - ESPECIFICACIONES TECNICAS CONTRATO 1914 -2025.	A13							
14	HALLAZGO No. 14 - CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 1050 DE 2013 (PTAR PUEBLO VIEJO)	A14							
15	HALLAZGO No. 15 - CUMPLIMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE DISCAPACIDAD.	A15							
	TOTAL	15			3				

ANEXO 3.

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA A 31 DE DICIEMBRE DE 2025 CON CIFRAS COMPARATIVAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

		CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR NIT 899.999.062 Dv 6 Estado de Situación Financiera A diciembre 31 de 2025 Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2024 (Expresados en miles de pesos colombianos)			
	Nota	31 de diciembre 2025	31 de diciembre 2024 (Reexpresado)	Variación cierre \$	%
Activo					
Activo corriente:					
Efectivo y equivalentes al efectivo	5	\$ 669.891.267	1.829.756.476	-1.159.865.209	-63%
Cuentas por Cobrar	7-17	89.155.508	149.990.759	-60.835.251	-41%
Inversiones de administración de liquidez	6	1.275.320.173	32.750.665	1.242.569.508	3794%
Inventarios	9	102.889.020	97.515.113	5.373.907	6%
Otros Activos	16	185.893.709	130.791.379	55.102.330	42%
Total activo corriente		2.323.149.677	2.240.804.392	82.345.285	4%
Activo no corriente:					
Propiedades, planta y equipo	10	495.983.575	521.153.944	-25.170.369	-5%
Bienes de Uso Público e Históricos y Culturales	11	509.662.364	498.064.654	11.597.710	2%
Inversiones e Instrumentos Derivados	6	53	53	0	0%
Otros Activos.	14-16	34.348.502	33.249.912	1.098.590	3%
Total activo no corriente		1.039.994.494	1.052.468.563	-12.474.069	-1%
Total activo		\$ 3.363.144.171	\$ 3.293.272.955	69.871.216	2%
Pasivo y Patrimonio					
Pasivo corriente:					
Préstamos por pagar	21	\$ 11.573.395	24.465.676	-12.892.281	-53%
Cuentas por pagar	22	30.602.108	66.689.397	-36.087.289	-54%
Beneficios a empleados	23	11.974.178	10.927.285	1.046.893	10%
Provisiones	24	890.485	847.274	43.211	5%
Otros pasivos	25	45.626.077	43.145.356	2.480.721	6%
Total pasivo corriente		100.666.243	146.074.988	-45.408.745	-31%
Pasivo no corriente:					
Préstamos por pagar.	21	92.601.912	102.378.982	-9.777.070	-10%
Beneficios a empleados.	23	27.850.780	32.006.119	-4.155.339	-13%
Provisiones.	24	144.527.465	220.467.194	-75.939.729	-34%
Total pasivo no corriente		264.980.157	354.852.295	-89.872.138	-26%
Total pasivo		365.646.400	500.927.283	-135.280.883	-27%
Patrimonio					
Capital fiscal	26	2.330.671.419	2.330.671.419	0	0%
Resultados de ejercicios anteriores		456.669.351	1.875.312.829	-1.418.643.478	-76%
Resultado del ejercicio		202.088.168	-1.418.643.480	1.620.731.648	-114%
Ganancias o pérdidas por planes de beneficios a los empleados		8.068.833	5.004.904	3.063.929	61%
Total patrimonio		2.997.497.771	2.792.345.672	205.152.099	7%
Total pasivo y patrimonio		\$ 3.363.144.171	\$ 3.293.272.955	69.871.216	2%
Cuentas de Orden Deudoras Contingentes					
Cuentas de Orden Deudoras de Control	27	\$ 35.000	21.504.203	-21.469.203	-100%
Cuentas de Orden Deudoras por contra	28	62.688.348	58.784.688	3.903.660	7%
Cuentas de Orden Acreedoras Contingentes	27	-62.723.348	-80.288.892	17.565.544	-22%
Cuentas de Orden Acreedoras de Control	28	3.267.100.529	3.112.898.578	154.201.951	5%
Cuentas de Orden Acreedoras por contra	28	260.640.401	163.359.696	97.280.705	60%
		-3.527.740.930	-3.276.258.273	-251.482.657	8%
Véanse las notas que acompañan a los estados financieros.					
 Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón Director General Ver certificación adjunta		 Maria del Socorro Martínez Pinto Contador General T.P. 49.473 - T Ver certificación adjunta		 Firmado digitalmente por OSCAR L. VILLARUEL R. Fecha: 2026.02.05 19:38:15 -05'00' Oscar Libardo Villarruel Ramón Revisor Fiscal Designado por Crowe Co S.A.S.. T.P. 131.240 - T Ver dictamen adjunto	

ESTADO DE RESULTADO A 31 DE DICIEMBRE DE 2025 CON CIFRAS COMPARATIVAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2024

 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR NIT 899.999.062 Dv 6 Estado de Resultados Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025 Con cifras comparativas por el año que terminó el 31 de diciembre de 2024 (Expresados en miles de pesos colombianos)			
	Nota	Enero a Diciembre 2.025	Enero a Diciembre 2024 (Reexpresado)
Ingresos Fiscales	29.1	\$ 128.827.323	115.878.094
Venta de Bienes	29.2	230	610
Venta de Servicios	17 - 29.2	4.412.497	4.385.847
Ingresos por transferencias y subvenciones	29.1	968.081.863	831.313.568
Reversión de pérdidas por Deterioro de Valor	29.2	142.906	3.488.728
Gastos de administración y de operación	17 - 30.1	-439.871.475	-371.689.625
Deterioro, depreciaciones, amortizaciones y provisiones	30.2	-66.170.504	-163.572.178
Gastos por transferencias y subvenciones	30.3	-274.955.477	-1.686.158.401
Gasto público social	30.4	-339.496.386	-347.090.190
Otros gastos	30.5	-4.445.897	-5.969.091
Excedente (déficit) operacional		-23.474.920	-1.619.412.638
Costo y/o Ingreso financiero neto	29.2 - 30.5	180.401.154	189.307.363
Ingresos Diversos	29.2	45.161.934	11.461.795
Excedente (déficit) del Ejercicio		\$ 202.088.168	-1.418.643.480
Otro Resultado Integral			
Ganancias o pérdidas por planes de beneficios a los empleados - ORI	26	3.063.929	2.500.083
Total Resultado Integral		\$ 205.152.097	-1.416.143.397
Véanse las notas que acompañan a los estados financieros.			
 Alfred Ignacio Ballesteros Alarcón Director General Ver certificación adjunta  Maria del Socorro Martínez Pinto Contador General T.P. 49.473 - T Ver certificación adjunta  Oscar Libardo Villarruel Ramón Revisor Fiscal Designado por Crowe Co S.A.S.. T.P. 131.240 - T Ver dictamen adjunto			