

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

A
EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO
TERRITORIAL S.A. – ENTerritorio S.A.
VIGENCIA 2025

CGR-CDCDR No. 04
Mayo de 2026

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor

Carlos Enrique Silgado Betancourt

Contralora Delegada para el Sector Comercio
y Desarrollo Regional (E)

Alejandra María Sánchez Lozada

Directora de Vigilancia Fiscal

María Cristina Quintero Quintero

Director de Estudios Sectoriales

Helmer Fernando Cabrera Ramos

Supervisor

Gloria Yadira Romero Agudelo

Equipo Auditor

Líder de Auditoría y Auditora

Lorena Patricia Montes Arroyo

Integrantes del Equipo Auditor

Carmen Ruth Botía Cáceres
Liliana Roa Rodríguez
María Sophía Araque Gómez
Andrés Humberto Pinzón Acosta
Julio José Ojito Avendaño
Wiston David Gonzáles Molina
Fredy Alberto Hernández Corredor
Leidy Lorena Sabogal Rojas

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
1.1	SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	10
2.	OPINIÓN CONTABLE	11
2.1	OPINIÓN ESTADOS CONTABLES – “CON SALVEDADES”	11
3.	EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO FINANCIERO	12
4.	OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	13
4.1	OPINION EJECUCIÓN PRESUPUESTAL: “RAZONABLE”	13
5.	FENECIMIENTO DE LA CUENTA	13
6.	SEGUIMIENTO RENDICIÓN DE CUENTAS	13
7.	APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES (P-DSVC.A).	14
8.	ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	15
9.	EFFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO	16
10.	RELACIÓN DE HALLAZGOS	17
11.	PLAN DE MEJORAMIENTO	18
	ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS	206
	ANEXO 3. EFFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO.	210

816111-

Bogotá, D.C.

Doctora

ESMERALDA MOLINA GÓMEZ

Presidenta (E)

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. – ENTerritorio S.A.

Emolina2@enterritorio.gov.co;

Cl. 26 #13- 19 Bogotá

Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera – Vigencia 2025

Respetada doctora Esperanza

La Contraloría General de la República (en adelante CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, practicó Auditoría Financiera a los Estados Financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A., (en adelante ENTerritorio S.A.), los Estados de Situación Financiera, Estado de Resultados Integrales, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo por el ejercicio y sus respectivas notas, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2025, los cuales fueron auditados y comparados con los del año anterior vigencia 2024.

Así mismo, se realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución de ingresos y gastos de la vigencia 2025.

La Auditoría Financiera - AF incluyó la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por ENTerritorio S.A., en los papeles de trabajo registrados en el Sistema de Gestión de Expedientes y Archivos – SGDEA, de igual forma la actuación se encuentra a en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor APA.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que ENTerritorio S.A. emitiera un pronunciamiento al respecto.

1. INTRODUCCIÓN

La CGR realizó auditoría financiera a la ENTerritorio S.A. para la vigencia 2025, en la cual se evaluaron los siguientes objetivos

Objetivo General:

Realizar Auditoría Financiera con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó ENTerritorio S.A. en la vigencia 2025 en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

Objetivos Específicos:

1. Determinar si los estados financieros de la vigencia 2025 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera aplicable, y si se encuentran libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o error y emitir la opinión correspondiente.
2. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2025 y emitir la opinión correspondiente

1.1 SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) fue creado como un establecimiento público del orden nacional mediante el Decreto 3068 del 16 de diciembre de 1968. Posteriormente, el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 lo reestructuró como una empresa industrial y comercial del Estado con carácter financiero.

De conformidad con el Decreto 495 de 2019, la entidad cambió su razón social a ENTerritorio S.A., en cumplimiento de la estrategia de fortalecimiento territorial y descentralización administrativa del Gobierno Nacional. Posteriormente, mediante el Decreto 1962 de 2023, se transformó en una sociedad por acciones de tipo anónimo, adoptando la razón social ENTerritorio S.A.

En cuanto a la naturaleza jurídica, ENTerritorio S.A. es una sociedad de economía mixta de la rama ejecutiva del orden nacional, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que hace parte del Grupo Bicentenario S.A.S. y es vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

En desarrollo de su estructura de gobierno corporativo, el máximo órgano de dirección es la Asamblea General de Accionistas. Asimismo, en su calidad de entidad subordinada al Grupo Bicentenario S.A.S., holding financiero estatal que agrupa diversas entidades públicas del

orden nacional, su Junta Directiva debe ajustarse a las disposiciones aplicables a las entidades que integran dicho grupo empresarial.

Su objeto social consiste en actuar como agente en cualquiera de las etapas de preparación, financiación, estudios, administración, ejecución y evaluación de proyectos de inversión orientados al desarrollo territorial, apoyando a sus aliados en la implementación de iniciativas dirigidas a impulsar el crecimiento económico y social del país.

Líneas de negocio de ENTerritorio S.A

ENTerritorio S.A cuenta con una oferta de servicios estructurada en cuatro líneas de negocio a través de las cuales desarrolla su operación en el mercado y presta servicios especializados orientados a la generación de valor para sus clientes, conforme se detalla a continuación:

- **Gerencia de proyectos:** *Implica la ejecución integral de proyectos de inversión en nombre del cliente, desarrollando actividades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras. En esta modalidad, la entidad asume la responsabilidad por el resultado del proyecto, administra y ejecuta los recursos conforme a las obligaciones contractuales y gestiona los riesgos asociados, garantizando transparencia y cumplimiento en cada etapa.*
- **Gestión de proyectos:** *Consiste en el acompañamiento a la ejecución de planes, programas y proyectos de inversión, asumiendo funciones de intermediación y apoyo sin comprometerse con una obligación de resultado. Incluye soporte administrativo, financiero, operativo y logístico, así como la implementación de mecanismos de seguimiento y control en coordinación con el cliente y el ejecutor del proyecto.*
- **Evaluación de proyectos:** *Comprende servicios de consultoría orientados al análisis, diagnóstico y evaluación técnica, financiera, operativa, administrativa y legal de iniciativas y proyectos. Incluye la formulación de esquemas de evaluación, así como la interventoría y supervisión de proyectos para su adecuada implementación.*
- **Estructuración de proyectos:** *Comprende la prestación de servicios de consultoría, asesoría y acompañamiento en la estructuración integral de proyectos en sus componentes técnicos, jurídicos, ambientales, sociales, financieros, prediales y de gestión del riesgo. Incluye el desarrollo de las fases de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad, así como el acompañamiento para su implementación. Esta línea abarca, entre otros, proyectos de Asociación Público-Privada (APP) y esquemas que involucren fuentes de financiación como regalías y obras por impuestos.*

Respecto a la línea de Gerencia de Proyectos cabe precisar que, adicional a la cuota de Gerencia que se incorpora por concepto de **Servicios**, los recursos destinados a la ejecución de los proyectos ingresan al presupuesto de ENTerritorio S.A registrándose en el rubro **Recursos de Gerencia de Proyectos** y se ven reflejados en los Estados Financieros. En el caso de las demás líneas de negocio solo se reflejan los ingresos por cuota de administración derivada del servicio.

Tabla No.1
Presupuesto Ingresos operacionales vigencia 2025

(Cifras en pesos)

CONCEPTO	MONTO DEFINITIVO	RECAUDO ACUMULADO NETO	% PARTICIPACION EN EL RECAUDO
Servicios	125.999.843.719	69.559.129.824	10%
Recursos de Capital	39.818.813.649	36.797.709.408	5%
Otros Ingresos Operacionales	3.000.000	1.740.000	0%
Recursos de Gerencia de Proyectos	898.711.317.437	613.861.101.221	85%
2131909-AS 166 INGRESOS OPERACIONALES	1.064.532.974.807	720.219.680.453	100%

Fuente: Información presupuestal suministrada en respuesta a SIGEDOC 2026EE0012737 Elaboró Equipo Auditor

Los ingresos operacionales presupuestales por *Servicios* de la vigencia 2025 evidenciaron la participación de las líneas de negocio en la estructura, como se ilustra:

Tabla No.2
Presupuesto Ingresos operacionales por servicios vigencia 2025

(Cifras en pesos)

CONCEPTO	MONTO DEFINITIVO	RECAUDO ACUMULADO NETO	% PARTICIPACION EN EL RECAUDO
Gerencia de Proyectos	39.289.356.673	18.693.362.260	27%
Gestión de Recursos	27.440.058.174	8.347.964.366	12%
Estructuración de Proyectos	6.900.000.000	700.550.813	1%
Evaluación de Proyectos	52.370.428.872	41.817.252.385	60%
Total, Servicios Operacionales	125.999.843.720	69.559.129.824	100%

Fuente: Información presupuestal suministrada en respuesta a SIGEDOC 2026EE0012737. Elaboró Equipo Auditor

En materia de regalías, ENTerritorio S.A fue designada como órgano ejecutor del Sistema General de Regalías (SGR) mediante la Resolución 1560 de 2019. En desarrollo de dicha designación, la Ley 2056 de 2020 estableció que las entidades ejecutoras deberán gestionar la ejecución de los recursos mediante el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR), ordenando el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del SGR a los destinatarios finales.

De conformidad con el artículo 7° del Manual de Presupuesto de la entidad, los recursos del SGR se clasifican dentro de los ingresos presupuestales operacionales, no obstante, su registro se realiza sin situación de fondos y con carácter informativo, por cuanto no ingresan a la tesorería ni constituyen recursos propios de ENTerritorio S.A.

1.1.1 Marco Normativo Contable

- Ley 1314 de 2009: *Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento.*

- Decreto Único 2420 de 2015 y sus modificatorios, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información y se dictan otras disposiciones. Decreto modificado por los Decretos 2496 de 2015, 2131 de 2016, 2170 de 2017, 2483 de 2018, 2270 de 2019, 1432 de 2020 y el 938 de 2021. (...)
- Decreto 938 del 19 de agosto de 2021, *"por el cual se modifica el marco técnico de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 del Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015, y se dictan otras disposiciones"*.
- Decreto 1611 del 5 de agosto de 2022, *"por el cual se modifica el anexo técnico de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 del Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015 y se dictan otras disposiciones"*.
- Resolución 193 del 5 de mayo de 2016 *"Por la cual se Incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable"*
- Resolución 037 de 2017 - CGN: *Por el cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público.*
- Resolución 420 de 2024 – CGN: *Por la cual se define el tratamiento contable de las acciones recibidas por las empresas públicas accionistas del Fondo Nacional del Ahorro S. A. y la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S. A., producto de la transformación establecida en el título II del Decreto Ley 1962 de 2023, y se modifica el Catálogo General de Cuentas del Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público.*
- Resolución 267 de 2022 – CGN: *Por el cual se modificó el artículo 3º de la Resolución 037 de 2017 para incluir, en el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, la modificación del anexo técnico de las Normas de Información Financiera para el grupo 1"*
- Circular Básica Contable y Financiera 100 de 1995 expedida por la SFC.
- Manual de Tesorería M-FI-01 (v. 3, 2024): Políticas de inversión y lineamientos derivados de normas contables y financieras de ENTerritorio S.A.
- Manual de Políticas Contables de ENTerritorio S.A. M-FI-04 (v. 6, 2025).
- Procedimiento seguimiento y depuración cuentas por cobrar de ENTerritorio S.a.P-FI-21 (v. 5, 2024).

Marco Normativo Presupuestal

- Ley 2056 de 2020 - SGR *Por la cual se regula la Organización y el Funcionamiento Del Sistema General De Regalías*
- Decreto 1949 del 2012. -DNP *"...Incorporación en los presupuestos recursos de regalías..."*
- Decreto 1821 del 31/12/2020, *Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del SGR*

- Resolución 256 de 31 de octubre de 2024: *“Por la cual se adopta la versión 12 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. – ENTerritorio S.A.”.*
- Resolución 314 del 31 de diciembre de 2024 *“Por la cual se desagrega el presupuesto de Ingresos y Gastos de la Vigencia 2025 de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. – ENTerritorio S.A.”.*
- Resolución 23 de 2025 *“Por la cual se modifica el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2025, con base en la disponibilidad inicial y en las cifras resultantes de la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores, se efectúan traslados en el presupuesto de la vigencia fiscal 2025 y se ajusta la desagregación al presupuesto contenida en la Resolución 314 del 31 de diciembre de 2024”*
- Acuerdo No. 159 de 27 de septiembre de 2013: Por el cual se adopta el Manual de Presupuesto de la ENTerritorio S.A..
- Procedimientos presupuestales ENTerritorio S.A.
 - Negociación líneas misionales
 - Solicitud, expedición y liberación del CDP
 - Registro de convenios o contratos interadministrativos y novedades para la ejecución presupuestal
 - Pagos
 - Programación, constitución y seguimiento a la ejecución de cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores presupuestales
- Decreto 410 de 1971. *“Por el cual se expide el Código de Comercio”.*

General y de Contratación

- Ley 1150 de 2007: *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*
- Ley 1474 de 2011: Establece normas para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, así como el control de la gestión pública en el ámbito de la contratación estatal.
- Ley 2195 de 2022. *“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.*
- Manual de Contratación Versión 02 (2023): Regula los procedimientos internos de contratación en ENTerritorio S.A.
- Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A. (M-GG-02 versión 03 - 2024): Establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A..
- Manual de Gerencia de Proyectos ENTerritorio S.A (M-GG-01 versión 03 – 2024) gerencia y gestión de proyectos
- Guía para el Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A. (G-GG-03 Versión 03 - 2024) gerencia y gestión de proyectos
- Procedimiento Invitación Abierta ENTerritorio S.A (P-PR-05 versión 04 – 2024) Gestión de Proveedores

- Procedimiento Selección Por Contratación Expedita General ENTerritorio S.A (P-PR-06 – versión 05 – 2025) Gestión de Proveedores
- Procedimiento Contratación Expedita Menor A 25 SMLMV ENTerritorio S.A (P-PR-07 Versión 04 – 2024) Gestión de Proveedores
- Procedimiento Adquisición a Través de los Mecanismos de Agregación de Demanda (P-PR-09 versión 04 - 2024) Gestión de Proveedores de ENTerritorio S.A
- Procedimiento Contratación Directa ENTerritorio S.A (P-PR-10 – versión 08 – 2026) Gestión de Proveedores
- Procedimiento Selección por Instrumento Comercial Marco ENTerritorio S.A (P-PR-25 – versión 05 – 2025) Gestión de Proveedores

1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza Auditoría Financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto Ley 403 de 2020, en cuyos Títulos I, V y VIII, se regulan los principios, sistemas y procedimientos técnicos de control fiscal, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contiene la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros auditados, un concepto sobre la Evaluación del Control Fiscal Interno Financiero, una opinión sobre la Ejecución Presupuestal y Efectividad del Seguimiento del Plan de Mejoramiento, con base en las muestras seleccionadas y soportadas en pruebas sustantivas y de control que permitieron obtener una base suficiente y adecuada.

La CGR adelantó la AF teniendo como soporte técnico y conceptual 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 Reglamentaria No. 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR 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.

En el desarrollo de la auditoría se evaluó, mediante pruebas selectivas, la razonabilidad de las cifras contables y presupuestales reportadas, la adecuada presentación de los estados financieros y el cumplimiento del marco legal aplicable, verificando sus respectivos soportes documentales. Asimismo, se revisó la implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable y Financiero, así como la efectividad de las acciones adelantadas por ENTerritorio S.A. frente a los hallazgos identificados y objeto de seguimiento en el Plan de Mejoramiento Institucional.

El alcance se definió con base en los riesgos identificados, la materialidad y representatividad de los saldos seleccionados, mediante la aplicación de pruebas sustantivas y de control sobre documentos y registros contables. Igualmente, se evaluaron las políticas contables aplicadas, la razonabilidad de las estimaciones efectuadas por la Dirección y la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

2. OPINIÓN CONTABLE

2.1 OPINIÓN ESTADOS CONTABLES – “CON SALVEDADES”

En opinión de la CGR, los Estados Financieros de ENTerritorio S.A., a diciembre 31 de 2025, como son el Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados Integrales, Estado de Cambios en el Patrimonio Neto y el Estado de Flujos de Efectivo por el ejercicio, las notas a los Estados Financieros separados, y el resumen de las políticas contables significativas, terminado en esa fecha, presentan razonablemente en todos los aspectos significativos, la situación financiera, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de efectivo, de conformidad con los principios y normas de contabilidad, salvo en las incorrecciones que se detallan a continuación:

- Inadecuada asociación de gastos e ingresos: se vulneró el principio de devengo y asociación, al registrarse gastos por \$6.139.531.240 en 2025, sin el reconocimiento de los ingresos correspondientes en la misma vigencia, distorsionando el Estado de Resultado Integral y la comparabilidad entre periodos.
- Sobreestimación del deterioro de cartera: la entidad sobreestimó el deterioro y el gasto en \$730.816.847, sin análisis técnico suficiente de pérdida esperada ni consideración de actuaciones jurídicas relacionadas con la recuperabilidad de los recursos.
- Se reconoció contablemente como propia la condena judicial con múltiples demandados, incluyendo la parte correspondiente al Municipio de Facatativá, lo que sobrestimó los pasivos estimados y el gasto por provisiones en \$37.328.388.

La sumatoria de las incorrecciones¹ descritas asciende a \$6.907.676.475, lo cual equivale a 2,91 veces la materialidad² definida en la fase de planeación. Configurándose igualmente tres incorrecciones relacionadas con la presentación y revelación que afectan la representación fiel de la situación financiera de la entidad.

¹ Instructivo No.5 Elaboración del Informe de Auditoría Financiera

² La Materialidad Contable para esta Auditoría Financiera fue establecida en \$2.375.709.153 y el Error Tolerable \$1.781.781.865.

3. EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del sistema de Control Interno Fiscal Contable de ENTerritorio S.A., arrojó como resultado una calificación de 1.6 correspondiente al concepto “**CON DEFICIENCIAS**”, con base en el resultado de la aplicación de la metodología establecida en la CGR:

Tabla No.1
Calificación Final del Control Interno Fiscal Contable – ENTerritorio S.A.

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	
Calificación del diseño de control	ADECUADO	Calificación riesgo combinado	BAJO		
Gestión Financiera y Contable	ADECUADO	Gestión Financiera y Contable	BAJO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)				1	ADECUADO
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,6	0,10
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				CON DEFICIENCIAS	

Fuente: Formato 14-Matriz de riesgos y controles GAF.

Lo anterior considerando que en el desarrollo del proceso auditor se detallan las siguientes debilidades detectadas:

- Deficiencias en la estructuración y en el seguimiento de la revelación contenida en la nota 20.3, relacionada con la provisión por ejecución de convenios de gerencia al 31 de diciembre de 2025, dado que la información presentada resulta insuficiente en cuanto a la descripción de la naturaleza de la obligación, la metodología de medición aplicada y los supuestos significativos utilizados para su estimación.
- Debilidades en la gestión contractual y traslado indebido del riesgo de recaudo a los contratistas, falta de articulación entre áreas para activar pólizas de seguros, e inoportunidad en la presentación de demandas con el fin de recuperar el recurso público registrados en la cuenta de anticipos.
- Falla en el control al sistema de administración de inventarios detectándose inconsistencias entre la toma física de 2024 y el sistema, manteniendo bienes inservibles sin la debida depuración administrativa.
- Fallas en el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales, por parte de interventoría y supervisión en la ejecución de contratos 2220656 Alcantarillado en San Carlos Córdoba, obra no funcional, Contrato No. 2240092 con pagos por bienes que no acreditaron integralmente las condiciones técnicas ni la idoneidad funcional, Contrato No. 2240110 en el cual se realizaron pagos de cantidades de obras no ejecutadas.

- Igualmente se ponen de manifiesto deficiencias en las actividades de interventoría asignada para efectuar el seguimiento administrativo, técnico y financiero de la contratación suscrita.
- Adicionalmente, se evidencian falencias en la aplicación de los mecanismos de control para el seguimiento y conciliación contable de los convenios, particularmente en la articulación con la disminución del inventario de proyectos de gerencia,

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

4.1 OPINION EJECUCIÓN PRESUPUESTAL: “RAZONABLE”

En opinión de la CGR, la ejecución presupuestal de ENTerritorio S.A, una vez aplicada la metodología establecida se califica como “**RAZONABLE**”, toda vez que el presupuesto fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales, de conformidad con las disposiciones presupuestales aplicables para la vigencia 2025. Se determinaron deficiencias en la ejecución del gasto no materiales³ relacionadas con la Línea de gerencia de proyectos que incluyen en el informe.

5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **FENECE** la cuenta fiscal de ENTerritorio S.A por la vigencia fiscal 2025, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No.2
Fenecimiento Cuenta Fiscal Vigencia 2025

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
Con Salvedades	Razonable
FENECE	

Fuente: Formato 25 de la GAF

6. SEGUIMIENTO RENDICIÓN DE CUENTAS

En el marco del seguimiento realizado por la CGR durante la vigencia 2025, y en cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables en materia de control fiscal, ENTerritorio S.A. efectuó la rendición de la cuenta e informes a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes –SIRECI–, herramienta oficial establecida por el ente de control para tal fin. En desarrollo de la auditoría financiera no se detectaron inconsistencias respecto a la información reportada.

³ La Materialidad Presupuestal para esta Auditoria Financiera fue establecida en \$ \$7.182.174.884 y el Error Tolerable \$ \$5.386.631.163

7. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES (P-DSVC.A).

En el desarrollo de la presente auditoría, se efectuó la evaluación de la aplicación de los principios de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales⁴, mediante la verificación del cumplimiento del marco normativo, así como de las políticas, procedimientos y lineamientos institucionales adoptados por ENTerritorio S. A en materia de sostenibilidad ambiental y disposiciones de obligatorio cumplimiento.

ENTerritorio S.A. dispone de un Sistema de Gestión Ambiental formalmente implementado y certificado bajo la norma ISO 14001:2015, lo que evidencia la adopción de estándares internacionales orientados al mejoramiento continuo y al fortalecimiento de la gestión ambiental en el desarrollo de sus procesos institucionales. De igual manera, se constató la incorporación de criterios técnico-ambientales en los procesos contractuales, en concordancia con los principios de sostenibilidad.

La aplicación del Procedimiento Especializado del Principio de Valoración de Costos Ambientales (P-PVCA)⁵ fue analizada en el contexto de dos contratos suscritos para la vigencia 2025. Asimismo, se evaluó la capacidad institucional de ENTerritorio S.A para asegurar el cumplimiento de los requerimientos ambientales en los proyectos en los que participa mediante la prestación de servicios de estructuración, evaluación, gerencia y gestión, a partir de la operativización de sus procesos internos.

Como parte de las actividades de auditoría, se efectuó la revisión documental y la realización de visitas técnicas a los proyectos *“Construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amagá, en el departamento de Antioquia”* y *“Construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amagá, en el departamento de Antioquia”*

Con base en los resultados obtenidos se concluye que, si bien los controles definidos por ENTerritorio S.A han sido implementados, su efectividad no se evidencia de manera generalizada, en razón a la identificación de situaciones que derivaron en observaciones relevantes denotando debilidades en la implementación, seguimiento y/o supervisión de las medidas de control ambiental relacionadas con deficiencias en la gestión y disposición de residuos, así como la posible ocurrencia de afloramiento de agua en obra, no informado.

Adicionalmente, se identificó una situación de especial relevancia asociada al contrato de obra No. 2220656, relacionado con el Alcantarillado del municipio de San Carlos, Córdoba, evidenciándose que el no funcionamiento del sistema ha generado vertimientos directos de aguas residuales sobre el espacio público, ocasionando afectaciones ambientales asociadas

⁴ Adaptado por la CGR la Vigilancia y control fiscal que ejerce, mediante Resolución Ejecutiva CGR No 0132 - 2024 del 09/08/2024 y la Resolución Reglamentaria Ejecutiva CGR No 0133 – 2024 del 09 /08/2024.

⁵ Este procedimiento establece las directrices para verificar la aplicación de los Principios de Desarrollo Sostenible y de Valoración de Costos Ambientales (PVCA) en la vigilancia y control fiscal ejercido por la CGR. Alineado con la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020, el documento guía a los equipos de auditoría en la planeación, ejecución e informe de auditorías ambientales, promoviendo la sostenibilidad y el uso responsable de los recursos naturales por parte de los sujetos de control.

a contaminación del suelo, proliferación de vectores, olores ofensivos, deterioro paisajístico y riesgos para la salud pública.

8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se vincularon las siguientes solicitudes ciudadanas:

- SIPAR 2025-359064-82111-D: Respecto a las presuntas irregularidades en la adjudicación del proceso INA-063-2025 cuyo objeto es la contratación de estudios y diseños para infraestructuras del ICBF (Grupo 10). El peticionario denunció la adjudicación a la Unión Temporal Estudios - Diseños 2025 basada en experiencia presuntamente viciada y el rechazo indebido de su propia oferta. La CGR respondió de fondo la solicitud con el radicado SIGEDOC 2025EE0256022, en el sentido que no se evidenciaron elementos que permitieran establecer la configuración de un daño patrimonial cierto y verificable, y/o advertir el riesgo de pérdida de recursos públicos. Sin embargo, la situación fue trasladada como insumo a la auditoría.

En el proceso auditor se efectuó un análisis del expediente contractual, estableciendo que no registra acta de inicio ni pagos a la fecha; no obstante, se procedió con el traslado de la denuncia a la Procuraduría General de la Nación, por la presunta falta a la selección objetiva por parte del comité evaluador.

- SIPAR 2025-344501-82111-SE: La solicitud señala presunto detrimento patrimonial en ENTerritorio S.A. derivado de la adquisición y mantenimiento del aplicativo LIRA (a través de la firma Mega Proyectos SAS), el cual habría reemplazado al sistema ORFEO sin cumplir con sus funciones técnicas. La solicitud señala cobros mensuales por mantenimientos no ejecutados y presunta financiación de campañas electorales. A través de oficio con radicado SIGEDOC 2025EE0158848 se comunicó por aviso respuesta de fondo al peticionario, indicando que en la revisión documental no se encontraron discrepancias en la adquisición, ejecución u operatividad del aplicativo LIRA. Posteriormente, se vinculó al proceso auditor con el objeto de adelantar verificaciones técnicas, vinculando apoyo técnico de la oficina de sistemas de la CGR. Sin embargo, en razón a la falta de evidencia técnica definitiva, no se determinaron hechos observables.
- SIGEDOC 2026ER0023699: Solicitud ciudadana. Los hechos referidos involucran el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A.). De acuerdo con las actuaciones realizadas, se evidenciaron irregularidades, retrasos e incumplimientos en la entrega de productos y actividades por parte de la entidad en el marco de sus obligaciones en la ejecución de este contrato. El resultado de estas situaciones derivó en la imposición de una multa o sanción por valor de \$1.640.589.440 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, como consecuencia de un proceso administrativo sancionatorio, hallazgo que se incluye en el presente informe.

- SIPAR 2026-366935-82111-SE y 2026-370266-82111-SE: Se formula una reclamación administrativa por presunto incumplimiento contractual, afectación patrimonial y enriquecimiento sin justa causa por parte de ENTerritorio S.A. frente al Consorcio Acueducto ENTerritorio S.A., en el marco del Contrato Interadministrativo No. 1632 de 2023 suscrito con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuya ejecución se materializó a través de once (11) órdenes de trabajo para el desarrollo de conexiones intradomiciliarias de agua potable y saneamiento básico. Los resultados de la revisión documental y financiera evidenciaron que solo la Orden No. 2240076 registró anticipo desembolsado (\$441.772.125), el cual fue posteriormente reintegrado a ENTerritorio S.A. Las demás órdenes no registraron ejecución financiera significativa y los saldos pendientes en cuatro de ellas se encuentran en proceso de liberación presupuestal. En razón a que las pretensiones del Consorcio corresponden al ámbito de la entidad contratante y, en caso de persistir la controversia, a la jurisdicción contencioso-administrativa, se determinó que no hay mérito suficiente para establecer irregularidades fiscales en el marco de la competencia de este ente de control.
- SIPAR 2024-315517-80234-SE: La solicitud de apoyo, acompañamiento preventivo y seguimiento especial a la obra mencionaba deficiencias técnicas que estaban generando afectaciones en la infraestructura de las viviendas. El Grupo de Control Concomitante y Preventivo, trasladó la solicitud externa a la Dirección de Vigilancia Fiscal Sector Comercio y Desarrollo Regional. Esto con el propósito de dar alcance a la respuesta de fondo mediante SIGEDOC 2024EE0207078, en la cual se había indicado que no existía mérito suficiente para determinar la existencia de presuntas irregularidades que permitieran concluir que el contrato presentaba riesgo inminente de pérdida del recurso público. Posteriormente, la solicitud fue vinculada al proceso auditor. En la verificación técnica realizada en el marco de la auditoría se observó que las situaciones denunciadas por la Secretaría de Infraestructura y la Personería municipal fueron subsanadas durante la ejecución de la obra, lo cual fue certificado por los solicitantes.

No obstante, en visita técnica de la CGR se evidenció que, pese a contar con acta de terminación desde el 17 de junio de 2025, la obra no está en funcionamiento ni ha sido recibida por parte del DPS ni por el municipio de San Carlos. La inoperatividad obedece a la imposibilidad de legalizar el servicio de energía eléctrica, debido a deudas vigentes del municipio, lo que impide la puesta en marcha del sistema, manteniendo a la población sin el servicio de alcantarillado y dejando la inversión en condición de vulnerabilidad. Como consecuencia de la falta de beneficio funcional de la obra, se consolidó un hallazgo con incidencia fiscal y disciplinaria.

9. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

Bajo el enfoque de Auditoría Financiera (AF) y conforme a la metodología de la Guía de Auditoría de la CGR, el equipo auditor verificó la efectividad del Plan de Mejoramiento de ENTerritorio S.A. con corte al 31 de diciembre de 2025. Se evaluaron 184 acciones de mejora vinculadas a 60 hallazgos propios de la naturaleza de la auditoría. Como resultado de la

evaluación se determinó que 23 hallazgos (38%) adelantaron acciones que se consideran efectivas, mientras que 37 (62%) se calificaron como no efectivas.

Dado que el nivel de subsanación es inferior al umbral del 80% exigido, el Plan de Mejoramiento se dictamina como **INEFECTIVO**.

En el anexo No 3 Efectividad del Plan de Mejoramiento del presente informe, se relacionan los hallazgos determinados como efectivos.

Adicionalmente, el equipo evidenció incumplimiento de acciones programadas vencido el término establecido. En consecuencia, ante la inobservancia de los compromisos adquiridos, el informe será remitido al área competente para que se evalúe el inicio de un posible proceso administrativo sancionatorio, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 403 de 2020, en concordancia con la reglamentación vigente para el reporte y seguimiento de los planes de mejoramiento.

10. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En la presente auditoría se determinaron diecisiete (16) hallazgos administrativos, de los cuales cuatro (4) se reportan con incidencia fiscal por un monto total estimado de \$7.006.381.262,44 nueve (9) con presunta incidencia disciplinaria, uno (1) con otra incidencia para ser trasladado a la Instancia ambiental competente, y uno (1) se tramitará como IP, como se detalla a continuación:

Tabla No.3
Resumen de Hallazgos

(Cantidad en pesos)

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	A	D	F	IP	OI	Valor
1	Asociación Gastos e Ingresos convenios 223004 y 223005	X	X				
2	Deterioro de cuenta por cobrar derivada de embargo judicial y afectación de recursos de convenios	X					
3	Provisión contable para litigios y demandas	X					
4	Nota 20.3 Estados Financieros	X					
5	Anticipos Pólizas y Articulación entre las Áreas	X					
6	Anticipo Contratos 2171860 y 2171861	X					
7	Toma Física – Baja bienes de consumo controlado	X					
8	Sistema de alcantarillado contrato No. 2220656. en cuantía de \$5.350.025.324,33	X	X	X			5.350.025.324,33
9	Ejecución Contrato interadministrativo No. 224006 en cuantía de \$1.640.589.440	X	X	X			1.640.589.440,00
10	Cantidades ejecutadas Contrato de obra No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia. en cuantía de \$9.376.146,55	X	X	X			9.376.146,55
11	Cantidades ejecutadas Contrato de obra No. 2200713 - Restaurante y centro de acopio Fishermen Place - San Andrés Isla. en cuantía de \$6.390.351,56	X	X	X			6.390.351,56
12	Insumos Químicos Contrato No. 2240118 Aeródromo Cumaribo-Vichada	X	X		X		
13	Condiciones técnicas materiales NTMD-0081-A6 Contrato No. 2240092	X	X				
14	Calidad de obra – Certificación RETIE y TRETILAP Contrato No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia.	X	X				

N° Hallazgo	Nombre Hallazgo	A	D	F	IP	OI	Valor
15	Accesibilidad Personas de movilidad Reducida. Contrato de obra No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia.	X	X				
16	Manejo de residuos de Construcción y demolición, Nacimiento de agua Contrato de obra No. 2240110. Amaga	X				X	
		16	9	4	2		7.006.381.262,44

Fuente: Resultado Auditoría de Financiera a ENTerritorio S.A - 2025 - Elaborado Equipo Auditor.

A: Hallazgo Administrativo.
D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria
F: Hallazgo Administrativo con incidencia fiscal
O: Hallazgo Administrativo con Otras Incidencias.

11. PLAN DE MEJORAMIENTO

ENTerritorio S.A. debe ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicadas durante el proceso auditor, que se describen en el informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la CGR a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI - dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 0073 de 2026 expedida por la CGR, se deberá solicitar directamente a través del aplicativo, de conformidad con la Guía dispuesta para tal fin por la CGR. El sistema le pedirá subir como soporte copia del oficio de radicación de este informe en ENTerritorio S.A.

Cordialmente,



ALEJANDRA MARÍA SÁNCHEZ LOZADA
Contralora Delegada para el Sector Comercio
y Desarrollo Regional (E)

Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial 19 de mayo del 2026. Acta No 10.
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – Directora de Vigilancia Fiscal
Gloria Yadira Romero Agudelo – Supervisor
Elaboró: Equipo Auditor



ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

MACROPROCESO FINANCIERO Y CONTABLE

Hallazgo No. 01 - Asociación Gastos e Ingresos convenios 223004 y 223005 (D)⁶

El Manual de Políticas Contables, Código M-FI-04, Versión 06, vigencia 27 de febrero de 2025 de la ENTerritorio determinó:

“El Marco Conceptual describe el objetivo y los conceptos que se utilizan de la información financiera con propósito general. Representa la fuente de principios básicos y fundamentales sobre los cuales, al utilizarlos, la empresa garantiza que prepara y presenta información financiera útil para la toma de decisiones, tanto de los directivos, como del público en general para efectos de rendición de cuentas.

El Marco Conceptual ayuda a un mejor entendimiento e interpretación de las normas, suministrando elementos y conceptos relevantes requeridos en la preparación de información financiera de utilidad para todos los usuarios. Los requerimientos de una Norma de Contabilidad e Información Financiera - NCIF prevalecerán sobre el Marco Conceptual, constituyéndose como una guía para el desarrollo de normas o revisión de las existentes. (...)”

“(...)” **5. DEFINICIONES**

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.”

7. MARCO CONCEPTUAL PARA LA INFORMACION FINANCIERA

Características cualitativas de la información financiera útil

Debido a que los estados financieros presentan información sobre los recursos económicos de ENTerritorio S.A., los derechos de sus acreedores y efectos de las transacciones, las características de la información financiera deben presentar cualidades como: ser útil, relevante, representación fiel, comparable, verificable, oportuna y comprensible.

Utilidad de la información:

La información financiera es útil cuando es pertinente, confiable y oportuna; se puede confiar en ella porque es neutral, verificable en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos y haya sido preparada sobre bases uniformes.

Representación fiel:

La información financiera presentada por ENTerritorio S.A. deberá contener una descripción completa, neutral y libre de error, mostrando fielmente los hechos económicos en los estados financieros, teniendo en cuenta todas las explicaciones y descripciones necesarias, sin sesgo y garantizando que no hay errores u omisiones en la información (...)”

⁶ CGR Código APA - COH_1147_2026-1-AU-FI

“(…) Reconocimiento de los elementos de los Estados Financieros

Reconocimiento de Ingresos:

Se reconoce un ingreso cuando haya surgido un incremento en los beneficios económicos, relacionado con el incremento de activos o disminución de pasivos y el importe del ingreso puede medirse con fiabilidad.

Reconocimiento de Gastos

Se reconoce un gasto cuando ha surgido una disminución en los beneficios económicos, relacionado con la disminución de activos o incremento de pasivos y el importe del gasto puede medirse con fiabilidad, los gastos se reconocen sobre la base de asociación directa entre costos incurridos y reconocimiento de ingresos. El proceso de distribución está diseñado a fin de que se reconozcan los gastos en el periodo en que se consumen o expiran los beneficios económicos. (...)” Subrayado fuera del Texto.

Igualmente, en el Capítulo Políticas Contables, Cambios en Estimaciones Contables y Errores se determina:

“1. PROPÓSITO

Este capítulo proporciona una guía para la definición y tratamiento de los cambios en políticas contables, cambios en las estimaciones contables y errores, y tiene como objetivo prescribir los criterios seleccionar y modificar las políticas contables, así como el tratamiento contable y la información a revelar acerca de los cambios en las estimaciones contables y de la corrección de errores. También se busca brindar un entendimiento de los principios claves relacionados con el reconocimiento y medición de los ajustes retrospectivos y prospectivos y proveer una guía para los casos en que es posible cambiar las políticas contables con el fin de garantizar la comparabilidad de los estados financieros y obtener información más fiable.

2. ALCANCE

ENTerritorio S.A. aplicará esta política contable en la selección y aplicación de políticas contables, y en la contabilización de los cambios en éstas y en las estimaciones contables, y en la corrección de errores de periodos anteriores. El efecto impositivo de la corrección de los errores de periodos anteriores, así como de los ajustes retroactivos efectuados al realizar cambios en las políticas contables, se contabilizará de acuerdo con lo contemplado en el capítulo de Impuestos según lo establecido en la NIC 12 Impuesto a las Ganancias, y se revelará la información requerida por esta Norma.

3. REFERENCIA A LA NORMATIVIDAD APLICABLE

Estándar Internacional	Nombre
NIC 8	Políticas contables, cambios en las estimaciones contables y errores

5. INFORMACIÓN A REVELAR

INFORMACIÓN A REVELAR SOBRE ERRORES DE PERIODOS ANTERIORES

Se revelará la siguiente información:

- La naturaleza del error del periodo anterior;
 - Para cada periodo anterior presentado, en la medida que sea practicable, el importe del ajuste para cada partida del estado financiero que se vea afectada.
 - El importe del ajuste al principio del periodo anterior más antiguo sobre el que se presente información; y
 - Si fuera impracticable la reexpresión retroactiva para un periodo anterior en particular, las circunstancias que conducen a esa situación, junto con una descripción de cómo y desde cuándo se ha corregido el error.
- Esta información a revelar podrá omitirse en los estados financieros de periodos posteriores.*

De otra parte, la entidad estipula en su Procedimiento Registro y Conciliación de Ingresos; Código P-Fi-14; Versión 06, Vigencia 08 de agosto de 2025:

“5. CONDICIONES GENERALES

Los ingresos pueden provenir de alguna de las siguientes fuentes:

- *Recursos por aportes a Convenios o contratos interadministrativos: Corresponde a los recursos que ENTerritorio S.A., va a recibir por parte de sus clientes en virtud de la ejecución de un contrato interadministrativo o convenio de Gerencia de Proyectos o Gestión de Proyectos; este valor se encuentra estipulado en la minuta de cada proyecto. (...)”*

“(...) Mensualmente los registros por concepto de ingresos de aportes, servicios, honorarios y comisiones deberán ser conciliados mediante el Formato No. F-FI-48 ‘Conciliación Ingresos Aportes, Servicios, Honorarios y Comisiones’, entre los Grupos de trabajo de Presupuesto, Contabilidad y Gestión de Pagaduría, con el fin de garantizar que la información sea debidamente registrada en los diferentes grupos de trabajo y así mantener los registros financieros homogéneos. (...)”

En este sentido la NIC 8 - Norma Internacional de Contabilidad 8 Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, referenciada como norma aplicable en el Manual de Políticas de la entidad define:

“Errores de periodos anteriores son las omisiones e inexactitudes en los estados financieros de una entidad, para uno o más periodos anteriores, resultantes de un fallo al emplear o de un error al utilizar información fiable que:

- a. estaba disponible cuando los estados financieros para tales periodos fueron formulados; y*
- b. podría esperarse razonablemente que se hubiera conseguido y tenido en cuenta en la elaboración y presentación de aquellos estados financieros.*

Estos errores incluyen los efectos de errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, la inadvertencia o mala interpretación de hechos, así como los fraudes.

De acuerdo con la información remitida por ENTerritorio S.A en respuesta a los radicados 2026EE0052655 AG8-1-13, punto 12, y 202660010000731 AG8-1-20, punto 5, se verificó el movimiento de la cuenta de inventarios de proyectos de gerencia y sus cuentas correlativas de gastos e ingresos, evidenciándose que, a 31 de diciembre de 2025, se reconocieron gastos por \$6.139.531.240 en los convenios 223004 y 223005 suscritos con el Ministerio de

Vivienda, mientras que los ingresos asociados a dichos convenios fueron reconocidos en la vigencia 2024, situación que no resulta consistente con la política contable de ENTerritorio S.A, según la cual los gastos deben reconocerse sobre la base de la asociación directa entre los costos incurridos y el reconocimiento de los ingresos, tal como se refleja en la siguiente tabla:

Tabla No.4
Gastos e Ingresos Convenios Ministerio de Vivienda

(Cifras en pesos)

CV	GASTO 2025	INGRESO 2025	GASTO 2024	INGRESO 2024
223004	4.874.501.899	0	0	16.167.615.274
223005	1.265.029.341	0	0	2.274.325.668
TOTALES	6.139.531.240	0	0	18.441.940.942

Fuente: Respuesta a los radicados 2026EE0052655 AG81-13 Punto 12 y 202660010000731 AG81-20 Punto 5, Elaboró Equipo auditor

Cabe señalar que obran dentro de los documentos allegados sobre la ejecución de los convenios objeto de análisis, solicitudes reiteradas para el reconocimiento tanto del ingreso como del gasto asociados según avance de dichos convenios, como se evidencia el caso del radicado No. 202531010028843 del 07 de noviembre de 2025, Convenio 223004 en el cual el Gerente de Unidad indicó: ***“Al corte del mes de octubre de 2025 se solicita reconocer el 27.1% de los ingresos asociados, descontando el valor de cuota de gerencia y sin superar el valor de los recursos por comprometer de \$ 27.568.866.240,28, así mismo, se solicita reconocer los gastos asociados a este porcentaje.”*** (Resaltado fuera del texto). Lo anterior evidencia que, desde el área técnica, se impartió la instrucción de reconocer de forma asociada el ingreso y el gasto.

La situación se origina en deficiencias en la aplicación de la normatividad relacionada con el principio de causación o devengo y en el reconocimiento de los gastos e ingresos asociados², omitiendo verificar la adecuada correspondencia entre vigencias. Adicionalmente, se evidencian falencias en la aplicación de los mecanismos de control para el seguimiento y conciliación contable de los convenios, particularmente en la articulación con la disminución del inventario de proyectos de gerencia. Así mismo, se evidencian deficiencias en la conciliación mensual de ingresos entre las áreas responsables, pese a que el procedimiento interno exige mantener registros financieros homogéneos³.

En este sentido, y dada la relevancia cuantitativa y cualitativa del hecho se pone de manifiesto la ausencia del análisis y evaluación oportuna por parte de la administración, así como en el marco del proceso de revisión y dictamen de la Revisoría Fiscal.

Lo anterior afecta materialmente el Estado del Resultado Integral⁴ de las vigencias 2024 y 2025, al haberse reconocido ingresos en 2024, mientras que los gastos asociados se registraron en 2025, lo cual impacta el resultado de cada periodo, compromete la razonabilidad de los estados financieros, incide en la comparabilidad entre vigencias y disminuye la confiabilidad de la información utilizada para la toma de decisiones.

De acuerdo con los artículos 38, 39, 83 y 93 de la Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario*, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario”, y, en atención a las omisiones en

la aplicabilidad de la normativa interna, así como el impacto sobre la Información Financiera de la entidad para la toma de decisiones, se registra el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0096255 del 27 de abril de 2026

(...) Para empezar, es importante señalar que la diferencia evidenciada entre el reconocimiento de ingresos en la vigencia 2024 y el registro de determinados costos y gastos en la vigencia 2025, obedece a que, al cierre de 2024, no se habían configurado respecto de dichas erogaciones las condiciones necesarias para su reconocimiento contable, las cuales solo se consolidaron en 2025. En consecuencia, ello no corresponde a un error en la aplicación de las políticas contables, a una inadvertencia, a una mala interpretación de hechos económicos, ni a una indebida asociación entre ingresos y gastos.

En efecto, el Marco Conceptual para la Información Financiera, incorporado en Colombia mediante los decretos reglamentarios, establece el principio de devengo, conforme al cual las transacciones y demás hechos económicos deben reconocerse en los estados financieros en el periodo en que ocurren, con independencia del momento en que se produzcan los flujos de efectivo asociados.

“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.”

Bajo este principio, cada hecho económico se reconoce en el momento en que nace el derecho, la obligación o el consumo del recurso correspondiente. Por tanto, el reconocimiento contable del ingreso y el reconocimiento de los costos o gastos asociados pueden presentarse en momentos distintos, dependiendo de la naturaleza económica de cada transacción y del momento en que se configuren sus condiciones de reconocimiento.

En ese contexto, los ingresos derivados de contratos celebrados bajo la línea de negocio de gerencia de proyectos no dependen exclusivamente de la ejecución presupuestal de los recursos ni del desembolso simultáneo de todos los costos del contrato, sino del grado de cumplimiento de las obligaciones asumidas frente al cliente. En concordancia con lo anterior, la NIIF 15 – Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de Contratos con Clientes dispone que una entidad reconocerá ingresos cuando, o en la medida en que, satisfaga una obligación de desempeño mediante la transferencia del control del bien o servicio comprometido.

Cuando el cumplimiento de la obligación de desempeño frente al cliente ocurre a lo largo del tiempo, como sucede en este tipo de contratos interadministrativos, la norma permite reconocer los ingresos con base en la medición del progreso en la satisfacción de esta obligación. Para el caso analizado, esta medición se sustentó en el memorando No. 202533010000653 del 09 de enero de 2025, mediante el cual la gerencia responsable reportó que, con corte a diciembre de 2024, el avance correspondía al 100% para el convenio No. 221005 y al 27,1% para el convenio No. 223004, reflejándose razonablemente el ingreso correspondiente en la vigencia 2024, así:

Calculo para el reconocimiento de ingresos 2024

CONCEPTO	223004	221005
Valor bruto facturado convenio (a)	\$ 63.728.929.838,00	\$ 26.866.154.936,97
Valor bruto de cuota de gerencia (b)	4.069.832.884,33	2.669.040.365,55
Valor por registrar obligación de desempeño (a-b)	59.659.096.953,67	24.197.114.571,42
Obligación de desempeño reportada (c)	27,10%	100%
Valor de ingreso reconocido a 2020 (a-b)*(c)	\$ 16.167.615.274,44	\$ 24.112.221.568,46 (*)

(*) Nota: para el convenio 221005, se reserva el valor bruto de los recursos no comprometido por valor de (\$84.893.002,96) según memorando 202533010000653.

En consecuencia, si al cierre de la vigencia 2024, ENTerritorio S.A. contaba con soportes técnicos suficientes que acreditaban el avance real de las actividades pactadas y el cumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales, resultaba procedente reconocer el ingreso correspondiente en dicha vigencia. Lo anterior, por cuanto, desde la perspectiva contable, el reconocimiento del ingreso se fundamenta en la prestación efectiva del servicio y la satisfacción de la obligación de desempeño, y no por la ejecución total de costos ni por el pago completo a terceros vinculados al proyecto.

Por su parte, los costos y gastos deben reconocerse cuando se configura el hecho económico que da lugar a la disminución de un activo o al surgimiento o incremento de un pasivo, siempre que exista una base suficiente para su medición fiable. En esa medida, su reconocimiento no depende del momento del desembolso, sino de que se hayan configurado las condiciones sustanciales para su reconocimiento contable, como ocurre cuando se recibe el bien o servicio, se consume el recurso correspondiente o surge una obligación presente frente a terceros, con soporte suficiente para su adecuada medición y registro.

En consecuencia, si determinados costos solo fueron ejecutados, legalizados, soportados y/o recibidos a satisfacción durante la vigencia 2025, su reconocimiento en ese periodo corresponde al tratamiento contable adecuado conforme al principio de devengo. Lo relevante, para estos efectos, es que al cierre de la vigencia 2024 no se habían configurado respecto de tales erogaciones las condiciones necesarias para su reconocimiento contable, en particular porque ENTerritorio S.A. no contaba aún con evidencia suficiente sobre la efectiva ejecución de las actividades respectivas, su recibo a satisfacción o los elementos requeridos para su medición fiable. En otras palabras, al 31 de diciembre de 2024, ENTerritorio S.A. no tenía control ni conocimiento cierto, suficiente y verificable sobre dichas partidas, ni existía expectativa fundada de entrega o recibo a satisfacción que permitiera su reconocimiento contable en esa vigencia. Solo en 2025 se consolidaron los soportes, validaciones, legalizaciones y demás elementos necesarios para reconocerlas.

En este sentido, los registros efectuados en las cuentas de activos y su posterior reconocimiento en el gasto durante la vigencia 2025 evidencian que dichas erogaciones corresponden contablemente a esta vigencia y no a 2024:

Registro de Inventario 2025 Convenio 223004 MVCT

Concepto	Doc.	Cttivo.	Fecha	NIT	Nombre Tercero	Contrato	Valor
GMF	NCT	000098	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	28.452,00
GMF	NCT	000099	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	8.635,00
GMF	NCT	000100	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	39.703,00
GMF	NCIMP	000022	19/02/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	13.835,13
GMF	NCAJ	000212	23/04/2025	860002964	BANCO DE BOGOTÁ	N/A	1.652.635,70
CONSULTORIA	DS	003452	30/04/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240081	12.920.929,01



CONTRALORÍA

General de la República

Concepto	Doc.	Cttivo.	Fecha	NIT	Nombre Tercero	Contrat o	Valor
CONSULTORIA	DS	003454	30/04/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	18.544.501,85
GMF	NCT	000498	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	69.223,00
GMF	NCT	000499	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	14.718,00
GMF	NCT	000500	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	5.643,00
INTERVENTORIA	DS	004235	29/05/2025	901839355	CONSORCIO CONEXIONES	2240133	30.905.728,48
CONSULTORIA	DS	004386	30/05/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240081	25.558.782,65
OBRA	DS	004394	30/05/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240081	350.210.085,94
GMF	CB	002279	30/05/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	2.442.630,08
GMF	NCT	000596	16/06/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	83.432,00
GMF	NCT	000597	16/06/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	1.236,00
GMF	NCT	000598	16/06/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	8.845,00
CONSULTORIA	DS	004822	20/06/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	27.928.680,60
GMF	CB	002472	27/06/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	9.872.727,00
GMF	NCT	000712	16/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	95.154,00
GMF	NCT	000713	16/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	31.740,00
GMF	NCT	000714	16/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	6.185,00
GMF	NCIMP	000213	18/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	91.738,45
CONSULTORIA	DS	006454	31/07/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	37.006.853,54
OBRA	DS	006447	31/07/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	262.729.124,30
GMF	CB	003144	31/07/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	631.444,00
GMF	NCT	000786	15/08/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	103.489,00
GMF	NCT	000787	15/08/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	46.559,00
GMF	NCT	000788	15/08/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	27.784,00
CONSULTORIA	DS	007219	29/08/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	9.251.052,48
GMF	CB	003368	29/08/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	3.492.158,00
CONSULTORIA	DS	007535	12/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	24.415.067,46
OBRA	DS	007528	12/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	827.500.349,98
CONSULTORIA	DS	007579	15/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240081	6.451.731,54
OBRA	DS	007578	15/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240081	286.772.178,40
GMF	NCT	000889	15/09/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	25.307,00
GMF	NCT	000890	15/09/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	10.430,00
GMF	NCT	000891	15/09/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	18.541,00
OBRA	DS	008230	25/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	195.690.918,59
CONSULTORIA	DS	008231	30/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	5.664.508,71
CONSULTORIA	DS	008260	30/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	42.793.946,09
OBRA	DS	008258	30/09/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	1.185.331.206,22
GMF	CB	003839	30/09/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	4.435.807,00
INTERVENTORIA	DS	008379	8/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240135	13.863.588,07
INTERVENTORIA	DS	008365	8/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240135	13.863.588,07
INTERVENTORIA	DS	008367	8/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240135	43.130.488,97
INTERVENTORIA	DS	008427	14/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240129	18.057.394,39
INTERVENTORIA	DS	008449	14/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240132	12.846.006,82
INTERVENTORIA	DS	008443	14/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240129	54.723.385,12
INTERVENTORIA	DS	008451	14/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240132	24.237.524,51
GMF	NCT	001002	15/10/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	245.928,00
GMF	NCT	001003	15/10/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	79.829,00
GMF	NCT	001004	15/10/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	19.032,00
CONSULTORIA	DS	008524	16/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240129	18.057.394,39
INTERVENTORIA	DS	008502	16/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240131	29.485.824,33
INTERVENTORIA	DS	008991	28/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240129	21.414.440,08
INTERVENTORIA	DS	009068	29/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240129	18.057.394,39
INTERVENTORIA	DS	009159	30/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240135	17.222.908,76
INTERVENTORIA	DS	009180	30/10/2025	901829513	CONSORCIO INGESCOR R 2023	2240121	16.332.247,08
INTERVENTORIA	DS	009196	30/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240132	6.423.003,53
INTERVENTORIA	DS	009209	30/10/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240131	29.485.824,33
CONSULTORIA	DS	009266	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	9.742.954,97
CONSULTORIA	DS	009358	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	2.056.005,68
CONSULTORIA	DS	009306	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	4.054.163,31
OBRA	DS	009265	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	107.457.214,02
OBRA	DS	009357	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240080	17.054.715,40
OBRA	DS	009305	31/10/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240086	208.582.759,44
GMF	CB	004253	31/10/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	6.662.658,00
GMF	NCT	001103	18/11/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	80.166,00
GMF	NCT	001104	18/11/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	30.891,00
GMF	NCT	001105	18/11/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	41.870,00
GMF	CB	005153	28/11/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	2.134.671,00
INTERVENTORIA	DS	011134	19/12/2025	901839355	CONSORCIO CONEXIONES	N/A	12.861.124,39
INTERVENTORIA	DS	011289	23/12/2025	901844135	CONSORCIO INTER EQUILIBRIO	2240135	6.931.794,03
CONSULTORIA	DS	011402	24/12/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	17.220.106,46
OBRA	DS	011397	24/12/2025	901825286	CONSORCIO HABITAT 6	2240087	499.796.845,02
GMF	CB	004961	31/12/2025	860002964	BANCO DE BOGOTA	N/A	1.714.589,00
TOTAL							4.660.902.026,76(*)

Registro de gasto de 2025 - Convenio 223004 MVCT

Doc.	Cttivo.	Fecha	Valor
NC	000124	31/01/2025	\$ 76.790,00
NC	001528	31/07/2025	\$ 780.825.872,73
NC	001704	29/08/2025	\$ 12.921.042,48
NC	002036	30/09/2025	\$ 2.634.080.181,45
NCAJ	000784	30/09/2025	-\$ 54.970.189,46
NC	002187	31/10/2025	\$ 974.113.572,60
NC	002217	31/10/2025	\$ 0,01
NCAJ	000942	31/10/2025	-\$ 226.957.299,95
NC	002469	28/11/2025	\$ 2.287.598,00
NC	002775	31/12/2025	\$ 538.524.458,90
TOTAL			\$ 4.660.902.026,76(*)

(*) se indica que en el requerimiento AG8-1 013, se solicitaba únicamente la información de la tabla No. 6 del oficio, en esta se excluían algunas notas que corresponden a ajustes del reconocimiento de gasto por le ejecución del convenio, en este sentido el gasto real del 2025 corresponde a la cifra de \$4.660.902.026,76, como se muestra en la tabla 3 del presente oficio.

Registro de Inventario 2025 Convenio 221005 MVCT

CONCEPTO	Doc.	Cttivo.	Fecha	NIT	Nombre Tercero	Contrato	Valor
GMF	NCT	000103	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	41.337,00
GMF	NCT	000104	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	22.868,00
GMF	NCT	000105	15/01/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	3.302,00
GMF	NCIMP	000016	19/02/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	43.540,84
CONSULTORIA	DS	001164	21/02/2025	901568676	CONSORCIO CONSTRUEDES	2220576	5.388.895,84
OBRA	DS	001166	21/02/2025	901568676	CONSORCIO CONSTRUEDES	2220576	253.162.937,56
GMF	CB	000599	28/02/2025	890903938	BANCOLOMBIA	N/A	1.013.009,25
GMF	NCT	000285	17/03/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	20.684,00
GMF	NCT	000286	17/03/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	1.734,00
INTERVENTORIA	DS	003120	25/04/2025	901627661	CONSORCIO INTERDOMICILIARIAS	2221098	46.039.444,34
OBRA	DS	003316	30/04/2025	892201182	HMM S.A.	2220569	788.616.909,97
GMF	CB	001671	30/04/2025	890903938	BANCOLOMBIA	N/A	207.453,73
INTERVENTORIA	DS	003436	30/04/2025	900916608	GAVINCO INGENIEROS CONSULTORES SAS	2220585	63.826.774,79
GMF	NCT	000495	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	71.879,00
GMF	NCT	000496	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	4.778,00
GMF	NCT	000497	16/05/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	16.075,00
GMF	CB	002206	30/05/2025	890903938	BANCOLOMBIA	N/A	3.335.624,96
INTERVENTORIA	DS	004731	18/06/2025	900021482	DAIMCO SAS	2220586	76.634.765,69
INTERVENTORIA	DS	005206	27/06/2025	800173768	ARCA - ARQUITECTURA E INGENIERIA SA	2220587	26.013.095,48
GMF	NCT	000715	16/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	8.212,00
GMF	NCT	000716	16/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	11.702,00
GMF	CB	003056	31/07/2025	890903938	BANCOLOMBIA	N/A	466.637,17
GMF	NCIMP	000218	31/07/2025	899999316	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	N/A	77.681,70
TOTAL							1.265.029.341,32

Registro de gasto de 2025 - Convenio 223004 MVCT

Doc.	Cttivo.	Fecha	Valor
NC	001529	31/07/2025	\$ 1.264.951.659,62
NC	001536	31/07/2025	\$ 77.681,70
TOTAL			\$ 1.265.029.341,32

Lo anterior resulta consistente con la dinámica propia de los contratos de gerencia de proyectos, en los que al cierre de una vigencia puede haberse acreditado el avance de las actividades y, por ende, satisfecho la obligación de desempeño frente al cliente para efectos del reconocimiento del ingreso, mientras que determinados costos o gastos asociados solo cumplen sus condiciones de reconocimiento en la vigencia posterior, por depender de actuaciones complementarias tales como legalizaciones, actas de recibo, cierres administrativos, conciliaciones con terceros, validaciones técnicas o revisiones documentales, sin desvirtuar el ingreso previamente reconocido.

De igual manera, este tratamiento resulta acorde con el principio de representación fiel de la información financiera. En particular, la NIC 1 – Presentación de Estados Financieros exige que

esta información represente fielmente la sustancia económica de las operaciones. En tal sentido, el reconocimiento de los costos y gastos en la vigencia 2025, bien sea porque el hecho económico ocurrió en dicho periodo o porque únicamente en esa vigencia se consolidaron los elementos necesarios para su reconocimiento, proporciona una representación más fiel de la realidad económica, frente a su imputación a 2024, la cual resultaría artificiosa en ausencia de evidencia cierta de su causación al cierre de ese periodo.

Así mismo, la situación observada no configura un error de periodos anteriores en los términos de la NIC 8 – Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores, toda vez que no existió omisión, inexactitud ni desconocimiento de información disponible al momento de preparar los estados financieros de 2024. Por el contrario, el reconocimiento del ingreso se realizó con base en información técnica existente y validada a esa fecha, mientras que los costos posteriores fueron registrados únicamente cuando cumplieron los criterios de reconocimiento y medición confiable.

Debe resaltarse, además, que la asociación entre ingresos y gastos no implica una coincidencia cronológica exacta o automática entre ambos conceptos. Bajo los marcos NIIF, dicho principio se interpreta dentro del contexto de la realidad económica de las operaciones y no como una obligación de registrar en una misma fecha todos los ingresos y todos los costos relacionados. Las normas internacionales de información financiera privilegian la sustancia económica, el cumplimiento de obligaciones de desempeño y la medición fiable de los hechos económicos. En consecuencia, no resulta procedente afirmar que la sola existencia de ingresos reconocidos en 2024 imponía, por sí misma, el reconocimiento en esa misma vigencia de todos los costos y gastos vinculados al proyecto.

Frente al control del registro de estas operaciones, es pertinente indicar que las notas contables mediante las cuales se registraron los respectivos ingresos, costos y gastos cumplen con los controles definidos por la Empresa para la mitigación del riesgo “CTROPEFI-151”, relacionados con la recepción, revisión, cálculo, registro y validación posterior de la información reportada por las áreas responsables, lo cual garantiza trazabilidad y razonabilidad en el proceso contable.

“De manera mensual el Grupo de Contabilidad recibe el Formato de Memorando por los Grupos de la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos y Subgerencia de Estructuración con la información del avance de entregables o cumplimiento de obligaciones de desempeño, el profesional del Grupo de Contabilidad asignado a cada convenio realiza el cálculo, revisa, analiza y registra el gasto e ingreso de acuerdo con el avance reportado, una vez registrado un segundo Profesional del Grupo de Contabilidad valida la información registrada en el sistema de tal manera que se confirme la correcta causación en el mes.”

Este control se soporta en las notas entregadas en respuesta al requerimiento de información AG8.1 013 y AG8.1 020, en las cuales se evidencia la segunda verificación de las notas registradas. Adicionalmente, respecto de la conciliación de ingresos señalada en el procedimiento P-FI-14 Registro y Conciliación de Ingresos, respetuosamente se precisa que su alcance corresponde a la verificación de consignaciones y depósitos en cuenta, así como a la elaboración de los respectivos comprobantes de ingreso, y no a una exigencia de reconocimiento simultáneo entre ingresos y gastos en una misma vigencia.

En consecuencia, la diferencia observada entre los ingresos reconocidos en 2024 y los gastos registrados en 2025 responde a la dinámica normal del principio de devengo y al modelo de

reconocimiento de ingresos previsto en la NIIF 15, sin que ello implique incumplimiento normativo, error contable, afectación a la razonabilidad de la información financiera ni desatención de las políticas contables aplicables por la Empresa.

(...) En mérito de lo expuesto y con fundamento en los soportes técnicos, contables y normativos allegados al equipo auditor, se concluye que los hechos observados por la Contraloría General de la República no configuran incumplimiento de las políticas contables ni desconocimiento del principio de devengo, sino que responden a la correcta aplicación de los marcos técnicos de información financiera, particularmente en lo relativo al reconocimiento diferenciado de ingresos y gastos conforme a la realidad económica de las operaciones. En efecto, tal como se evidencia en la comunicación de observaciones y en la respuesta institucional, los ingresos fueron reconocidos en la vigencia 2024 con base en el grado de avance y cumplimiento de las obligaciones de desempeño, mientras que los costos y gastos asociados solo se reconocieron en 2025, momento en el cual se consolidaron los soportes, validaciones y condiciones necesarias para su medición fiable, en estricta aplicación del principio de devengo y de las NIIF aplicables.

Bajo este entendido, no se configura conducta disciplinaria reprochable, en tanto no existió acción u omisión dolosa o culpable, ni desconocimiento de deber funcional alguno, sino el ejercicio legítimo de criterios técnicos enmarcados en la normativa contable vigente y en los procedimientos internos de la Empresa. Por el contrario, la actuación de ENTerritorio S.A. se encuentra amparada en el principio de buena fe, la diligencia en la gestión financiera y el cumplimiento de controles internos establecidos para el registro y validación de la información contable.(...)

Análisis de Respuesta

1. Reconocimiento del ingreso por avance

ENTerritorio S.A indica: “(...) Cuando el cumplimiento de la obligación de desempeño frente al cliente ocurre a lo largo del tiempo, como sucede en este tipo de contratos interadministrativos, la norma permite reconocer los ingresos con base en la medición del progreso en la satisfacción de esta obligación. Para el caso analizado, esta medición se sustentó en el memorando No. 202533010000653 del 09 de enero de 2025, mediante el cual la gerencia responsable reportó que, con corte a diciembre de 2024, el avance correspondía al 100% para el convenio No. 221005 y al 27,1% para el convenio No. 223004, reflejándose razonablemente el ingreso correspondiente en la vigencia 2024” (...)

Este argumento confirma que los ingresos reconocidos en 2024 se sustentaron en avances técnicos de ejecución. Por tanto, debía evaluarse la correspondencia de los costos y gastos asociados a esos avances, especialmente frente al convenio 221005, reportado con avance del 100%.

2. Reconocimiento de costos y gastos

ENTerritorio S.A señala: “(...) Por su parte, los costos y gastos deben reconocerse cuando se configura el hecho económico que da lugar a la disminución de un activo o al surgimiento o incremento de un pasivo, siempre que exista una base suficiente para su medición fiable (...)”, así mismo manifiesta que “En otras palabras, al 31 de diciembre de 2024, ENTerritorio S.A no tenía control ni conocimiento cierto, suficiente y verificable sobre dichas partidas, ni existía expectativa fundada de entrega o recibo a satisfacción que permitiera su reconocimiento contable en esa vigencia. Solo en

2025 se consolidaron los soportes, validaciones, legalizaciones y demás elementos necesarios para reconocerlas”

Este criterio coincide con el principio de devengo; sin embargo, la entidad no demostró que al cierre de 2024 no existieran costos consumidos, obligaciones causadas o partidas estimables asociadas al avance reconocido como ingreso. Según la afirmación de que solo en 2025 se consolidaron los soportes, validaciones, legalizaciones y demás elementos necesarios para su reconocimiento, se concluye que en 2024 no se debía registrar el ingreso, dado que el gasto aún no se había causado. El Gerente de Unidad solicitó reconocer los ingresos y los gastos asociados en los mismos porcentajes: 100% para el convenio No. 221005 y 27,1% para el convenio No. 223004, en todo caso, este registro no debe contravenir la política contable.

3. Soportes consolidados en 2025

ENTerritorio S.A afirmó: *“Solo en 2025 se consolidaron los soportes, validaciones, legalizaciones y demás elementos necesarios para reconocerlas.”*

La consolidación documental en 2025 no prueba, por sí sola, que el hecho económico haya ocurrido en esa vigencia. Bajo el principio de devengo, el reconocimiento procede cuando ocurre el hecho económico, y no necesariamente cuando se formaliza, legaliza o consolida el soporte y no se recibió evidencia por parte de ENTerritorio S.A de la fecha del registro inicial el inventario y/o gasto.

Adicionalmente, mediante Oficio 202660010000731 AG81-20, punto 5, la CGR solicitó adjuntar el documento contable mediante el cual se reconoció el ingreso asociado a los gastos objeto de análisis, independientemente de la vigencia de registro. En respuesta, ENTerritorio S.A remitió documentos que evidencian que los ingresos asociados fueron reconocidos en las vigencias 2023 y 2024, mientras que los gastos observados fueron registrados en 2025:

Tabla No.5
Relación de ingresos correspondientes con gastos de 2025

(Cifras en pesos)

Convenio	Documento	Fecha	Ingreso	Gasto
221005	NC-005390	31/03/2023	3.908.568.534,79	5.441.349.885,00
	NC-007914	28/04/2023	4.769.753.484,33	5.194.623.834,30
	NC-011018	31/07/2023	7.857.986.078,99	7.355.013.068,26
	NC-014485	31/08/2023	3.547.296.996,17	3.707.547.849,92
	NC-018766	29/09/2023	1.754.290.806,43	139.361.263,23
	AÑO 2023		21.837.895.900,71	21.837.895.900,71
	NC-005409	30/09/2024	2.274.325.667,75	0,00
223004	AÑO 2024		2.274.325.667,75	0,00
	NC-005612	31/10/2024	412.319.228,40	0,00
	NC-005802	29/11/2024	2.792.749.948,76	0,00
	NC-006003	31/12/2024	13.895.790.084,07	0,00
	NCAJ-001020	31/12/2024	-933.243.986,79	0,00
	AÑO 2024		16.167.615.274,44	0,00

Fuente: Respuesta a radicado 202660010000731 AG81-20 Punto 5, Elaboró Equipo auditor

Como se aprecia en la tabla anterior, para el convenio 221005 se reconocieron ingresos en 2024 por 2.274.325.667,75 sin gastos asociados en esa vigencia, y para el convenio 223004

se reconocieron ingresos en 2024 por 16.167.615.274,44, igualmente sin gastos asociados. Lo anterior confirma la falta de correspondencia entre la vigencia de reconocimiento del ingreso y la de los gastos asociados.

4. Asociación entre ingresos y gastos

“Debe resaltarse, además, que la asociación entre ingresos y gastos no implica una coincidencia cronológica exacta o automática entre ambos conceptos.”

Es claro que entre los ingresos y gastos no se exige coincidencia exacta o automática en la misma fecha; sin embargo, lo indicado no plantea una simultaneidad absoluta, sino la necesidad de una correspondencia razonable y sustentada entre los ingresos reconocidos en 2024 y los costos asociados. En este sentido, la política contable de ENTerritorio S.A exige asociación directa entre costos incurridos y reconocimiento de ingresos.

5. Controles internos y solicitud del área técnica

ENTerritorio S.A indicó: *“El profesional del Grupo de Contabilidad asignado a cada convenio realiza el cálculo, revisa, analiza y registra el gasto e ingreso de acuerdo con el avance reportado...”*

Este párrafo refuerza lo señalado, porque si el control exige registrar el gasto y el ingreso de acuerdo con el avance reportado, la entidad debía demostrar que dicho control evaluó efectivamente la correspondencia entre avance técnico, ingreso reconocido, inventario y gasto asociado por convenio y vigencia.

Además, en los documentos allegados se evidencia que el área técnica solicitó expresamente el reconocimiento asociado de ingresos y gastos. En el radicado No. 202531010028843 del 07 de noviembre de 2025, correspondiente al convenio 223004, el Gerente de Unidad indicó que al corte de octubre de 2025 se solicitaba reconocer el 27,1% de los ingresos asociados y, así mismo, reconocer los gastos asociados a ese porcentaje. Esto demuestra que desde la operación del convenio existía una instrucción de asociación entre ingreso y gasto conforme al avance reportado.

Por tanto, la sola referencia al control interno no acredita que este haya sido eficaz para prevenir o detectar la diferencia observada.

En conclusión, el hallazgo se valida dado que ENTerritorio S.A no acreditó técnicamente que los gastos registrados en 2025 por \$6.139.531.240 correspondieran exclusivamente a esa vigencia, pese a que la propia entidad reconoció ingresos en 2024 con base en avances del 100% para el convenio No. 221005 y del 27,1% para el convenio No. 223004. Además, en respuesta al Oficio 202660010000731 AG81-20, punto 5, la entidad remitió documentos contables que evidencian ingresos reconocidos en 2024 sin gastos asociados en esa misma vigencia. Por tanto, no demostró una asociación razonable y sustentada entre ingresos, costos y gastos por convenio y vigencia, conforme a la NIIF 15, NIC 8 y sus propias políticas contables.

Hallazgo No. 02 - Deterioro de cuenta por cobrar derivada de embargo judicial y afectación de recursos de convenios⁷

El Manual de Políticas Contables (M-FI-04, versión 06, vigencia 2025-02-27), Capítulo Instrumentos Financieros, numeral – Instrumentos Financieros – 5. Reconocimiento y Medición de la entidad determina:

“Medición de las pérdidas crediticias esperadas

Evaluación Periódica del Riesgo Crediticio: En cada fecha de presentación, se evaluará si ha aumentado significativamente el riesgo crediticio de las cuentas por cobrar desde su reconocimiento inicial. La evaluación se basará en cambios en el riesgo de incumplimiento a lo largo de la vida útil de las cuentas, utilizando información razonable y sustentable disponible sin coste o esfuerzo desproporcionado.

Cuentas Deterioradas: Las cuentas por cobrar que superen los 180 días de mora se considerarán completamente deterioradas (100%), a menos que exista evidencia suficiente que indique que no se esperan pérdidas crediticias. (se amplía en Determinación de incrementos significativos en el riesgo crediticio)

Determinación de incrementos significativos en el riesgo crediticio -Pag 31

“(…) ENTerritorio S.A. puede suponer que el riesgo crediticio de una cuenta por cobrar no se ha incrementado de forma significativa desde el reconocimiento inicial si se determina que esta tiene un riesgo crediticio bajo en la fecha de presentación.

Si la información con vistas al futuro razonable y sustentable está disponible sin coste o esfuerzo desproporcionado, ENTerritorio S.A. no puede confiar únicamente en información sobre morosidad para determinar si se ha incrementado el riesgo crediticio de forma significativa desde el reconocimiento inicial. Sin embargo, cuando la información que tiene más estatus de proyección futura que de morosidad pasada (ya sea sobre una base individual o colectiva) no está disponible sin costo o esfuerzo desproporcionado, podrá utilizar la información sobre morosidad para determinar si ha habido incrementos significativos en el riesgo crediticio desde el reconocimiento inicial. (...)”

“(…) ENTerritorio S.A. puede refutar esta presunción si tiene información razonable y sustentable que demuestre que el riesgo crediticio no se ha incrementado de forma significativa desde el reconocimiento inicial, aun cuando los pagos contractuales se atrasen por más de 30 días de dicha cláusula. Dicha información deberá ser suministrada por la Gerencia del Convenio, quien podrá apoyarse en otros Grupos de trabajo y/o Asesorías, teniendo en cuenta todas las situaciones que se consideren relevantes para establecer si existen incrementos en el riesgo crediticio de una cuenta por cobrar (...)”

Igualmente, en su Capítulo Instrumentos Financieros - 5. Reconocimiento y Medición - Pasivos Financieros - Pasivos Financieros señala:

“Clasificación de pasivos financieros

⁷ CGR Código APA - COH_1166_2026-1-AU-FI

ENTerritorio S.A. clasificará todos los pasivos financieros como medidos posteriormente al costo amortizado, excepto en el caso de:

- (a) Los pasivos financieros a valor razonable con cambios en resultados. Estos pasivos se medirán con posterioridad al valor razonable.*
- (b) Los pasivos financieros que surjan por una transferencia de activos financieros que no cumplan con los requisitos para su baja en cuentas.*

Transferencias que no cumplen los requisitos para la baja en cuentas

Si una transferencia no produce una baja en cuentas porque la entidad ha retenido sustancialmente todos los riesgos y recompensas inherentes a la propiedad del activo transferido, ENTerritorio S.A. continuará reconociendo dicho activo transferido en su integridad, y reconocerá un pasivo financiero por la contraprestación recibida. En periodos posteriores, la entidad reconocerá cualquier ingreso por el activo transferido y cualquier gasto incurrido por el pasivo financiero.

Medición Inicial

Un acuerdo constituye una transacción de financiación si el pago se pacta más allá de los términos comerciales normales, por ejemplo, recibiendo crédito sin interés por la compra de bienes, o se financia a una tasa de interés que no es una tasa de mercado.

“(…) De acuerdo con las consideraciones que contempla el negocio jurídico de la Gerencia de Proyectos, en las cuales se establece que los recursos entregados por el cliente para la ejecución de los proyectos suscritos se incorporan al estado de situación financiera de ENTerritorio S.A., dentro de los pasivos financieros que tiene la empresa se encuentran los Depósitos Especiales. En este rubro, ENTerritorio S.A. reconoce el monto de los aportes realizados por los clientes y su medición inicial es por el monto del efectivo o equivalente al efectivo recibido. Esta cuenta contiene a su vez información financiera detallada por cada convenio y/o contrato interadministrativo.

Estos recursos no constituyen en ningún caso ingreso para la empresa, pues tienen una destinación específica que no es otra que la ejecución del proyecto, y ENTerritorio S.A. en su calidad de agente no puede destinar dichos recursos para atender necesidades de su funcionamiento.”

En el marco del Convenio Interadministrativo No. 200925 suscrito el 23 de abril de 2009 entre El Ministerio de Defensa Nacional (Ejército Nacional), el Ministerio de Transporte (INVIAS) y ENTerritorio S.A (antes FONADE), cuyo objeto es “Gerenciar, promocionar, ejecutar y financiar los proyectos “Carretera de la Soberanía” (tramo La Lejía – Saravena) y “Transversal de la Macarena”, dado que el proyecto vial afectaba la Reserva Forestal del Cocuy, el Ministerio de Ambiente exigió una compensación consistente en adquirir y restaurar 78,4 hectáreas. INVIAS seleccionó el predio “El Cóncavo” para este fin y solicitó a ENTerritorio S.A contratar la formulación del plan de restauración, para lo cual suscribió el contrato de consultoría 2210558 el 23 de julio de 2021 entre la Empresa para la Sostenibilidad Ambiental S.A.S. (ESOAM) y ENTerritorio S.A, con el objeto de elaborar el Plan de Restauración Ecológica e insumos prediales en cumplimiento de la Resolución 0123 de 2021.

Posteriormente, se originó un proceso judicial promovido por ESOAM, proceso ejecutivo No. 1100140030692024-01255-00, contra ENTerritorio S.A, relacionado con la pretensión de pago del 70% del valor del Plan de Restauración Ecológica, equivalente a \$81.467.391, correspondiente a la Factura No. ESA 11. Dicho pago estaba condicionado contractualmente a la aprobación del plan por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin embargo, mediante el Auto 237 de 2022, esa autoridad no aprobó ni el área propuesta ni el plan presentado, al advertir, que el predio El Cóncavo no cumplía con las 78,4 hectáreas exigidas, y que la propuesta contemplaba restauración activa solo del 1,97% del área. En consecuencia, ENTerritorio S.A devolvió formalmente la factura el 4 de agosto de 2023, al considerar que no se había cumplido la condición contractual que habilitaba el pago.

En desarrollo del proceso ejecutivo fueron comunicadas medidas cautelares mediante Oficio No. 0343 del 12 de febrero de 2025, por un monto límite del embargo por \$130.347.000. Sin embargo, las medidas fueron aplicadas por un monto superior, afectando recursos en cuentas bancarias por \$730.816.847 (Ver Tabla No.8); frente a ello, el Grupo de Defensa Jurídica solicitó el levantamiento de las medidas cautelares, solicitud que fue resuelta favorablemente mediante auto notificado el 15 de diciembre de 2025⁸.

No obstante, lo anterior, ENTerritorio S.A reconoció contablemente una cuenta por cobrar denominada “Depósitos – Para Juicios Ejecutivos” por un monto de \$730.816.847, el cual posteriormente deterioró en su totalidad según lo informado en la respuesta al radicado 2026EE0012737 AG8-1-003, punto 28.

Se determinó que el deterioro fue reconocido sobre la totalidad del valor registrado, sin que se evidenciara análisis técnico *suficiente* sobre la exposición real a pérdida crediticia ni consideración de las actuaciones jurídicas encaminadas a la devolución del excedente del embargo⁹, tal como se señala en las políticas contables.¹⁰

A continuación, se relacionan las 7 afectaciones bancarias vinculadas:

Tabla No.6
Deterioro Cartera 2025 y Convenios afectados con el embargo

(Cifras en pesos)

	BANCO	CUENTA AHORROS	LINEA DE NEGOCIO	FCTO / No. PROYECTO	CLIENTE	FECHA EMBARGO	VALOR
1	BBVA	309-03190-4	GERENCIA	FCTO	MVCT	13/02/2025	130.347.000
2	ITAU	005-60298-3	GERENCIA	212011	DAPRE	13/02/2025	117.371.818
3	ITAU	005-55499-7	GERENCIA	200842	CORALINA	13-14/02/2025	12.975.182
4	COLPATRIA	012-201821-2	GESTION	216118	MUN. ANAPOIMA	14/02/2025	79.081.847
SUBTOTAL, RECURSOS DE CONVENIOS							339.775.847
5	BOGOTA	492-32300-1	FUNCIONAMIENTO	FCTO	FCTO	14/02/2025	130.347.000
6	AGRARIO	8200003404	FUNCIONAMIENTO	FCTO	FCTO	17/02/2025	130.347.000
7	BANCOLOMBIA	126-061197-02	FUNCIONAMIENTO	FCTO	FCTO	17/02/2025	130.347.000

⁸ Oficio No 3839 del Juzgado Setenta y Nueve Civil de Bogotá D.C del 19 de diciembre de 2025. se ordenó el Levantamiento de la medida de embargo sobre la medida cautelar del 12 de febrero de 2025

⁹ CAPÍTULO INSTRUMENTOS FINANCIEROS - 5. RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN - PASIVOS FINANCIEROS - página 33-34 - Medición Inicial

¹⁰ “**Cuentas Deterioradas:** Las cuentas por cobrar que superen los 180 días de mora se considerarán completamente deterioradas (100%), a menos que exista evidencia suficiente que indique que no se esperan pérdidas crediticias. (se amplía en Determinación de incrementos significativos en el riesgo crediticio)” Negrilla fuera de texto.

BANCO	CUENTA AHORROS	LINEA DE NEGOCIO	FCTO / No. PROYECTO	CLIENTE	FECHA EMBARGO	VALOR
TOTAL, DETERIORO (CE001634, CE001790, CE001885, NC000369, CE004395)						730.816.847

Fuente: Respuesta a radicado 2026EE0012737 AG8-1-003, Punto 28 - Elaboró: equipo Auditor

Como se denota, de las siete afectaciones bancarias, cuatro recaían sobre recursos de convenios del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), CORALINA y el Municipio de Anapoima por valor de \$339.775.847, respecto a los cuales se evidenció que ENTerritorio S.A no gestionó su restitución a las cuentas de los respectivos convenios, teniendo en cuenta que tales recursos, no constituyen recursos propios ni pueden destinarse a necesidades de funcionamiento¹¹.

Las situaciones evidenciadas se originaron por desatención en la aplicación de la política contable de deterioro de otras cuentas por cobrar, y normativa relacionada aplicable, al privilegiar el criterio automático de permanencia en mora sin incorporar los análisis particulares de las características de este registro contable y el riesgo crediticio asociado al proceso judicial, el exceso en el embargo y las gestiones adelantadas por el área jurídica para la devolución del excedente. Así mismo, se evidenciaron deficiencias en la gestión de restitución de los recursos afectados a las cuentas de los convenios mencionados.

Lo anterior afecta el reconocimiento, revelación, presentación, representación fiel y razonabilidad de los estados financieros de la vigencia 2025 sobreestimando la cuenta del deterioro en \$730.816.847 y el gasto correspondiente, sin soporte técnico suficiente que demostrara pérdidas crediticias sobre la totalidad de este valor, pese a existir actuaciones orientadas a la devolución de los mayores recursos embargados. Adicionalmente, generó inconsistencias en el tratamiento financiero de recursos por \$339.775.847, correspondientes a recursos de convenios de Gerencia, comprometiendo la adecuada presentación de la información financiera para la toma de decisiones.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0090897 del 21 de abril de 2026

(...) “La empresa reitera que el reconocimiento del deterioro por valor de \$730.816.847 se encuentra debidamente sustentado en el marco normativo de información financiera aplicable (Resolución 037 de 2017 de la CGN), la cual se adjunta, que exige que la información contable refleje una representación fiel de la realidad económica.

A la fecha de corte, los recursos se encontraban afectados por una medida cautelar de embargo, lo que implicaba la imposibilidad de ejercer control efectivo sobre el activo, entendido como la capacidad real de disponer del efectivo.

La recuperación de los recursos dependía de actuaciones de terceros (entidades financieras y autoridades judiciales), lo cual configura un incremento en el riesgo de recuperación. Por lo tanto,

¹¹ CAPÍTULO INSTRUMENTOS FINANCIEROS - 5. RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN - PASIVOS FINANCIEROS - página 33-34 - Medición Inicial

mantener el activo por su valor total habría generado una sobreestimación de los activos, contraria a los principios de prudencia y fiabilidad.

Frente a lo señalado por la Contraloría General de la República sobre un presunto deterioro “automático”, la empresa precisa que la decisión obedeció a un análisis técnico basado en evidencia objetiva. Aunque el levantamiento del embargo fue notificado en diciembre de 2025, a la fecha de emisión de los estados financieros los recursos no habían sido reintegrados, situación que se evidencia en los extractos bancarios con corte a 31 de diciembre de 2025, los cuales se aportan como soporte.

Adicionalmente, conforme a la política contable de la empresa (M-FI-04), las cuentas con más de 180 días deben deteriorarse al 100%, salvo que exista evidencia suficiente y objetiva que permita concluir razonablemente que no se esperan pérdidas. Esta evaluación no se limita a la existencia de actos administrativos o judiciales, sino que exige la verificación de condiciones de recuperabilidad efectiva del activo, particularmente su disponibilidad real. Se adjunta política contable (M-FI-04)

En el caso en análisis, no existe evidencia de ingreso efectivo de los recursos, toda vez que, a la fecha de cierre y de emisión de los estados financieros, no se había materializado el reintegro en las cuentas bancarias de la empresa. En consecuencia, ENTerritorio S.A actuó en estricto cumplimiento de su política contable y del principio de prudencia, evitando la sobreestimación de activos.

Ahora bien, frente a los recursos objeto de embargo correspondientes a los convenios citados, es pertinente precisar que dichos negocios jurídicos se encontraban en etapa de liquidación al momento en que se hizo efectiva la medida cautelar. En consecuencia, los recursos comprometidos no estaban siendo utilizados en la ejecución activa de obligaciones contractuales ni destinados a atender pagos derivados de la operación ordinaria de cada convenio.

Desde el punto de vista contable, una vez se produjo la afectación bancaria, ENTerritorio S.A. reconoció las respectivas cuentas por cobrar al interior de la empresa, con contrapartida en las obligaciones internas correspondientes, mientras se adelantaban las gestiones administrativas y judiciales orientadas al reintegro de los valores embargados. Lo anterior obedeció a la necesidad de reflejar razonablemente el hecho económico ocurrido, reconociendo temporalmente la salida de recursos y el correlativo derecho de recuperación, en observancia de los principios de esencia sobre forma, revelación suficiente y representación fiel de la información financiera.

En ese sentido, no resulta procedente concluir que tales recursos hubiesen sido destinados a cubrir necesidades de funcionamiento de la Empresa, toda vez que la disminución de saldos obedeció exclusivamente al cumplimiento de una orden judicial de embargo, circunstancia externa a la voluntad de la administración y ajena a la destinación presupuestal u operativa de los convenios. Es decir, no existió decisión administrativa de redireccionamiento de recursos ni aplicación material a gastos propios de funcionamiento.

Desde la óptica contractual, al tratarse de convenios en fase de liquidación, no se evidenciaba riesgo de interrupción de actividades misionales ni afectación de compromisos vigentes asociados a contratistas, interventorías o terceros vinculados al desarrollo de los proyectos. Por ello, la restitución de los recursos debía surtir dentro del marco de levantamiento o terminación de la medida cautelar, salvo que previamente se hubiese advertido la necesidad de disponer de dichos recursos para atender erogaciones propias del proyecto, obligaciones pendientes de pago o

requerimientos indispensables para la culminación y cierre financiero del respectivo negocio jurídico.

Adicionalmente, en materia de presentación de estados financieros, debe considerarse que las partidas registradas correspondían a relaciones recíprocas entre ENTerritorio S.A. y los convenios administrados, esto es, cuentas por cobrar y cuentas por pagar internas asociadas a recursos administrados. En consecuencia, para efectos de consolidación y presentación integral de la información financiera, dichas partidas son objeto de análisis y de las eliminaciones recíprocas a que haya lugar, razón por la cual no se configura, por sí sola, una afectación material que distorsione la toma de decisiones económicas.

En conclusión, el hecho económico derivado del embargo fue reconocido contablemente mediante los registros correspondientes y atendido jurídicamente a través de las gestiones de recuperación, sin que ello implique utilización indebida de recursos de los convenios, destinación a gastos de funcionamiento, ni afectación sustancial de la razonabilidad de la información financiera, especialmente si se considera que los convenios involucrados se encontraban en etapa de liquidación y que los valores registrados tenían naturaleza transitoria y recíproca.”

Análisis de la Respuesta

Del análisis integral de la respuesta de ENTerritorio se evidencia que la entidad sustenta el deterioro del 100% de la cuenta por cobrar por \$730.816.847 en la existencia de una medida cautelar de embargo, la falta de disponibilidad de los recursos y la ausencia de reintegro efectivo al cierre. No obstante, estos elementos no constituyen prueba de una pérdida definitiva del activo, sino que reflejan una restricción temporal y un incremento en el riesgo de recuperación, situación que, conforme a su propia política contable, exigía una evaluación técnica, razonable y sustentada de la pérdida esperada, la cual no fue aportada.

En efecto, aunque la entidad afirma haber realizado un análisis técnico, no se evidencia documento alguno que cuantifique la pérdida esperada, que valore el estado del proceso judicial, el exceso del embargo o la probabilidad real de recuperación. Por el contrario, se observa que el deterioro fue aplicado sobre el 100% del valor, sin sustento técnico suficiente, lo que evidencia una aplicación cercana a un criterio automático, contrario a lo establecido en su política contable.

Adicionalmente, la propia entidad reconoce que el levantamiento del embargo fue notificado en diciembre de 2025, hecho que constituía evidencia relevante para evaluar la recuperabilidad del activo, pero que no fue incorporado de manera adecuada en la estimación del deterioro, limitándose la entidad a considerar únicamente la falta de reintegro efectivo a la fecha de cierre, y tampoco tuvo en cuenta que los estados financieros ya se habían afectado por el registro de un gasto por provisión de litigios y demandas por \$81.467.391, correspondiente a este mismo caso.

Frente a los recursos de convenios por \$339.775.847, la entidad señala que estos se encontraban en etapa de liquidación, sin embargo, esta condición no elimina su destinación específica ni la obligación de garantizar su restitución, trazabilidad y adecuada presentación financiera. En este sentido, no se evidenció el reintegro efectivo de dichos recursos a las

cuentas de los convenios ni su regularización contable. Al no acreditarse dicha restitución, no es posible verificar que se haya restablecido el flujo financiero propio de cada convenio, ni descartar que la disponibilidad financiera de ENTerritorio S.A se haya beneficiado temporalmente con recursos que conservaban destinación específica.

En tal sentido el hallazgo se valida como se registra en el informe.

Hallazgo No. 03 - Provisión contable para litigios y demandas¹²

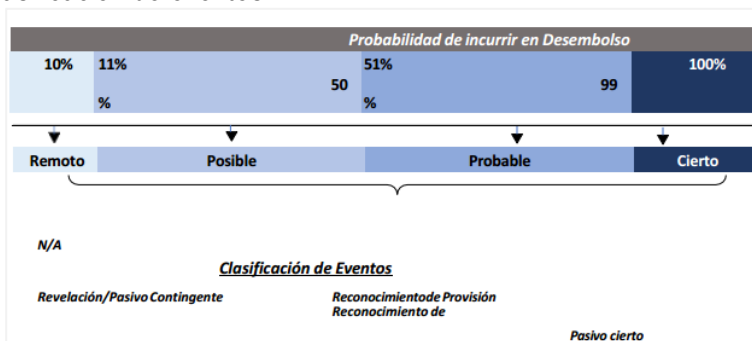
La Resolución 431 de 2023, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Artículo 13 establece:

*“(…) En casos donde existan múltiples entidades demandadas en un mismo proceso, el apoderado de cada entidad debe realizar el ejercicio de calificación de manera **independiente**. El cálculo no se hace sobre la probabilidad de pérdida del proceso en general, sino sobre la **probabilidad de condena específica para su entidad** y el valor que esta efectivamente tendría que pagar (…)”*

Igualmente, el Manual de Políticas Contables, Código M-FI-04, Versión 06, vigencia 2025-02-27 - Capítulo Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes de ENTerritorio S.A determina:

“RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN RECONOCIMIENTO PROVISIONES:

Para efectos de reconocer una provisión en los estados financieros ENTerritorio S.A. evaluará la probabilidad de desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos futuros de acuerdo con la siguiente clasificación de eventos:



Se reconocerá una provisión, cuando la probabilidad de que ENTerritorio S.A. tenga que desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos en el futuro sea superior al 50% e inferior al 100%.

Adicionalmente ENTerritorio S.A. reconocerá una provisión cuando y solo cuando, se dan las siguientes circunstancias:

- ✓ Se presenta una obligación legal o implícita presente como resultado de un evento del pasado.
- ✓ Es probable (es decir, existe mayor posibilidad de que se presente que de lo contrario) que se requiera de la salida de recursos económicos para liquidar la obligación.”

¹² COH_1124_2026-1-AU-FI

De la evaluación y análisis de los procesos judiciales en contra de ENTerritorio S.A y su correspondiente reconocimiento en los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2025, se evidenció que la entidad registró y mantiene en la cuenta de *Pasivos estimados - Provisiones para litigios y demandas* un saldo por valor de \$136.643.035, asociado al proceso de controversias contractuales promovido por el Consorcio Mantenimiento AM & CIA proceso Ekogui No 2215330.

Al efectuarse la verificación del soporte de dicho registro frente al expediente del proceso judicial, se evidencio que en sentencia de primera instancia proferida el 16 de enero de 2024, se constata que la entidad provisionó el 100% de las sumas liquidadas por el juzgado, absorbiendo contablemente tanto su propia condena como la atribuida a un tercero vinculado Municipio de Facatativá, contraviniendo las políticas contables¹³.

El valor provisionado es la suma aritmética exacta que se detalla:

1. La condena a cargo de ENTerritorio S.A por \$99.314.647 (Capital: \$54.568.487 más Intereses: \$44.746.160).
2. La condena a cargo del Municipio de Facatativá por \$37.328.388 (Capital: \$20.510.103 más Intereses: \$16.818.285).

Por consiguiente, incluso en el supuesto de que procesalmente existiera solidaridad en el cobro, ENTerritorio S.A está impedida técnica y contablemente para provisionar el 100% de la condena, puesto que la cuota parte de \$37.328.388 recae legal y presupuestalmente sobre el Municipio de Facatativá. Al tratarse de un ente territorial solvente, con presupuesto propio para el pago de sentencias, no existe evidencia objetiva que demuestre que el Municipio se encuentra en cesación de pagos o insolvencia que obligue a ENTerritorio S.A a asumir la totalidad de la deuda.

La desviación detectada se originó por deficiencias en la actualización de provisiones contables adelantada por el abogado asignado frente a la normativa aplicable en el caso, así como en las actividades de control interno financiero, denotando ausencia de controles en el procedimiento adelantado para el seguimiento de las actuaciones que llevan los apoderados en la defensa de la entidad, así como falencias en la articulación técnico-jurídica entre la Oficina Asesora Jurídica y el abogado del proceso, al momento de provisionar el valor de la sentencia en primera instancia.

La inobservancia de los criterios para la provisión de una sentencia en primera instancia con fallos para múltiples entidades genera una sobreestimación de los pasivos estimados y de los gastos por provisiones en \$37.328.388, al reconocer contablemente una deuda que le corresponde cubrir al Municipio de Facatativá, así como distorsión en la información financiera de la entidad.

¹³ Manual de Políticas Contables, Código M-FI-04, Versión 06, vigencia 2025-02-27 - Capítulo Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes "RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN RECONOCIMIENTO PROVISIONES:

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0096255 del 27 de abril de 2026:

(...) *"Respecto a la solicitud efectuada por el equipo auditor de la Contraloría en relación con la provisión contable efectuada en el proceso judicial identificado con los siguientes datos:*

RADICADO: 25269333300320180032600

DEMANDANTE: Consorcio Mantenimiento Am & CIA

DEMANDADO: Municipio De Facatativá, Empresa Nacional Promotora De Desarrollo Territorial S.A.- ENTerritorio S.A.

EKOGUI: 2215330

Nos permitimos informar que la provisión contable de la condena se realizó por el 100% del valor estimado de la obligación, en atención a que, conforme a los lineamientos del régimen de contabilidad pública emitido por la Contaduría General de la Nación y a los principios de reconocimiento de provisiones establecidos en las normas aplicables, cuando existe una obligación presente derivada de una sentencia en contra y una probabilidad de salida de recursos, la entidad debe reconocer el valor total de la obligación a su cargo, sin que resulte procedente efectuar una distribución porcentual automática entre los demandados, salvo que exista una definición expresa, en firme y jurídicamente cierta sobre la proporción de responsabilidad de cada uno.

En ese sentido, la existencia de otros demandados no desvirtúa la posibilidad de que la entidad deba asumir la totalidad de la condena frente al tercero beneficiario, en virtud de figuras como la responsabilidad solidaria, razón por la cual la provisión por el 100% del valor se ajusta a criterios de prudencia, revelación completa y adecuada medición del riesgo, sin perjuicio de que, en caso de repetición o recobro frente a los demás obligados, se reconozcan los activos contingentes correspondientes."

Análisis de Respuesta

La entidad sostiene que *"la provisión contable de la condena se realizó por el 100% del valor estimado de la obligación, en atención a que, conforme a los lineamientos del régimen de contabilidad pública emitido por la Contaduría General de la Nación y a los principios de reconocimiento de provisiones establecidos en las normas aplicables, cuando existe una obligación presente derivada de una sentencia en contra y una probabilidad de salida de recursos, la entidad debe reconocer el valor total de la obligación a su cargo, sin que resulte procedente efectuar una distribución porcentual automática entre los demandados, salvo que exista una definición expresa, en firme y jurídicamente cierta sobre la proporción de responsabilidad de cada uno"*, argumento que la CGR no valida por cuanto la regla de estimación independiente y el artículo 13 de la Resolución 431 de 2023 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado estipulan que en casos donde existan múltiples entidades demandadas en un mismo proceso, el apoderado de cada entidad debe realizar el ejercicio de calificación de manera independiente y que el cálculo no se hace sobre la probabilidad de pérdida del proceso en general, sino sobre la probabilidad de condena específica para la entidad y el valor que esta efectivamente tendría que pagar.

Hecho que en este caso ya fue cuantificado por el juzgado en sentencia de primera instancia del 16 de enero de 2024, determinando una carga específica para la entidad de \$99.314.647.

Asimismo, la entidad sostiene que *"la existencia de otros demandados no desvirtúa la posibilidad de que la entidad deba asumir la totalidad de la condena frente al tercero beneficiario, en virtud de figuras como la responsabilidad solidaria, (...)* , lo cual es una justificación errada de una mala práctica por cuanto el principio de representación fiel y el Marco Normativo para Entidades de Gobierno estipula que la información debe reflejar razonablemente la realidad económica de la empresa y que la provisión solo procede cuando es probable la salida de recursos económicos para liquidar la obligación y en este escenario, al ser el Municipio de Facatativá un ente territorial con presupuesto propio y sin evidencia objetiva de insolvencia, el reconocimiento del 100% de la condena genera una sobreestimación de los pasivos estimados y de los gastos por provisiones en \$37.328.388 al reconocer una deuda que le corresponde cubrir a un tercero.

Finalmente, la entidad sostiene que *"el reconocimiento contable se realizó en cumplimiento de la normatividad aplicable y en concordancia con los hechos económicos sucedidos en cada vigencia; y, además, se dio aplicación a los controles establecidos y las cifras reflejadas en los Estados Financieros al cierre de cada vigencia reflejan razonablemente la realidad económica de la empresa"*, lo cual va en contravía a los manuales revisados, por cuanto el Manual de Políticas Contables de ENTerritorio S.A, Código M-FI-04, Versión 06 estipula que la entidad debe evaluar la probabilidad de desprenderse de recursos económicos, criterio que fue vulnerado en la actualización de provisiones por el abogado asignado sumado a falencias en la articulación técnica entre la Oficina Asesora Jurídica y el área contable al momento de registrar el valor de la sentencia total y no lo correspondiente a ENTerritorio S.A, lo cual distorsiona la información financiera de la entidad.

Por los argumentos anteriormente expuestos por la CGR, se valida el hallazgo en los términos como se registra.

Hallazgo No. 04 - Nota 20.3 Estados Financieros¹⁴

En la Norma Internacional de Contabilidad 1 - Presentación de Estados Financieros, se menciona:

"(...) Las notas contienen información adicional a la presentada en el estado de situación financiera, estado del resultado integral, estado de resultados separado (cuando se lo presenta), estado de cambios en el patrimonio y estado de flujos de efectivo. Las notas suministran descripciones narrativas o desagregaciones de partidas presentadas en esos estados e información sobre partidas que no cumplen las condiciones para ser reconocidas en ellos. (...)" (

"(...) Finalidad de los Estados Financieros

*9 Los estados financieros constituyen una representación estructurada de la situación financiera y del rendimiento financiero de una entidad. **El objetivo de los estados financieros es suministrar información acerca de la situación financiera, del rendimiento financiero y de los flujos de efectivo de una entidad, que sea útil a una amplia variedad de usuarios a la hora de tomar***

¹⁴ COH_1194_2026-1-AU-FI

sus decisiones económicas. Los estados financieros también muestran los resultados de la gestión realizada por los administradores con los recursos que les han sido confiados. Para cumplir este objetivo, los estados financieros suministrarán información acerca de los siguientes elementos de una entidad: (...)” **(negrita fuera de texto)**

“(…) Identificación de los estados financieros

52 Una entidad cumple con los requerimientos del párrafo 51 a través de la presentación de encabezamientos apropiados para las páginas, estados, notas, columnas y similares. Se requiere la utilización del juicio profesional para determinar la mejor forma de presentar esta información. Por ejemplo, cuando una entidad presenta los estados financieros electrónicamente no siempre se utilizan páginas separadas; en este caso, una entidad presentará las partidas anteriores para asegurar que la información incluida en los estados financieros puede entenderse.

Adicionalmente la entidad en su Manual de Políticas Contables, Código: M-FI-04, Versión: 06 vigencia: 27 de febrero de 2025 señala:

“CAPÍTULO PROVISIONES, PASIVOS CONTINGENTES Y ACTIVOS CONTINGENTES

1. PROPÓSITO

El propósito de este capítulo que trata sobre provisiones, pasivos y activos contingentes es definir el tratamiento contable para cada uno de estos elementos, así como asegurar que se utilicen los **criterios de reconocimiento y bases de medición apropiados para incorporarlos en los estados financieros bien sea mediante un registro contable o revelación.** Esta política a su vez busca que se revele la información complementaria suficiente en las notas a los estados financieros para permitir que los usuarios entiendan la naturaleza, calendario de vencimientos, importes, la oportunidad y los valores de estas partidas y cómo impactan los estados financieros. (...)” **(negrita fuera de texto)**

“(…) 4. INFORMACIÓN A REVELAR

Para cada tipo de provisión, ENTerritorio S.A. debe informar acerca de:

- ✓ El importe en libros al principio y al final del periodo;
- ✓ Los reconocimientos efectuados en el periodo, incluyendo también los incrementos en las provisiones existentes;
- ✓ Los importes utilizados (esto es, aplicados o cargados contra la provisión) en el transcurso del periodo;
- ✓ Los importes no utilizados que han sido objeto de liquidación o reversión en el periodo; y
- ✓ El incremento de la provisión, durante el periodo por efecto de cualquier cambio en la tasa de descuento y el que surge por la actualización del valor presente de dicha provisión.

Se debe revelar, por cada tipo de provisión, información sobre las siguientes situaciones específicas:

- ✓ Una breve descripción de la naturaleza de la obligación contraída, así como una fecha estimada de las salidas de beneficios económicos, producidos por la misma;

✓ **Un indicio acerca de las incertidumbres relativas al valor o a la fecha de las salidas de esos recursos. En los casos en que sea necesario para suministrar la información adecuada, se debe revelar la información correspondiente a las principales hipótesis realizadas sobre los sucesos futuros; y**

✓ **El importe de cualquier eventual reembolso, informando además sobre la cuantía de los activos que hayan sido reconocidos para recuperar los eventuales reembolsos esperados (...)** (Negrita fuera de texto)

*"(...) Se tendrá en cuenta toda la información necesaria sobre las provisiones, de los pasivos contingentes y de los activos contingentes que ayude a los usuarios de los estados financieros en la **identificación de las causales y la medición de los impactos que se presentan o que se pueden presentar a futuro** en las cifras financieras, también se deben tener en cuenta las siguientes observaciones (...)* (negrita fuera de texto)

Respecto al análisis de las Notas a los EF de ENTerritorio S.A a cierre de 31 de diciembre de 2025 se evidenció que la Nota 20.3 Provisión Ejecución de Convenios de Gerencia no revela de manera suficientemente clara la naturaleza de la obligación reconocida, ni desarrolla con precisión la metodología empleada para su medición y los supuestos considerados para determinar el valor provisionado. En consecuencia, la información aportada no permite al usuario comprender con claridad qué hecho económico origina la provisión, cómo fue cuantificada y cuál es el alcance de la incertidumbre asociada a esta partida.

Adicionalmente, se observó una inconsistencia formal en el cuadro comparativo de la nota, toda vez que ambas columnas están tituladas "31 de diciembre 2025", pese a que una corresponde al periodo comparativo. Esta situación afecta la claridad y comparabilidad de la información revelada:

Imagen No. 1
Nota 20.3 Estados Financieros 2025 - ENTerritorio

20.3 Provisión Ejecución de Convenios de Gerencia

La provisión para la ejecución de convenios de gerencia tiene como objetivo reconocer el gasto asociado a la gestión y ejecución de los convenios interadministrativos. Al cierre de la vigencia, se constituye provisión para los convenios 223004 y 222006, de acuerdo con el análisis realizado por la gerencia del convenio, en el cual se considera el porcentaje de ejecución alcanzado y los costos incurridos que deben ser reconocidos conforme a las normativas contables aplicables.

Dado que aún existen pendientes documentales por subsanar, la provisión garantiza que se refleje adecuadamente el gasto del convenio en los estados financieros, cumpliendo con los requisitos establecidos por la NIIF 15. Los valores provisionados son los siguientes:

Convenio	Cliente	31 de diciembre 2025	31 de diciembre 2025
222006	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	\$ 1.388.581	\$ 4.268.943
223004	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1.184.924	5.432.350
Provisión ejecución convenios de gerencia		\$ 2.573.505	\$ 9.701.293

Fuente: Imagen tomada de los Estados Financieros 2025

La situación se origina en debilidades en la elaboración, validación y revisión técnica de la nota, particularmente en la articulación entre la explicación narrativa y la presentación

cuantitativa, así como en el control interno financiero relacionado con la calidad y rigurosidad de los encabezados y comparativos revelados.

Lo anterior limita la comprensión de los usuarios sobre la naturaleza de la provisión, su forma de medición y su comportamiento frente al periodo comparativo, afectando la claridad, comparabilidad y utilidad de la revelación en los estados financieros y utilidad de la información en la toma de decisiones.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097728 del 29 de abril de 2026 en los siguientes términos:

(...) En atención a la observación formulada, la partida revelada en la Nota 20.3 denominada “Provisión Ejecución de Convenios de Gerencia” correspondió al reconocimiento contable efectuado al cierre de la vigencia 2024 de estimaciones asociadas a obligaciones derivadas de la ejecución de actividades desarrolladas en el marco de los convenios No. 223004 y 222006 suscritos con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Desde la perspectiva contable, dicho reconocimiento se fundamentó en el principio de devengo previsto en el Marco Conceptual para la Información Financiera adoptado en Colombia, conforme al cual los hechos económicos deben reconocerse en el periodo en que ocurren y no exclusivamente cuando se produce el flujo de efectivo.

En ese sentido, al evidenciarse durante la vigencia 2024 la ejecución de actividades generadoras de costos atribuibles a los convenios resultaba procedente efectuar una estimación razonable de las obligaciones asociadas conocidas al cierre, aún cuando determinados documentos soporte, cuentas de cobro o validaciones técnicas se encontrarán pendientes de formalización.

Bajo ese contexto, la utilización de una estimación contable respondió a la necesidad de reflejar de manera fiel la situación financiera de la Entidad al cierre del periodo, evitando la subestimación de costos, gastos y obligaciones relacionadas con hechos económicos originados en la vigencia 2024. En consecuencia, la partida registrada no correspondió a una provisión genérica, indeterminada o carente de sustento, sino a una medición basada en la mejor información disponible a la fecha de reporte.

*La metodología empleada para su determinación tuvo como base la información técnica y financiera suministrada por las áreas responsables de la ejecución contractual mediante memorandos No. 202533010003763 y 202533010003723 del 24 de enero de 2025, documentos en los cuales se consolidaron reportes sobre actividades ejecutadas, avances contractuales, compromisos asociados y valores pendientes de definición documental o liquidación, soportados en actas de avance, informes de supervisión, cortes operativos y demás antecedentes disponibles al momento del cierre contable. Frente al señalamiento relacionado con insuficiencia en la revelación, la empresa se **permite indicar que la nota informaba el origen general de la partida y su naturaleza económica; no obstante, reconoce la oportunidad de fortalecer en futuras revelaciones aspectos cualitativos y cuantitativos.***

Lo anterior constituye una oportunidad de mejora en materia de amplitud de revelación y presentación de notas a los estados financieros, mas no desvirtúa la razonabilidad técnica del reconocimiento efectuado con base en la información existente al cierre de la vigencia.

Respecto de la inconsistencia formal observada en el encabezado del cuadro comparativo, en el cual ambas columnas indican “31 de diciembre de 2025”, se aclara que correspondió a un error de digitación sin incidencia en los registros contables. La columna comparativa correspondía al periodo anterior, situación que será objeto de ajuste en posteriores emisiones de información financiera.

En consecuencia, no se evidencia afectación sustancial a la situación financiera de la empresa ni error material en el reconocimiento de la partida observada, tratándose principalmente de oportunidades de mejora relacionadas con la extensión de la revelación narrativa y los controles de revisión editorial aplicables a las notas a los estados financieros, por lo anterior, respetuosamente solicitamos se retire la observación formulada.” (Negrita fuera del texto).

Análisis de Respuesta

ENTerritorio S.A. sostiene que, durante la vigencia 2024, la ejecución de actividades generadoras de costos atribuibles a los convenios hacía procedente efectuar una estimación razonable de las obligaciones asociadas conocidas al cierre, aun cuando determinados documentos soporte, cuentas de cobro o validaciones técnicas se encontraran pendientes de formalización. Esta postura se fundamenta en el principio de devengo, que permite reconocer hechos económicos en el periodo en que ocurren, independientemente del momento del desembolso o formalización de soportes.

Sin embargo, esta explicación no coincide con lo señalado en el hallazgo 1, donde ENTerritorio admitió que al cierre de 2024 no tenía suficiente evidencia comprobable y formalizada sobre las partidas relacionadas, lo que impedía registrar los gastos de manera confiable en ese año. Decir que era “procedente hacer una estimación razonable” contradice esta falta de información y podría llevar a sobrestimar las obligaciones si se aplicara de forma general.

Si bien la entidad manifiesta que la estimación se soportó en memorandos internos, actas de avance, informes de supervisión y demás antecedentes disponibles al cierre de la vigencia, se evidencia que dicha información no fue revelada de manera suficiente ni detallada en la Nota 20.3, la cual a diciembre de 2025 presenta un valor significativo de \$2.573.505.495.

En este sentido, la revelación efectuada no cumple con el propósito fundamental de las notas a los estados financieros, consistente en proporcionar información clara, completa y comprensible para los usuarios, que permita evaluar adecuadamente la naturaleza, alcance y grado de incertidumbre asociado a las partidas reconocidas. En particular, la nota debió incluir, como mínimo:

- La descripción específica de la naturaleza de la provisión, diferenciando claramente los convenios involucrados.
- La metodología de medición aplicada, incluyendo criterios técnicos utilizados para la estimación.
- Los supuestos relevantes y juicios significativos empleados por la administración.
- El detalle de los valores pendientes de definición documental o liquidación.
- Las incertidumbres asociadas a la estimación y los posibles impactos futuros.

La omisión de estos elementos limita la capacidad de los usuarios de evaluar la razonabilidad de la cifra reconocida, lo cual contraviene los principios de representación fiel, relevancia y revelación suficiente previstos en el marco normativo aplicable, particularmente en la NIC 1 – Presentación de Estados Financieros y en el Manual de Políticas Contables de la entidad.

Por otra parte, en relación con la inconsistencia en el encabezado del cuadro comparativo, donde ambas columnas indican “31 de diciembre de 2025”, si bien la entidad argumenta que se trata de un error de digitación sin efecto en los registros contables, dicho error sí afecta atributos fundamentales de la información financiera como la claridad, comparabilidad y comprensibilidad, en la medida en que puede inducir a interpretaciones erróneas por parte de los usuarios. Este tipo de situaciones evidencia debilidades en los controles de revisión y aseguramiento de la calidad de la información reportada.

En consecuencia, no se configura únicamente una oportunidad de mejora de carácter editorial, como lo sugiere la entidad, sino una deficiencia en la revelación de información financiera de carácter material, en tanto:

- Se trata de una partida de cuantía relevante.
- Involucra estimaciones contables con alto grado de juicio e incertidumbre.
- Carece de información suficiente para su adecuada interpretación.

Así las cosas, el reconocimiento contable basado en el principio de devengo no se controvierte, sin embargo, la insuficiencia en la revelación impide verificar la razonabilidad técnica de la estimación de manera transparente, por lo cual se valida el hallazgo en los términos registrados.

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO FINANCIERO

Hallazgo No. 05 – Anticipos Pólizas y Articulación entre las Áreas¹⁵

En el Decreto 410 de 1971 Por el cual se expide el Código de Comercio, se encuentra estipulado el aviso de ocurrencia del siniestro, así:

ARTÍCULO 1075. AVISO DE LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO. El asegurado o el beneficiario estarán obligados a dar noticia al asegurador de la ocurrencia del siniestro, dentro de los tres días

¹⁵ COH_1187_2026-1-AU-FI y COH_1177_2026-1-AU-FI

siguientes a la fecha en que lo hayan conocido o debido conocer. Este término podrá ampliarse, mas no reducirse por las partes.

El asegurador no podrá alegar el retardo o la omisión si, dentro del mismo plazo, interviene en las operaciones de salvamento o de comprobación del siniestro.

ENTerritorio S.A en el Manual de Gerencia de Proyectos, Código M-GG-01, versión 03, vigencia 2024-10-18 señala lo siguiente:

“3. TERMINOLOGÍA

*“(...) **Anticipo:** recurso financiero público entregado por ENTerritorio S.A al contratista, quien se obliga a destinarlo en forma exclusiva a la ejecución del contrato, de acuerdo con el programa de inversión aprobado por el contratante, bajo su supervisión y vigilancia, y de la interventoría (...)”*

*“(...) **Cuenta de anticipo:** cuenta corriente a nombre del contrato que se abre en un banco legalmente establecido, en Colombia u otro país según se establezca en el contrato, con el valor total del anticipo que entrega ENTerritorio S.A. Será titulada “Cuenta de Anticipo del Contrato No. ____ de ____”. Será manejada por el contratista reportando periódicamente dicho manejo al interventor y este a la Gerencia del proyecto.*

*Esta cuenta será independiente de las cuentas personales del contratista o el interventor, quienes deberán llevar un registro que demuestre inequívocamente el saldo y las partidas que lo conforman. Dicho registro deberá presentarse mensualmente a la Gerencia del proyecto con el extracto y conciliación bancaria, comprobantes de egreso y sus facturas, de conformidad con las normas señaladas en el Estatuto Tributario vigente. **Los dineros del anticipo solo serán invertidos en la obra de acuerdo con el programa de inversiones** el cual será elaborado por el contratista y entregado a la interventoría para evaluación y aprobación. En el evento que la mencionada cuenta genere rendimientos financieros, el contratista deberá consignar a nombre de ENTerritorio S.A dichos valores (...)”*

6 LA GERENCIA DURANTE LAS DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO DE LOS PROYECTOS

6.10.3 MONITOREO DE PROYECTOS

Es responsabilidad de los Gerentes de Convenio y/o Supervisores de Proyecto proporcionar la información necesaria para conformar las bases de datos de proyectos que permitan la priorización y programación de los ciclos de visitas de monitoreo, así mismo, debe **disponer en forma oportuna y ordenada la documentación necesaria en los sistemas de información y de gestión documental implementados en ENTerritorio S.A.** que permitan consolidar la información necesaria para su verificación previa a la ejecución de la visita por parte del Equipo Ejecutor de Monitoreo (...)” **(negrita fuera de texto)**

6.12.2 ANTICIPOS Y PAGOS POR ANTICIPADO

Será responsabilidad de los Gerentes de convenios o contratos interadministrativos y del área de Estudios Previos, adelantar los análisis que se requieran para establecer la conveniencia y/o necesidad de conceder anticipos y/o pagos anticipados en todos los contratos que celebre ENTerritorio S.A., así como las condiciones de su manejo conjunto con el interventor. Tal estudio o justificación deberá constar por escrito y formar parte integral del

estudio previo requerido para adelantar el proceso de selección y/o de contratación (...)" (Negrita fuera de texto)

7.2 GESTIÓN Y RESPONSABILIDADES DEL GERENTE DE CONVENIO

7.2.2 EL GERENTE DE CONVENIO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN

7.2.2.1.b Seguimientos vigencia pólizas y cobertura de riesgos

Es importante que los responsables del control de ejecución de los contratos (Supervisores y/o interventores), informen a ENTerritorio S.A., el vencimiento de cada amparo contenido en las pólizas, por lo menos un mes antes a su ocurrencia, a efectos de adelantar los requerimientos y acciones que la situación amerite.

Los Gerentes de convenios o contratos interadministrativos deben efectuar el seguimiento permanente de las vigencias de las pólizas de los contratos derivados del convenio que gerencia, de manera que de encontrar el vencimiento próximo de las mismas se adelanten las gestiones necesarias para lograr su ampliación.

Por otra parte, de manera previa a la iniciación de un proceso de selección, será responsabilidad del área de Estudios Previos en coordinación con el abogado asignado para cada convenio, estudiar los posibles riesgos que se deriven de la ejecución del contrato a celebrar, a efectos de establecer los amparos que deban solicitarse en la garantía de cada contrato.

7.2.2.1.j Dificultades y reclamaciones en los trámites contractuales

Los servidores públicos responsables de la contratación deberán informar a la Asesoría Jurídica, la totalidad de dificultades que se presenten en el desarrollo de los trámites contractuales, tales como, reclamaciones de posibles oferentes, contratistas, etc. Sobre ellas la Asesoría Jurídica remitirá a la Presidente un informe detallado de la situación y las recomendaciones conducentes y pertinentes, así como de las acciones adelantadas para su solución. (...)" (Negrita fuera de texto)

De otra parte, el Manual de Supervisión e Interventoría M-GG-02, versión 03, vigencia 2024-10-18, establece:

CAPITULO PRIMERO: OBJETO, ALCANCE Y CONDICIONES GENERALES DEL PRESENTE MANUAL. - 1. INTRODUCCIÓN

"(...) En desarrollo de estos principios constitucionales, las normas civiles y comerciales, así como la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) cuando gestiona contratos Estatales que rigen las relaciones contractuales de ENTERRITORIO S.A., le corresponde a la Entidad:

- *Buscar el cumplimiento de los fines de la contratación.*
- *Vigilar la correcta y oportuna ejecución del objeto contratado.*
- *Proteger los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

CAPITULO TERCERO: DE LAS OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.

“11. OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR (...)”

*“(...) 14. En caso de cualquier tipo de incumplimiento del contrato objeto de interventoría, (sea técnico, financiero o jurídico, según corresponda) el Interventor deberá enviar al Supervisor de su contrato, copia de los requerimientos realizados al Contratista, de los cuales siempre se deberá allegar copia a la compañía aseguradora. No obstante, el requerimiento deberá establecer un término para el cumplimiento de la obligación, **sí el Contratista incumple el mismo, el Interventor deberá informar de inmediato al Supervisor con el fin de dar aviso del siniestro a la compañía aseguradora dentro de los tres (3) días siguientes a la ocurrencia del mismo de conformidad con el Código de Comercio.** (negrita fuera de texto)*

*15. **Una vez se de aviso del siniestro a la compañía aseguradora, el Interventor deberá enviar al Supervisor un informe desde el punto de vista técnico sobre el incumplimiento del Contratista** y una tasación de los perjuicios ocasionados. Si el incumplimiento conlleva, además, a un indebido manejo de recursos, el Interventor deberá informar al Supervisor para que se inicien las acciones a las que haya lugar, conforme al procedimiento establecido al interior de la Entidad en materia de incumplimientos. (negrita fuera de texto)*

“13. OBLIGACIONES TÉCNICAS DEL INTERVENTOR (...)”

“(...) Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría (...)”

*“(...) 8. Velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles periódicos de las actividades programadas, así mismo recomendar los ajustes a los que haya lugar. **En caso de incumplimiento, el Interventor deberá informar oportunamente a ENTERRITORIO S.A. y sugerir si es el caso, la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato, en consecuencia, deberá recomendar a la Entidad la apertura del proceso sancionatorio cuando tenga documentado y evidenciado los presuntos incumplimientos del contratista,** a través del informe de posible incumplimiento. Este documento debe contener como mínimo la adecuación típica de la obligación incumplida y las presuntas sanciones que tipifica el contrato para este tipo de incumplimientos (...)* (negrita fuera de texto)

Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría (...)

(...) 8. Velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles periódicos de las actividades programadas, así mismo recomendar los ajustes a los que haya lugar. En caso de incumplimiento, el Interventor deberá informar oportunamente a ENTERRITORIO S.A. y sugerir si es el caso, la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato, en consecuencia, deberá recomendar a la Entidad la apertura del proceso sancionatorio cuando tenga documentado y evidenciado los presuntos incumplimientos del contratista, a través del informe de posible incumplimiento. Este documento debe contener como mínimo la adecuación típica de la obligación incumplida y las presuntas sanciones que tipifica el contrato para este tipo de incumplimientos.

CAPITULO CUARTO: DE LA SUPERVISION.

“18. FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR (...)”

*“20. Proceder a la liquidación del contrato, cuando termine su ejecución, **o cuando se dé la terminación anormal, es decir, por declaratoria de incumplimiento,** terminación unilateral o terminación bilateral. En este caso, deberá preparar el proyecto de liquidación para revisión y firma del contratista. De no ser posible la liquidación consensual, recomendar la liquidación unilateral elaborada por él, la que se integrará en el acto administrativo que así lo*

declare, el que será proyectado por la Subgerencia de Operaciones o quien haga sus veces. (...)
(negrita fuera de texto)

“19. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL SUPERVISOR (...)”

“(...)14. En el caso de incumplimientos por parte del Contratista, verificar que el Interventor cumpla con las obligaciones establecidas en el presente manual y la guía para el manual de supervisión, así mismo toda información entregada por el Interventor referente a incumplimientos del Contratista la deberá remitir a la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos de ENTERRITORIO S.A (...)”

Así mismo, ENTerritorio S.A dispone en el Procedimiento de Verificación, Seguimiento y Consolidación de la Información de los Procesos Judiciales, Código P-JU-05, versión 05, vigencia: 13 de noviembre de 2025 que señala:

“1. OBJETIVO

Establecer las directrices, actividades y responsabilidades para la ejecución del trámite interno de la Oficina Asesora Jurídica adelantado por los apoderados de los procesos judiciales, de manera que se facilite la verificación, seguimiento y consolidación de la información referente a las actuaciones adelantadas desde la presentación o contestación de la demanda, hasta la ejecutoria de la decisión que se adopte en cada una de ellas.

2. ALCANCE:

El procedimiento inicia con la solicitud de inicio de acción judicial, notificación de demanda o citación a conciliación extrajudicial y finaliza con la ejecutoria de la decisión que se adopte en última instancia, de cada uno de los procesos judiciales según corresponda. (...) **(negrita fuera de texto)**

5. CONDICIONES GENERALES

“(...) Previa asignación de procesos por parte del Gerente de Unidad de Defensa Jurídica se evaluará la pertinencia de la viabilidad de las solicitudes de inicio de proceso allegadas por la Subgerencia de Operaciones, Gerencias o áreas, de acuerdo con lo establecido en el procedimiento P-JU-03 Solicitud e Inicio de Acciones Judiciales. ()”

6. Numeral

6.1. DE LA ACTIVIDAD JURÍDICA Y CONTABLE

No.	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTROS/ EVIDENCIAS
1	Recibir notificación o iniciar proceso judicial	La recepción de las notificaciones de las demandas que se radican en contra de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTerritorio S.A. será a través del correo electrónico: notificaciones.judiciales@ENTerritorio.gov.co Para adelantar el trámite de inicio de los procesos a favor de la Sociedad se debe tener en cuenta el procedimiento P-JU-03 Solicitud e Inicio de Acciones Judiciales .		Correo electrónico Memorando
2	Validar la viabilidad de la solicitud de inicio proceso judicial	El Gerente de Unidad de Defensa Jurídica analiza la viabilidad de la solicitud allegada de acuerdo con lo establecido en el procedimiento P-JU-03 Solicitud e Inicio de Acciones Judiciales .	Gerente de Unidad de Defensa Jurídica	Memorando

3	Asignar las demandas a los Apoderados	El Gerente de Unidad de Defensa Jurídica asigna a los apoderados, los procesos en los que se requiere iniciar la acción judicial. En caso de que la cuantía supere los 10.000 SMLMV, se evalúa la posibilidad de continuar con la actividad No. 4. En caso contrario continua en la actividad No. 6	Gerente de Unidad de Defensa Jurídica	Correo electrónico
...	...	...	...	...
17	FIN	FIN DEL PROCEDIMIENTO		

De conformidad con el numeral 6.1 del Procedimiento P-JU-05, el trámite interno de los procesos judiciales comprende actividades de recepción o inicio del proceso, validación de viabilidad, asignación de apoderado, otorgamiento de poder, registro, presentación de la demanda o contestación, y demás actuaciones previstas en el flujo del procedimiento, según corresponda al caso concreto.

Adicionalmente, la entidad en su Manual de Políticas Contables, Código: M-FI-04, Versión: 06 vigencia: 27 de febrero de 2025 señala:

CAPÍTULO INSTRUMENTOS FINANCIEROS- 5. RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN- PASIVOS FINANCIEROS - Medición Posterior - Pasivos financieros al costo amortizado.

“(…) Depósitos Especiales: La medición posterior de estos pasivos está dada por el monto de los aportes reconocidos inicialmente menos los desembolsos causados en cada convenio y/o contrato interadministrativo, que al disminuir esta cuenta pasiva se refleja el compromiso financiero existente entre ENTerritorio S.A. y el cliente.

Cuando ENTerritorio S.A. realiza un anticipo a un contratista con ocasión de la ejecución de convenios y/o contratos interadministrativos de la línea de Gerencia de Proyectos disminuye la cuenta de Depósitos Especiales. Lo anterior, teniendo en cuenta que tales adquisiciones no constituirán de ninguna manera activos o gastos para ENTerritorio S.A., sino que las correspondientes legalizaciones se convertirán en un mayor valor del proyecto. **No obstante, es importante precisar que el hecho de que se disminuya esta cuenta pasiva no afecta el control contable de anticipos entregados y pendientes por legalizar. (…)** (negrita fuera de texto)

“(…) En ciertos casos, puede suceder que un cliente no haya realizado la transferencia de los aportes suficientes que permitan cubrir los costos incurridos del proyecto. No obstante, en atención al principio de causación o devengo, ENTerritorio S.A. deberá reconocer en la cuenta de Depósitos Especiales para cada convenio y/o contrato interadministrativo las transacciones y hechos económicos derivados de su ejecución con independencia de contar o no con los aportes por parte del cliente. En este caso, el monto que exceda el valor de esta cuenta será reconocido como una cuenta por cobrar al cliente (…)

En el marco del procedimiento de anticipos en contratos registrados a cierre de 31 de diciembre de 2025 se presentaron las siguientes situaciones:

1) Se evidenció que el Contrato de Obra No. 2181161, derivado del Convenio Interadministrativo No.200925, presenta a 31 de diciembre de 2025 un saldo de anticipo de \$383.374.267. El contrato, suscrito con el Consorcio del Meta, tuvo por objeto “la verificación, validación, actualización y ajuste a estudios y diseños, así como la construcción de los puentes Cafre y Peñas”, fue suscrito el 19/07/2018, inició el 19/11/2018, fue adicionado el

08/10/2019 hasta alcanzar un valor total de \$3.293.453.421, y terminó por vencimiento del plazo el 12/06/2020, con una ejecución física de apenas 1,39 %. El expediente da cuenta, además, de que desde 2019 la Entidad ya adelantaba actuaciones por incumplimiento y que la prórroga del 20/08/2019 dejó expresamente consignado que no se subsanaba el proceso de incumplimiento previamente advertido.

Teniendo en cuenta las modificaciones, prórrogas y suspensiones que presentó el contrato, la ocurrencia del siniestro debía entenderse configurada al vencimiento del plazo contractual total, esto es, el 12 de junio de 2020, fecha en la cual la interventoría radicó el informe de incumplimiento y se inició el trámite de reinicio y terminación del contrato.

No obstante, la solicitud de aviso de siniestro fue remitida el 17 de julio de 2020, es decir, con un retraso de 35 días. A su vez, el aviso de siniestro a Liberty Seguros S.A. se presentó el 12 de agosto de 2020, equivalente a 61 días posteriores al hecho. Por su parte, la reclamación formal por los amparos de cumplimiento y de buen manejo y correcta inversión del anticipo fue radicada únicamente el 22 de junio de 2022, esto es, 740 días después.

Adicionalmente, la última actualización de la póliza de manejo del anticipo reportaba cobertura solo hasta junio de 2020.

Posteriormente, la aseguradora formuló objeción a la reclamación, sustentándola, entre otros aspectos, en la prescripción ordinaria del contrato de seguro y en la insuficiente acreditación de los perjuicios reclamados.

Así mismo, se evidenció falta de articulación entre la interventoría, la supervisión, la gerencia del proyecto/convenio y el área jurídica, pues, pese a que desde 30/09/2024 la Entidad dejó constancia de que la reclamación ante la aseguradora no había prosperado y que correspondía acudir a la acción judicial, el trámite continuó en remisiones internas, devoluciones por organización probatoria, nuevas entregas de soportes y solicitudes reiteradas de estado, sin que en los documentos revisados se evidencie, a 13 de abril de 2026, esto es, 560 días después, la instauración efectiva de la demanda.

En consecuencia, la gestión frente al saldo del anticipo permaneció sin definición material ni cierre oportuno, como se observa a continuación:

Tabla No.7
Línea de tiempo que soporta la falta de coordinación entre las áreas de ENTerritorio S.A

Fecha	Área	Hecho que evidencia la falta de Coordinación	Soporte documental
12/06/2020	Interventoría / ENTerritorio S.A.	Se consolidó el incumplimiento definitivo al vencimiento del plazo contractual total; desde esa fecha debía impulsarse el aviso oportuno del siniestro.	F-JU-01, págs. 15-17 y 21.
17/07/2020	Grupo Desarrollo de Proyectos 2 / Subgerencia de Operaciones	La solicitud de aviso de siniestro se remitió 35 días después de consolidado el incumplimiento.	F-JU-01, pág. 26 / trazabilidad del perjuicio.
12/08/2020	Subgerencia de Operaciones	El aviso de siniestro ante Liberty se presentó 61 días después del 12/06/2020.	F-JU-01, pág. 1.
22/06/2022	Subgerencia de Operaciones	La reclamación formal a la aseguradora se radicó 740 días después de la consolidación del incumplimiento.	F-JU-01, pág. 2.
30/09/2024	Grupo Desarrollo de Proyectos 2 → Gestión Postcontractual	Se remitió el F-JU-01 para iniciar acción judicial, dejando constancia de que la reclamación ante la aseguradora no prosperó.	Memorando 202432010016923, págs. 1-2.

Fecha	Área	Hecho que evidencia la falta de Coordinación	Soporte documental
1/07/2025	Gestión Postcontractual → Oficina Asesora Jurídica / Defensa Jurídica	Se remitió el estudio técnico para el inicio de acción judicial ordinaria.	Memorando 202544010005463, págs. 1-2.
8/07/2025	Defensa Jurídica	Se indicó que, si la demanda era viable, debía radicarse a más tardar el 05/08/2025 , sin embargo, no se evidencia su radicación.	Correo de trazabilidad, pág. 3.
1/09/2025	Defensa Jurídica	Se devolvió el trámite solicitando que las pruebas fueran enunciadas, enumeradas y organizadas, lo que evidencia que el expediente no llegó consolidado.	Correo de trazabilidad, pág. 2.
3/09/2025	Grupo Desarrollo de Proyectos 2	Se remitieron nuevamente los soportes y se informó que ya habían sido enviados previamente a Gestión Postcontractual.	Correo de trazabilidad, págs. 1-2.
10/12/2025	Grupo Desarrollo de Proyectos 2	Se solicitó a Jurídica el estado actual del proceso, indicando que la información se requería para liberación de saldos y saneamiento contable.	Memorando 202522010002573, págs. 1-2.
13/04/2026	Grupo Desarrollo de Proyectos 2	Se reiteró la solicitud de información porque en LIRA no se encontraba respuesta asociada al caso.	Correo, pág. 1.
16/04/2026	Grupo Desarrollo de Proyectos 2 → Defensa Jurídica	Aún se preguntaba internamente si la demanda ya había sido interpuesta.	Correo de trazabilidad, pág. 1.

Fuente: Respuesta a radicado 2026EE0076454 AG8-1-039 - Elaboró: equipo Auditor

2) Adicionalmente una vez analizada la información suministrada por ENTerritorio S.A en respuesta a los radicados 2026EE0039813, 2026EE0054333 y 2026EE0076454, se evidenció que en los contratos 2130332, 2181383 y 2162783, pese a haberse girado anticipos y presentarse saldos pendientes de amortizar o reintegrar, la entidad no acreditó de manera suficiente y completa la gestión integral orientada a hacer efectivas las garantías de buen manejo y correcta inversión del anticipo, ni la articulación eficaz de las actuaciones contractuales, administrativas y judiciales encaminadas a su recuperación.

En particular, respecto del contrato 2130332, no se obtuvo evidencia documental adicional que permitiera acreditar una gestión eficaz de ENTerritorio S.A frente al silencio de la aseguradora, orientada a la recuperación del saldo del anticipo. Así mismo, en los contratos 2181383 y 2162783 no se obtuvo evidencia documental de actuaciones adelantadas por ENTerritorio S.A ante la aseguradora para hacer efectivas las pólizas de buen manejo y correcta inversión del anticipo, con miras a recuperar los recursos pendientes:

Tabla No.8
Contratos con anticipos pendientes de amortizar o reintegrar

(Cifras en pesos)

Convenio	Cliente	Contrato	Fecha	Contratista	Valor anticipo	Saldo a 31 diciembre de 2025
200925	INVIAS, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional y el Ministerio de Transporte	2130332	07/02/2013	Consorcio Soberanía	483.374.264	330.369.506
215047 (COL-035B España y AECID) ¹⁶	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2181383	24/07/2018	Acueductos y Alcantarillados Sostenibles S.A.S. (AAS S.A.).	186.373.116	93.186.558
215047	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2162783	9/11/2016	Consorcio Ingeniería con Calidad	188.227.699	111.442.446

Fuente: Respuesta a radicados 2026EE0039813, 2026EE0054333 y 2026EE0076454 Elaboró: equipo Auditor

¹⁶ Convenio financiado parcialmente por el Gobierno de España a través del Convenio COL-035B y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

La situación descrita se origina en la inoportunidad con que se impulsaron las actuaciones frente al incumplimiento contractual, el aviso del siniestro, la reclamación a la aseguradora y el inicio de la acción judicial, así como en debilidades de coordinación entre la interventoría, la supervisión, la gerencia del proyecto y el área jurídica, puesto de manifiesto en que no se evidenció que la interventoría hubiera advertido y documentado el incumplimiento con la oportunidad exigida por el manual para activar el siniestro y tasar los perjuicios, ni que la supervisión hubiera asegurado el cumplimiento completo y oportuno de esas obligaciones, afectando además el seguimiento, la amortización y la activación de garantías sobre los anticipos.

Lo anterior genera riesgo de pérdida o no recuperación oportuna de recursos públicos entregados a título de anticipo, prolonga la permanencia de saldos pendientes de legalizar, amortizar o reintegrar, debilita la efectividad de las garantías constituidas para su amparo y mantiene sin definición cierta el tratamiento jurídico y contable de los saldos. Así mismo, retrasa decisiones de liberación de saldos, saneamiento contable y cierre del convenio, compromete la protección de los intereses patrimoniales de la entidad y expone a ENTerritorio S.A a mayores dificultades probatorias, contingencias jurídicas y financieras derivadas de litigios prolongados y eventuales castigos de cartera o saldos irrecuperables.

Respuestas de la entidad

Se recibe respuesta con SIGEDOC 2026ER0097728 del 29 de abril de 2026:

Respuesta ENTerritorio Observación No. 15

(...) Frente a la observación No. 15 del contrato de obra No. 21300332 es preciso indicar que, la empresa adelantó las actividades que se establecen en los procedimientos internos encaminadas a la recuperación del anticipo entregado, entre estas, las siguientes:

Mediante comunicado con radicado FONAIDE 2014.430-010319-2, de fecha 4 de febrero de 2014, la interventoría del Contrato No 213033, solicita al Gerente Unidad Área Técnica la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria por el incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del contratista CONSORCIO SOBERANIA; señalando: "(...) Por considerar que el avance de obra mostrado es verdaderamente precario, que los costos asociados a los traumatismos para la entidad, al acumular varios meses con rendimientos supremamente bajos y pérdida injustificada de tiempo y al tener que iniciar posiblemente un nuevo proceso licitatorio para la terminación de las obras inconclusas, lo daños causados al proyecto al impedir la terminación de la pavimentación/y mejoramiento vial, dentro de los plazo estipulados, entre otros, esta interventoría recomienda la aplicación máxima de la CLASULA PENAL PECUNIARIA (...)"

Mediante comunicado con radicado FONAIDE No. 20142320057703, de fecha 11 de febrero de 2014, la Gerente del Convenio 200925, solicita a la Subgerencia de Contratación se adelanten los trámites de reclamación correspondientes ante la compañía aseguradora con el fin de notificar la ocurrencia de siniestro relacionado con el incumplimiento del objeto del contrato y en aras de solicitar la afectación de la Póliza No. 62-45101000619 en sus amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo.

Mediante Memorando No. 20142320063753 de 18 de febrero la Gerente del Convenio 200925 Luz Aida Paiba envía a la Subgerente de Contratación una tasación de perjuicios en los incurrió el Consorcio soberanía.

Mediante comunicado con radicado FONADE No. 20145200049571 del 26 de febrero de 2014, la Subgerencia de Contratación, notificó a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. sobre la ocurrencia del siniestro relacionado con el incumplimiento del objeto y las obligaciones del Contrato de Obra No 2130332, celebrado entre FONADE y CONSORCIO SOBERANIA, solicitándola afectación de la póliza en sus amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo. Con dicho oficio se anexó el Memorando No. 20142320063753 de 18 de febrero de 2014 con el cual se tazarón los perjuicios para este caso.

Mediante comunicación No. 20145200175511 del 10 de junio de 2014 el Gerente de Unidad Área de Gestión Contractual, solicitó información a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., frente a la reclamación adelantada con radicado No. 20145200049571 del 26 de febrero de 2014, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el primer requerimiento elevado por la Sugerencia de Contratación.

Mediante comunicación con radicado FONADE No. 2014-430-053318-2 del 11 de junio de 2014 el director Indemnizaciones de Fianzas Seguros del Estado S.A remitió respuesta a la reclamación elevada por el Área Unidad Gestión Contractual en los siguientes términos: —(...)se indica que ante la comunicación radicada en esta Aseguradora, se requirió al contratista, para obtener las respectivas explicaciones adicionales, que se consideraren pertinentes ante las afirmaciones efectuadas en su carta. Tan pronto se reciba la respectiva respuesta, se dará traslado para su conocimiento y fines que estime pertinentes".

Mediante comunicación con radicado FONADE No. 20145200289101 del 9 de septiembre de 2014, el Gerente de Unidad de Gestión Contractual, solicitó a la compañía aseguradora su pronunciamiento sobre los descargos presentados por el contratista frente al incumplimiento del contrato objeto de la reclamación presentada por FONADE, frente a lo cual, **no existió pronunciamiento alguno al respecto.** Negrilla fuera del texto.

Respuesta ENTerritorio Observación No. 17:

Al respecto, es preciso indicar que, los tiempos entre el informe de la interventoría y la radicación de la reclamación ante la aseguradora, obedecieron a las actividades necesarias al interior de la empresa para obtener la debida y justificada tasación del perjuicio que se describen con exactitud en la solicitud 20212700106383 del 14/07/2021 en su capítulo 8, así:

8. TASACIÓN DEL PERJUICIO

8.1 COSTOS ASOCIADOS POR IMPACTO FINANCIERO EN ENTERRITORIO POR LA NO EJECUCION DEL CONTRATO DE OBRA NO. 2181161

Al respecto se presenta la siguiente trazabilidad de las actividades adelantadas, con el fin de elaborar a detalle el daño sufrido en la Entidad y la cuantificación del perjuicio derivado del mismo imputable al contratista, Consorcio del Meta.

- Mediante memorando con radicado No. 20202700103493 del 17 de julio de 2020, la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos y la Gerencia del Grupo de Desarrollo de

Proyectos 2 radican en la Subgerencia de Operaciones la solicitud Aviso de Siniestro en procura de hacer efectivo el amparo de Cumplimiento y Buen manejo del Anticipo ante la aseguradora Liberty Seguros SA.

- *Mediante memorando con radicado No. 20202700121923 del 27 de agosto de 2020, la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos y la Gerencia del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 radican en la Subgerencia de Operaciones la respuesta al traslado del radicado No. 2024300258652 del 27 de agosto de 2020 remitido por la Aseguradora Liberty Seguros.*
- *Mediante memorando con radicado No. 20202700139423 del 30 de septiembre de 2020, la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos y la Gerencia del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 radican en la Subgerencia de Operaciones el estado de revisión documental para hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria al Contrato de Obra No. 2181161, mediante el cual se informó lo siguiente:*

(...) ... en relación con el anticipo se informó que se adelantó mesa de trabajo con el Dr. Jorge Mario Sandoval, y el Dr. Fernando Ulloa, encaminada a la revisión del sustento probatorio del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo y con base en el clausulado del contrato de seguro, mesa de la cual se acordaron compromisos, los cuales atendió la Gerencia de Unidad, entre estos se solicitó al contratista de obra la devolución del anticipo mediante el oficio 20202700174211 del 7 de septiembre, el cual se adjunta, el cual a la fecha no ha sido respondido.

En el mismo sentido, se solicitó mediante memorando No. 20202700126063 de fecha 4 de septiembre de 2020, a las áreas competentes, los costeos en los cuales ha incurrido la entidad como soporte de la tasación correspondiente, así:

- *Gerencia Grupo de Planeación Contractual: solicitud de costeo administrativo en la estructuración de estudios previos y precios de mercado producto de los contratos no. 2181161, y 2181153.*
- *Gerencia de Procesos de Selección: solicitud de costeo administrativo en la estructuración de los procesos de selección producto de los contratos no. 2181161, y 2181153.*
- *Gerencia del Grupo de Gestión Post contractual: solicitud de remisión de costos administrativo en la estructuración de proyección de las actas de liquidación de los contratos no. 2181161, y 2181153.*

De los referidos documentos se recibió respuesta mediante los siguientes memorandos, en el cual se estimaron costos administrativos por valor de \$ 23,314,371.45:

<i>Gerencia</i>	<i>Memorando No.</i>	<i>Valor</i>
<i>Grupo de Planeación Contractual</i>	<i>20205100133703 del 18-09-2020</i>	<i>\$ 15,179,835.00</i>
<i>Procesos de Selección</i>	<i>20205100134373 del 21-09-2020</i>	<i>\$ 8,134,536.45</i>
<i>Grupo de Gestión Post contractual</i>	<i>20205400130803 del 15-09-2020</i>	<i>\$ 0.00</i>
<i>Valor Total</i>		<i>\$ 23,314,371.45</i>

Igualmente se solicitó a la Subgerencia Financiera la tasación de costos y/o gastos adicionales por el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2181161, mediante memorando No. 20202700109703 del 29 de julio de 2020, el cual fue respondido mediante memorando 20203000114813 del 11 de agosto de 2020, y el cual solicitó ampliar la información, de la que se remitió respuesta mediante memorando No. 20202700139393 del 30 de septiembre de 2020, de lo cual informaremos una vez se tenga respuesta. (...)

- Mediante memorando con radicado No. 20203000145823 del 14 de octubre de 2020, la Subgerencia Financiera remite a la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos y la Gerencia del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 la respuesta al memorando No. 20202700139393 del 30 de septiembre de 2020, de solicitud de tasación de costos y/o gastos adicionales por incumplimiento de contrato de obra No. 2181161, manifestando lo siguiente (...) detectamos que los dos contratos adicionales generados para dar continuidad a la ejecución de las obras, generan impacto financiero en ENTerritorio, por lo cual me permito enviarle a continuación el impacto evaluado. (...). Para efectos del cálculo de la Tasación del Perjuicio causado por el Contratista de obra a la Entidad, se tomó el memorando con radicado No. 20203000145823 del 14 de octubre de 2020 de la Subgerencia Financiera, por contener más detalle en el impacto evaluado, el cual cita lo siguiente:

(...) I. Productos adicionales generados:

- Un (1) documento de definición de necesidades que corresponde a la justificación elaborada por el grupo misional para solicitar la tasación actual.
- Un (1) análisis de viabilidad financiera que corresponde a la tasación económica de los productos adicionales generados por los incumplimientos.
- Un (1) proceso de contratación bajo la modalidad de convocatoria abierta para el nuevo contrato de obra por seis meses
- Un (1) proceso de contratación abierta abreviada para el nuevo contrato de interventoría para seis meses.
- Doce (12) desembolsos.
- Un (1) documento de definición de necesidades fruto de la evidencia del trabajo de análisis y revisión de los hechos y costeo adicional.
- Una (1) ficha de viabilidad y costeo del negocio que corresponde al análisis y cálculo de los costos y gastos adicionales por incumplimiento del contrato en mención.
- Dos (2) actas de recibo de bienes y servicios de proveedores.
- Una (1) Novedad del convenio.
- Dos (2) balances económicos de contratos.
- Dos (2) actas de liquidación de contratos.

En concordancia con los productos adicionales generados, una vez se evalúa el costo de cada uno de estos productos se genera un impacto tributario para ENTerritorio, teniendo en cuenta que esto constituiría un ingreso para la Entidad, dicho impacto se ve reflejado de la siguiente manera:

DESCRIPCIÓN	IMPACTO TRIBUTARIO PARA ENTERRITORIO
Impuestos directos: o Gravamen Movimiento Financiero – GMF	\$68.896.00
Impuesto de Industria y Comercio ICA	\$190.152.00
Otros impuestos directos (Estampilla pro-Universidad Distrital):	\$189.463.00
Impuestos Indirectos: o Avisos y tableros	\$28.523.00

II. Costos Adicionales Generados:

Los productos anteriormente mencionados estiman un costo adicional para ENTerritorio de \$17.223.884 discriminados en los siguientes conceptos, de acuerdo con la metodología de costeo definida en el **MANUAL POLITICA NEGOCIACIÓN Y COSTEO - MMI402: (...)**

III. Tasación incluyendo costos adicionales incurridos por subgerencia de operaciones:

Adicional a lo mencionado anteriormente, si incluyéramos los valores reportados por la subgerencia de operaciones como costos adicionales por los profesionales que intervendrán en la elaboración de los nuevos estudios previos, y que se encuentran relacionados en la documentación adjunta por ustedes al memorando citado, se estimaría un costo adicional para ENTerritorio por valor de \$25.532.915, incluyendo impuestos, discriminados así:
(...)

La inclusión del costo de los profesionales de la subgerencia de operación (\$8.078.904) genera un recalcu en los impuestos, los cuales quedarían discriminados así:

DESCRIPCIÓN	IMPACTO TRIBUTARIO PARA ENTERRITORIO
Impuestos directos: o Gravamen Movimiento Financiero – GMF	\$102,132.00
Impuesto de Industria y Comercio ICA	\$281,883.00
Otros impuestos directos (Estampilla pro-Universidad Distrital):	\$280,862.00
Impuestos Indirectos: o Avisos y tableros	\$42,283.00

Teniendo en cuenta lo anterior, el impacto calculado por la Subgerencia Financiera es el siguiente: \$477,034.00 + \$25,532,915.00 + \$707,160.00 = \$26.717.109.00 (VEINTISÉIS MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO NUEVE PESOS M/CTE)

Ahora bien, partiendo de lo informado en el memorando No. 20203000145823 del 14 de octubre de 2020 por la Subgerencia Financiera, se presenta los otros costos asociados en el impacto financiero de ENTerritorio por el no cumplimiento del objeto contractual del contrato de obra No. 2181161:

(...) IV. Otras consideraciones

Teniendo en cuenta que los ejercicios anteriores reflejan los costos financieros en los que se incurrirá por generar nuevos contratos recomendamos respetuosamente se revisen otros conceptos que pueden generar afectaciones legales y financieras para la compañía, tales como:

- Revisar si de acuerdo con lo establecido en el contrato con los proveedores existe alguna cláusula penal o pecuniaria que beneficie a la Entidad y que requiera ser indexada.
- Revisar las demás consideraciones legales que a la luz de los contratos puedan generar perjuicio económico para ENTerritorio. (...)

Con el fin de completar este capítulo del perjuicio imputable al contratista Consorcio del Meta, la Gerencia del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 y la Gerencia del convenio interadministrativo considera pertinente, cuantificar los siguientes capítulos como (otras consideraciones):

- ✓ Costos asociados a la supervisión técnica y de Campo de la interventoría, y demás personal involucrado en el seguimiento desde el acta de inicio 19 de noviembre de 2020 hasta la fecha de terminación 12 de junio de 2020.

- ✓ Valor por reconocer al contratista de interventoría No. 2181153 – CONSTRUCCIONES CIVILES ESTUDIOS Y PROYECTOS SAS – CONCEP SAS - CONCEP SAS, con relación al objeto contractual del puente Cafre.
- ✓ Costos asociados con los nuevos contratos de Obra e Interventoría, para el cumplimiento del objeto contractual de la construcción del puente cafre en el k23+550 de la vía mesetas – Uribe, departamento del Meta

7 COSTOS ASOCIADOS A LA SUPERVISIÓN TÉCNICA Y DE CAMPO DE LA INTERVENTORÍA, Y DEMÁS PERSONAL INVOLUCRADO EN EL SEGUIMIENTO DESDE EL ACTA DE INICIO 19 DE NOVIEMBRE DE 2018 HASTA LA FECHA DE TERMINACIÓN 12 DE JUNIO DE 2020.

(...)

El perjuicio por costos asociados a la supervisión técnica, de campo de la interventoría, y demás personal involucrado en el seguimiento desde el acta de inicio 19 de noviembre de 2018 hasta la fecha de terminación 12 de junio de 2020 es de CINCUENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SIETE PE-SOS CON OCHENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE (\$55.491.847.83)

7.2 COSTOS ASOCIADOS CON EL NUEVO CONTRATOS DE OBRA, PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE CAFRE EN EL K23+550 DE LA VIA MESETAS – URIBE, DEPARTAMENTO DEL META.

(...)

7.3 VALOR POR RECONOCER AL CONTRATISTA DE INTERVENTORÍA NO. 2181153 – CONSTRUCCIONES CIVILES ESTUDIOS Y PROYECTOS SAS – CONCEP SAS - CONCEP SAS, CON RELACIÓN AL OBJETO CONTRACTUAL DEL PUENTE CAFRE

Mediante memorando con radicado No. 20212700103833 del 9 de julio de 2021, la Gerencia de Desarrollo de Proyectos 2 y la Gerencia del convenio interadministrativo No. 200925, dan respuesta a la Gerencia de Gestión Contractual del memorando con radicado No. 20205200165013 del 23 de noviembre de 2021, mediante el cual se informa lo siguiente: (...):

Lo anterior, para significar que, los tiempos transcurridos entre el informe de interventoría y la radicación ante la aseguradora de la reclamación, obedecieron a la debida diligencia que desplego la supervisión de la Empresa, la Gerencia de Proyecto y de Unidad, para tasar los diferentes perjuicios sufridos, adicionalmente, es necesario precisar que, este contrato se vio afectado por las diferentes novedades en materia administrativa de la sociedad, respecto de las Gerencias y supervisores de contratos derivados, tiempos de empalme que afectaron los tiempos respuesta, sin embargo se informa que la acción judicial será interpuesta en la semana en curso, lo que aún posibilita la recuperación del anticipo en sede judicial, en función que las acciones derivadas del contrato derivado no han prescrito.

Los documentos que soportan la respuesta se encuentran disponibles en la carpeta dispuesta para tal fin por el Ente de Control.

Reiteramos que ENTerritorio S.A. permanece en total disposición para atender cualquier otra inquietud, requerimiento o solicitud de información adicional que se derive del presente trámite.

La entidad respondió en los siguientes términos:

“Frente a la observación No. 15 del contrato de obra No. 21300332 es preciso indicar que, la empresa adelantó las actividades que se establecen en los procedimientos internos encaminadas a la recuperación del anticipo entregado, entre estas, las siguientes:

Mediante comunicado con radicado FONADE 2014.430-010319-2, de fecha 4 de febrero de 2014, la interventoría del Contrato No 213033, solicita al Gerente Unidad Área Técnica la aplicación de la Cláusula Penal Pecuniaria por el incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del contratista CONSORCIO SOBERANIA; señalando: "(...) Por considerar que el avance de obra mostrado es verdaderamente precario, que los costos asociados a los traumatismos para la entidad, al acumular varios meses con rendimientos supremamente bajos y pérdida injustificada de tiempo y al tener que iniciar posiblemente un nuevo proceso licitatorio para la terminación de las obras inconclusas, lo daños causados al proyecto al impedir la terminación de la pavimentación/y mejoramiento vial, dentro de los plazo estipulados, entre otros, esta interventoría recomienda la aplicación máxima de la CLASULA PENAL PECUNIARIA (...)"

Mediante comunicado con radicado FONADE No. 20142320057703, de fecha 11 de febrero de 2014, la Gerente del Convenio 200925, solicita a la Subgerencia de Contratación se adelanten los trámites de reclamación correspondientes ante la compañía aseguradora con el fin de notificar la ocurrencia de siniestro relacionado con el incumplimiento del objeto del contrato y en aras de solicitar la afectación de la Póliza No. 62-45101000619 en sus amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo.

Mediante Memorando No. 20142320063753 de 18 de febrero la Gerente del Convenio 200925 Luz Aida Paiba envía a la Subgerente de Contratación una tasación de perjuicios en los incurrió el Consorcio soberanía.

Mediante comunicado con radicado FONADE No. 20145200049571 del 26 de febrero de 2014, la Subgerencia de Contratación, notificó a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. sobre la ocurrencia del siniestro relacionado con el incumplimiento del objeto y las obligaciones del Contrato de Obra No 2130332, celebrado entre FONADE y CONSORCIO SOBERANIA, solicitándola afectación de la póliza en sus amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo. Con dicho oficio se anexó el Memorando No. 20142320063753 de 18 de febrero de 2014 con el cual se tazarón los perjuicios para este caso.

Mediante comunicación No. 20145200175511 del 10 de junio de 2014 el Gerente de Unidad Área de Gestión Contractual, solicitó información a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., frente a la reclamación adelantada con radicado No. 20145200049571 del 26 de febrero de 2014, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el primer requerimiento elevado por la Sugerencia de Contratación.

Mediante comunicación con radicado FONADE No. 2014-430-053318-2 del 11 de junio de 2014 el director Indemnizaciones de Fianzas Seguros del Estado S.A remitió respuesta a la reclamación elevada por el Área Unidad Gestión Contractual en los siguientes términos: —(...)se indica que ante la comunicación radicada en esta Aseguradora, se requirió al contratista, para obtener las respectivas explicaciones adicionales, que se consideraren pertinentes ante las afirmaciones efectuadas en su carta. Tan pronto se reciba la respectiva respuesta, se dará traslado para su conocimiento y fines que estime pertinentes".

*Mediante comunicación con radicado FONADE No. 20145200289101 del 9 de septiembre de 2014, el Gerente de Unidad de Gestión Contractual, solicitó a la compañía aseguradora su pronunciamiento sobre los descargos presentados por el contratista frente al incumplimiento del contrato objeto de la reclamación presentada por FONADE, frente a lo cual, **no existió pronunciamiento alguno al respecto.**" **Negrilla fuera del texto.***

Se allega alcance de respuesta con SIGEDOC 2026ER0097734 del 30 de abril de 2026:

El 02 de septiembre de 2015 se suscribió Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos 581 de 2015 suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONADE (hoy ENTerritorio S.A.), cuyo objeto fue ejecutar la Gerencia del Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales de conformidad con las normas, procedimientos y políticas de adquisiciones previstas en la resolución de subvención y las normas del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento FCAS-el Reglamento Operativo del "PROGRAMA DE AGUA Y SANEAMIENTO PARA EL SECTOR RURAL" (COL-035-B).

Cabe señalar que las Condiciones de Ejecución del Programa: Los recursos asignados por el Gobierno de España para la ejecución del programa deben ajustarse a las condiciones establecidas en la Resolución de Subvención y el Reglamento Operativo del Convenio COL-035B. Este convenio fue suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO), en representación del Gobierno de España, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. La correcta ejecución del programa está sujeta al cumplimiento de estas normas.

Para la ejecución se conformó el Comité de Gestión para la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 581 de 2015 - 215047 FONADE (hoy ENTerritorio S.A.), el cual estaba conformado por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC). Este comité tiene la responsabilidad de supervisar el avance del programa y tomar decisiones clave sobre su implementación.

De acuerdo con la cláusula segunda del Contrato Interadministrativo: ALCANCE DEL OBJETO, FONADE se compromete a manejar los recursos asignados para la ejecución del Programa, en cumplimiento de las condiciones fijadas en la Resolución de subvención y el Reglamento Operativo del convenio de financiación COL-035B suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial - ICO en nombre del Gobierno de España y el MINISTERIO, por el cual se destinan los recursos para la ejecución del presente Programa.

- 1. En marco del Contrato Interadministrativo No. 215047 el 9 de noviembre de 2016, fue suscrito el Contrato de Interventoría con el CONSORCIO INGENIERIA CON CALIDAD, y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTerritorio S.A.) cuyo objeto fue: ASESORÍA E INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURIDICA, AMBIENTAL, SOCIAL, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO INTERVEREDAL DE CARGA CHIQUILLOS LOCALIZADO EN ZONA RURAL E INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TOTORÓ – CAUCA, hasta por valor de NOVECIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES CIENTO TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$941.138.494.00) incluidos todos los costos, gastos e impuestos que se puedan generar con la firma ejecución del Contrato. Se aclara que los recursos no están en FONADE, se encuentran en la fiducia en cumplimiento de las condiciones fijadas en la Resolución de subvención y el Reglamento Operativo del convenio de financiación COL-035B suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial - ICO en nombre del Gobierno de España y el MINISTERIO, por el cual se destinan los recursos para la ejecución del presente Programa.*
- 2. Durante la ejecución del contrato, el Consorcio Ingeniería con Calidad realizó la sustitución de algunos profesionales que habían sido inicialmente propuestos en su oferta económica. Esta decisión fue tomada debido a inconvenientes personales que les impedían cumplir con*

las funciones necesarias para el adecuado desarrollo del proyecto, conforme a los requerimientos establecidos en el contrato.

3. Mediante Radicado No. 20174300016192 de 13 de enero de 2017, el CONSORCIO INGENIERIA CON CALIDAD, presento a ENTerritorio S.A. las hojas de vida del contrato de Interventoría de conformidad al Apéndice C - Personal clave y sub consultores del contrato de interventoría. El Consorcio Ingeniería con Calidad procedió con el cambio de personal sin haber tenido en cuenta las disposiciones generales del contrato relacionadas con la remoción y/o sustitución del personal. Estas disposiciones requieren que, en caso de sustitución, el reemplazo se haga con personal que cumpla con las calidades iguales o superiores a las del personal originalmente propuesto, lo que podría no haberse cumplido plenamente en este caso.
4. La situación descrita pone de manifiesto que el contratista no cumplió con las condiciones establecidas en la Resolución de Subvención y el Reglamento Operativo del Convenio de Financiación COL-035B, suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO), en representación del Gobierno de España, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en nombre del Gobierno de Colombia. Estas normas son las que rigen el Contrato de Interventoría No. 2162783, lo que evidencia un incumplimiento del objeto contractual, condiciones generales del contrato 2. 2.4 y a su vez los procedimientos establecidos en dicho contrato.

2.4. Modificación es o cambios	Sólo podrán modificarse los términos y condiciones de este Contrato, incluyendo cualquier modificación o cambio al alcance de los Servicios, mediante acuerdo por Escrito entre las Partes. No obstante, cada una de las Partes deberá dar la debida consideración a cualquier modificación o cambio propuesto por la otra Parte. Cuando las modificaciones o los cambios sean sustanciales, es decir, se proceda a sustituir Personal clave, se renuncie a condiciones del contrato o se efectúen cambios que en conjunto eleven por su efecto el valor del Contrato en el diez por ciento (10%) o más del valor del Contrato, se requiere la aprobación previa del Comité de Gestión del Proyecto por escrito.
---	---

5. El 06 de agosto de 2020, ENTerritorio recibió, por parte del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, el Acta de No Objeción No. 222 de fecha 28 de mayo de 2020, la cual fue firmada por los representantes del Viceministerio. En esta acta, se emitía la no objeción al Informe Final de Ejecución del Contrato de Interventoría No. 2162783, por un valor correspondiente a la suma de \$110.796.296,00. No obstante, esta acta no fue firmada por los representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID ni de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC, entidades que también forman parte del Comité de Gestión.
6. En seguimiento a lo anterior, el 25 de septiembre de 2020 y el 04 de noviembre de 2020, se envió nuevamente a la AECID el Acta de No Objeción No. 222, debidamente revisada y avalada por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, ahora firmada por este último como miembro del Comité de Gestión COL-035B. A pesar de este envío, la firma de las otras entidades aún no se logró en ese momento.
7. El 15 de febrero de 2021, se recibió el acta de No Objeción No. 232 de fecha 21 de septiembre de 2020, cuyo objeto: Presentación para revisión integral del Comité de Gestión, del Informe Final presentado por el Consorcio Ingeniería con Calidad, Contrato 2162783 “Respecto a los asuntos que quedan sin resolver a continuación se plantea cada uno de ellos: El equipo ejecutor que se presentó en la oferta del contratista seleccionado, no corresponde totalmente con equipo que realizó los trabajos de consultoría. Sobre este punto Fonade (hoy ENTerritorio), remitió un acta de fecha 13 de enero de 2017 en la cual el Consorcio solicita al supervisor del contrato, la aprobación de los cambios propuestos en el equipo ejecutor. Estas modificaciones no fueron presentadas al Comité de Gestión y tampoco cuentan con la aprobación por parte del supervisor designado por Fonade (hoy ENTerritorio). Teniendo en cuenta la fecha de inicio de las actividades, (noviembre 9 de

2016), resulta inexplicable que el equipo interventor del Consorcio hubiese desarrollado sus obligaciones, sin que mediara en ese momento una autorización oportuna, por parte de Fonade (hoy ENTerritorio), para cambiar los profesionales que fueron presentados en la oferta. En todo caso, si la fecha de inicio de actividades fuese el 26 de diciembre de 2016, como consta en la respectiva acta de inicio, la aprobación del cambio en el equipo ejecutor, en todo caso sería extemporánea, adicional al hecho de que no se surtió el trámite de no objeción ante el Comité de Gestión”.

En el acta de negociación del contrato, suscrita entre Fonade (hoy ENTerritorio) y el Consorcio Interventor, se acordó cual era el personal con dedicación específica al contrato, durante el período de revisión de diseños.

- En las solicitudes recibidas de la AECID se indica que es claro que el equipo fue contratado, pero no se presentan por parte del Consorcio Interventor, pruebas documentales que permitan determinar que el equipo sobre el cual se presentan cuentas de cobro hubiese efectivamente laborado, adicional al hecho de que los cambios en el equipo del contratista, no cumplieron el procedimiento descrito en el contrato.

Dado lo anteriormente expuesto, el VASB informa que, a pesar de las múltiples ocasiones en que ha sido presentado el informe del contrato, el mismo no ha sido aprobado (8 OCASIONES) por el Comité de Gestión.

Adicionalmente, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico suscribió el Acta de No objeción No. 222, del 28 de mayo de 2020, sin embargo, posteriormente procedió a firmar el Acta de No objeción No. 232, el 21 de septiembre de 2020, la cual se puso en conocimiento de ENTerritorio hasta el día 15 de febrero de 2021.

La anterior situación afecta directamente a ENTerritorio para lograr autónomamente el trámite de liquidación del contrato de Interventoría No. 2162783, dado que persisten las controversias con el CONSORCIO INGENIERIA CON CALIDAD y no hay conceso entre ENTerritorio y el pronunciamiento del Comité de Gestión del Programa, limitando la definición de un balance económico final, para determinar saldos a favor del contratista y saldos a reintegrar al contrato interadministrativo por concepto de no ejecución.

Las acciones que realizará ENTerritorio como contratante es notificar al CONSORCIO INGENIERIA CON CALIDAD la posición del Comité de Gestión del Programa sobre la tasación realizada por \$25.512.462,00 y la solicitud de reintegro del excedente desembolsado por concepto de anticipo, en virtud de la disponibilidad que ha tenido el contratista en atender los diferentes requerimientos

8. Mediante Radicado No. 20212200123031 de fecha 21 de junio de 2021 ENTerritorio S.A. le informa al CONSORCIO INGENIERIA CON CALIDAD:

“El Contrato de Interventoría No. 2162783, de fecha 09 de noviembre de 2016, suscrito entre Consorcio Ingeniería con Calidad y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (actualmente ENTerritorio S.A.), cuyo objeto es “Asesoría e interventoría técnica, jurídica, ambiental, social, administrativa y financiera para la construcción del sistema de acueducto interveredal de Cargachiquillo, localizado en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca”, estableció en su forma de pago un anticipo correspondiente al 20% del valor total, por lo que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (actualmente ENTerritorio), el día 12 de junio de 2017, realizó el desembolso de la suma de \$188.227.699,00, que corresponden a \$106.784.604,00 del Fondo de Cooperación para Agua

y Saneamiento – FCAS, \$ 8.800.449,00 recursos de la Nación y \$ 72.642.646,00 recursos del Plan Departamental de Aguas y Saneamiento Básico del departamento del Cauca.

Debido a que el Comité de Gestión COL-035B considera no elegibles los gastos no soportados por parte de la Interventoría, solicitamos amablemente a Consorcio Ingeniería con Calidad establecer, en un plazo perentorio de cinco (5) días hábiles, luego de recibida esta comunicación, el mecanismo para el reintegro al Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 215047 de los recursos no ejecutados, correspondientes a la suma de Ochenta y Cinco Millones Novecientos Veintinueve Mil Novecientos Ochenta y Cuatro Pesos con Veinte Centavos M/Cte (\$85.929.984,20), con el fin de proceder a la liquidación bilateral y que las partes se declaren a paz y salvo por todo concepto relacionado con la ejecución y liquidación del Contrato de Interventoría No. 2162783.

La situación descrita pone de manifiesto que el contratista no cumplió las condiciones establecidas en la Resolución de Subvención y el Reglamento Operativo del Convenio de Financiación COL-035B, suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO), en representación del Gobierno de España, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en nombre del Gobierno de Colombia. Normas son las que rigen el Contrato de Interventoría No. 2162783, al no acogerse a los procedimientos establecidos en el contrato.

Mediante Radicados No. 202434010022123 - 2024300100011123 y 20253001000163, se solicitó al grupo de presupuesto y contabilidad el registro de la amortización del anticipo por valor de \$76.785.252,80. Mediante memorando No. 202434010024569 del 27 de diciembre de 2024, el GDPE remitió a la Oficina Asesora Jurídica el formato FJ-01 para el inicio de acción con el fin de cobrar al contratista el valor pendiente por amortizar, es decir \$111.442.446,20.

Mediante derecho de petición con Radicado No. 202534010004631, se solicitó al contratista el reembolso del saldo del anticipo.

Mediante derecho de petición con Radicado No. 202534010007351, se solicitó al contratista la factura correspondiente al valor aprobado en el acta 232 por valor de \$25.512.462,00 con el objetivo de legalizar dicho valor pagado por anticipado.

Mediante Radicado No. 202434010024569 del 27 de diciembre del 2024, se remite a la Oficina Asesora Jurídica Solicitud Inicio Acción Judicial Contrato de Consultoría No. 2162783.

Mediante correo electrónico del 06 de junio de 2025, el Grupo de Defensa Judicial confirmó la generación de la demanda en línea bajo el No. 1285142:

El balance financiero del contrato que se muestra a continuación refleja un saldo pendiente por amortizar por parte del contratista por valor de \$85.929.984,20 M/CTE

Mediante Radicado No.: 202671010001063, La Gerente del Grupo de Defensa Judicial informa que, como resultado de las verificaciones efectuadas a la fecha, el estado actual del proceso judicial es:

CONTRATO: 2162783

RADICADO: 11001400303820250063900

JUZGADO: Juzgado 38 Civil Municipal de Bogotá

TIPO DE PROCESO: Verbal

DEMANDANTE: EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTerritorio S.A.

DEMANDADO: INGENIERIA DE PROYECTOS S.A.S. con Nit. 890.116.722-8 y GNG INGENIERIA

S.A.S. con Nit.

830.515.117-5c como integrantes del CONSORCIO INGENIERÍA CON CALIDAD con NIT 901.020.004-3.

ESTADO ACTUAL: Al despacho en espera que sea admitida el escrito de demanda.

Antecedentes del contrato de consultoría No. 2181383 - ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SOSTENIBLES S.A.S. AAA S.A.

1. En marco del Contrato Interadministrativo No. 215047, el 26 de julio de 2018 fue suscrito el Contrato de Consultoría No. 2181383, entre ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SOSTENIBLES S.A.S. AAA S.A. y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (hoy ENTerritorio S.A.) cuyo objeto fue “CONSULTORÍA PARA LA REVISIÓN, AJUSTE Y VIABILIZACIÓN DEL PROYECTO ACUEDUCTO INTERVEREDAL CARGACHIQUILLOS EN ZONA RURAL E INDÍGENA DEL MUNICIPIO DE TORORÓ”; Y DISEÑOS Y VIABILIZACION DE LAS REDES SECUNDARIAS DE ACUERDUCTOS INTERVEREDAL CARGACHIQUILLOS”, por un valor de NOVECIENTOS TREINTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$931.865.578,00), con un plazo de ejecución de ocho (8) meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución y suscripción del Acta de Inicio.

Conforme a la ejecución del contrato se generó ORDEN DE PAGO No.126

ENTerritorio en virtud del contrato 581 de 2015 (215047 ENTerritorio) cuyo objeto es la Gerencia del Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales, de conformidad con el reglamento operativo del programa de agua y saneamiento del sector rural, COL 035B, de acuerdo con la ejecución del proyecto en el municipio de “(Totoró – Cauca, San Onofre – Sucre o Fonseca – La Guajira) – CESIÓN DE DERECHOS DE PAGO A FAVOR DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SOSTENIBLES A.A.S S.A CONTRATO No.2181383; TERCER PAGO SEGÚN CLAUSULA DE LA FORMA DE PAGO, Ítem 2 por concepto de los impuestos y retenciones a que haya lugar. Los cuales son causados y pagados por ENTerritorio. Valor a pagar de TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREITAN Y DOS PESOS M/CTE (\$ 372,746,232.00). Sustentado en la orden de pago No.126.

2. El Comité de Gestión del Proyecto consideró necesario que la Consultoría e Interventoría subsanaran cada una de las observaciones realizadas por parte de éste, con el fin de obtener productos de los estudios y diseños técnicos y de ingeniería acorde con las obligaciones y los pagos establecidos en el Contrato de Servicios de Consultoría No. 2181383, Contrato de Interventoría No. 2181384, razón por la que emitieron observaciones a los diferentes componentes técnicos, estructurales, hidráulicos y geotécnicos de los proyectos.
3. La Gerencia del Convenio y la Supervisión designadas por ENTerritorio S.A. realizaron las gestiones necesarias para subsanar las observaciones emitidas por el Comité de Gestión de los mencionados Proyectos con el fin de cumplir con el trámite y el procedimiento de desembolsos establecidos en los Contratos, con el fin de obtener la No Objeción a los pagos correspondientes así:

El día 16 de julio de 2020, a través de comunicado No. 20202200141631, se trasladaron a la Interventoría listado de observaciones del componente estructural y de suelos del Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca y Acueducto y Alcantarillado en las localidades de la Libertad y Sabanetica del municipio de San Onofre – Sucre y se indicó “el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido efectuando observaciones, que han sido atendidas por la Consultoría y no se evidencia en ningún momento pronunciamiento por parte de la Interventoría, ante los citados requerimientos, lo que denota el incumplimiento y falta de compromiso de ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SOSTENIBLES S.A.S. AAA S.A.

El día 23 de julio de 2020, a través de comunicado No. 20202200147151, se trasladaron a la Interventoría los conceptos técnicos aceptables CONDICIONADOS emitidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se solicitó presentar informe sobre la condición de los estudios y diseños técnicos y de ingeniería de cada uno de los proyectos.

El día 12 de agosto de 2020, vía correo electrónico, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio remitió a ENTerritorio S.A. la versión final de los proyectos, por lo que se trasladaron a la Interventoría, con el fin de emitir pronunciamientos respecto a los estudios y diseños técnicos y de ingeniería avalados, ajustados y con conceptos técnicos aceptables CONDICIONADOS.

El día 14 de septiembre de 2020, a través de comunicado No. 20204300285742, la Interventoría remitió informe de revisión del proyecto Acueducto y Alcantarillado en las localidades de la Libertad y Sabanetica del municipio de San Onofre – Sucre aprobado por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El día 14 de septiembre de 2020, a través de comunicado No. 20204300285442, la Interventoría respondió las observaciones relacionadas con el tema estructural y de suelos del Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca y Acueducto y Alcantarillado en las localidades de la Libertad y Sabanetica del municipio de San Onofre – Sucre.

El día 16 de septiembre de 2020, se realizó reunión con la participación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Consultoría, Interventoría y ENTerritorio S.A., donde se estableció el compromiso de presentar por parte de la Interventoría los informes que incluyeran un análisis al seguimiento de cada uno de los indicadores contenidos en los componentes y planes de gestión técnico, ambiental, social, administrativo, legal y financiero, verificación de cumplimiento, aportando evidencias debidamente sustentadas y documentadas respecto de los estudios y diseños técnicos y de ingeniería avalados, ajustados y con conceptos técnicos aceptables CONDICIONADOS.

El día 08 de octubre de 2020, a través de comunicado No. 20204300314342, la Interventoría presentó el informe de revisión del proyecto Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca.

El día 20 de octubre de 2020, a través de comunicado No. 20204300326432, la Interventoría indicó que consideraba atendidas las observaciones formuladas y que los mecanismos proyectados por la Consultoría para la protección del sistema Cargachiquillos contra fenómenos transitorios eran adecuados.

El día 21 de octubre de 2020, a través de comunicado No. 20202200205061, se remitió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID el informe del proyecto Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca remitido por parte de la Interventoría.

El día 17 de diciembre de 2020, a través de comunicado No. 20202200244061, se remitió a la Interventoría las observaciones realizadas por parte del Comité de Gestión del Proyecto Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca y Acueducto y Alcantarillado en las localidades de la Libertad y Sabanetica del municipio de San Onofre – Sucre, con el fin de que presentara un informe debidamente revisado y avalado por ésta que respondiera y subsanara técnica y formalmente cada uno de los requerimientos realizados.

El día 03 de febrero de 2021, a través de comunicado No. 20212200019571, se solicitó a la Interventoría remitir los discos duros que contienen los estudios y diseños técnicos y de ingeniería, de conformidad con los requerimientos establecidos por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID, incluyendo relación de su contenido, debido a la imposibilidad de la Consultoría para reducir los caracteres en las rutas de acceso.

El día 22 de febrero de 2021, a través de comunicado No. 20212200032041, ENTerritorio S.A. presentó a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID la relación del contenido de los discos duros que contienen los estudios y diseños técnicos y de ingeniería, actividad realizada por la Supervisión designada por ENTerritorio S.A., debido a que la Consultoría e Interventoría no cumplieron con esta solicitud, dado que la relación contractual ya había finalizado.

La posición de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AECID es que la Consultoría e Interventoría al proyecto Acueducto Interveredal Cargachiquillos en zona rural e indígena del municipio de Totoró – Cauca y Acueducto y Alcantarillado en las localidades de la Libertad y Sabanetica del municipio de San Onofre – Sucre, no han subsanado en debida forma las observaciones realizadas por parte del Comité de Gestión del Proyecto, en cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Servicios de Consultoría No. 2181383, Contrato de Interventoría No. 2181384, por lo que no suscribieron las Actas de No Objeción para los pagos y desembolsos de los Productos No. 4, 5 y 6.

La situación descrita pone de manifiesto que el contratista no cumplió las condiciones establecidas en la Resolución de Subvención y el Reglamento Operativo del Convenio de Financiación COL-035B, suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO), en representación del Gobierno de España, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en nombre del Gobierno de Colombia. Normas son las que rigen el Contrato de Interventoría No. 2162783, al no acogerse a los procedimientos establecidos en el contrato.

Mediante Radicado No. 202421010005693 de 12 de septiembre de 2024, la Oficina Asesora Jurídica comunico que, “No se reportó la existencia de procesos judiciales que guarden relación con los contratos y contratistas descritos.”

Mediante Radicado No. 202534010001253 de 23 de enero de 2025, se remite a la Oficina Asesora Jurídica Solicitud Inicio Acción Judicial Contrato de Consultoría No. 2181383.

Mediante correo electrónico del 13 de junio de 2025, el Grupo de Defensa Judicial confirmó la radicación del proceso y la asignación del mismo al Juzgado 08 Municipal de Medellín.

Mediante Radicado No.: 202671010001063, La Gerente del Grupo de Defensa Judicial informa que, como resultado de las verificaciones efectuadas a la fecha, el estado actual del proceso judicial es:

CONTRATO: 2181383

RADICADO: 05001400300820250127900

JUZGADO DE CONOCIMIENTO: Juzgado 008 Civil Municipal De Medellín-Antioquia

DEMANDANTE: ENTerritorio S.A.

DEMANDADO: Acueductos Y Alcantarillados Sostenibles Aas S.A.S

ESTADO ACTUAL: Contraparte presenta contestación de demanda, en espera que el despacho se pronuncie.

En consecuencia, respetuosamente se solicita retirar la observación realizada sobre los contratos derivados No. 2172683 y No. 2181383, toda vez que técnica y jurídicamente se atendió lo establecido en los documentos contractuales, lo cual con llevo a la instauración de procesos jurídicos, donde en las pretensiones se consagra el reintegro de los recursos no ejecutados y no amortizados.

Reiteramos que ENTerritorio S.A. permanece en total disposición para atender cualquier otra inquietud, requerimiento o solicitud de información adicional que se derive del presente trámite.

Análisis de Respuestas

Contrato 2130332 – Consorcio Soberanía

ENTerritorio S.A inició la reclamación ante la aseguradora, sin embargo, no acredita que la póliza se hubiera hecho efectiva ni que se hubiera recuperado el anticipo. La notificación del siniestro y la solicitud de afectación de la póliza muestran una gestión inicial, pero no demuestran resultado efectivo de recuperación.

La solicitud de información elevada meses después evidencia que la reclamación no había sido resuelta oportunamente y por el contrario, la propia respuesta reconoce que frente al último requerimiento no existió pronunciamiento alguno por parte de la aseguradora, lo cual confirma la permanencia de la debilidad en el seguimiento, activación de garantías y recuperación de recursos públicos.

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, toda vez que se limita a relacionar actuaciones iniciales frente al contrato 2130332, sin acreditar la recuperación efectiva del anticipo ni la culminación de la reclamación ante la aseguradora. Si bien se evidencian requerimientos, tasación de perjuicios y aviso inicial del siniestro, estas actuaciones no demuestran que la póliza se hubiera hecho efectiva, que la aseguradora hubiera reconocido el pago, ni que ENTerritorio S.A hubiera adelantado acciones posteriores eficaces frente a la falta de pronunciamiento.

Contrato 2181383 – AAS S.A.S.

Hubo actuaciones tempranas de seguimiento técnico y contractual entre julio de 2020 y febrero de 2021; sin embargo, estas se enfocaron principalmente en trasladar observaciones, solicitar ajustes técnicos, obtener informes de interventoría y lograr la “No Objeción” del Comité de Gestión y de AECID, sin que se evidencie una solicitud temprana orientada específicamente a hacer efectivas las pólizas o iniciar acciones judiciales. Por el contrario, la solicitud de inicio de acción judicial se realizó hasta enero de 2025: *“Mediante Radicado No. 202534010001253 de 23 de enero de 2025, se remite a la Oficina Asesora Jurídica Solicitud Inicio Acción Judicial Contrato de Consultoría No.2181383.”*

En consecuencia, ENTerritorio S.A acredita actuaciones posteriores, pero no demuestra oportunidad en la activación de pólizas ni en el inicio de mecanismos judiciales para la recuperación del anticipo.

Contrato 2162783 – Consorcio Ingeniería con Calidad

ENTerritorio S.A expone que, durante la ejecución del contrato, se presentaron controversias por sustitución de personal clave, falta de aprobación del Comité, gastos no soportados y ausencia de consenso entre ENTerritorio S.A y el Comité de Gestión para definir el balance económico final. Si bien en junio de 2021 la entidad solicitó al contratista establecer el mecanismo para reintegrar recursos no ejecutados, la demanda solo fue generada en línea en junio de 2025: *“Mediante correo electrónico del 06 de junio de 2025, el Grupo de Defensa Judicial confirmó la generación de la demanda en línea bajo el No.1285142: “*

En consecuencia, la entidad no acreditó la activación oportuna de las pólizas ni el inicio oportuno de acciones judiciales para la recuperación del anticipo.

Contrato de Obra No. 2181161 – Consorcio del Meta

ENTerritorio S.A argumenta la realización de actuaciones internas para tasar el perjuicio, sin embargo, estas no desvirtúan la inoportunidad en el aviso del siniestro, la reclamación ante la aseguradora ni la instauración de la acción judicial: *“los tiempos entre el informe de la interventoría y la radicación de la reclamación ante la aseguradora, obedecieron a las actividades necesarias al interior de la empresa para obtener la debida y justificada tasación del perjuicio...”*

Si bien la entidad indica que los tiempos obedecieron a la necesidad de obtener una tasación justificada del perjuicio, conforme al artículo 1075 del Código de Comercio el aviso del siniestro debía darse dentro de los tres días siguientes a su conocimiento. La tasación podía complementarse posteriormente, pero no justificaba la demora en activar la garantía.

Así mismo, la respuesta evidencia que, más de un año después de configurado el incumplimiento, la entidad aún continuaba estructurando información para la reclamación, lo que confirma debilidades en la articulación entre áreas y en la oportunidad de la gestión.

Finalmente, ENTerritorio S.A acepta que, para la fecha de respuesta, la acción judicial aún no había sido instaurada, pese a que desde el 30/09/2024 se indicó la necesidad de acudir a dicha vía. Por tanto, persiste la falta de cierre jurídico oportuno.

En conclusión, el hallazgo se valida en los términos registrados en el informe, toda vez que ENTerritorio S.A. no acreditó una gestión integral, oportuna y eficaz para hacer efectivas las garantías ni recuperar los anticipos pendientes. Si bien relacionó trámites administrativos, solicitudes de reintegro, cuantificación de perjuicios y acciones judiciales posteriores, estas actuaciones no demostraron la recuperación efectiva de los recursos, la activación eficaz de las pólizas, el pago por parte de las aseguradoras ni el cierre jurídico de los trámites. Por el contrario, la permanencia de saldos pendientes confirma debilidades en la oportunidad, seguimiento y articulación entre las áreas responsables ¹⁷.

Hallazgo No. 06 - Anticipo Contratos 2171860 y 2171861¹⁸

ENTerritorio S.A dispone del Manual de Gerencia de Proyectos, Código M-GG-01, versión 03, vigencia 2024-10-18 que menciona lo siguiente:

“3. TERMINOLOGÍA

“(…) Anticipo: recurso financiero público entregado por ENTerritorio S.A al contratista, quien se obliga a destinarlo en forma exclusiva a la ejecución del contrato, de acuerdo con el programa de inversión aprobado por el contratante, bajo su supervisión y vigilancia, y de la interventoría (…)”

“(…) Cuenta de anticipo: cuenta corriente a nombre del contrato que se abre en un banco legalmente establecido, en Colombia u otro país según se establezca en el contrato, con el valor total del anticipo que entrega ENTerritorio S.A. Será titulada “Cuenta de Anticipo del Contrato No. ____ de ____”. Será manejada por el contratista reportando periódicamente dicho manejo al interventor y este a la Gerencia del proyecto (…)”

“7.2.2.1.n Comités Técnicos (…)

(…) Seguimiento y control de pagos por contratación derivada y eventualmente con cargo directo al convenio

Con fundamento en los términos que se hayan establecido los contratos derivados la gerencia del convenio deberá asegurarse que los compromisos adquiridos por los contratistas como requisitos para los pagos se cumplan y a su vez **que ENTerritorio S.A. efectúe los trámites correspondientes para asegurarle a los proveedores el pago oportuno de tal forma que no se altere la ejecución contractual en materia económica.** El Gerente deberá asegurar que se cargue en los diferentes aplicativos esta información, con el fin de que, al momento de efectuar el cierre contractual, no se presenten inconsistencias para la expedición del Balance económico del contrato (…) **(negrita fuera de texto)**

¹⁷ Sin perjuicio de las acciones que se encuentren en curso, por parte de la CGR respecto de las sumas indicadas se valida el hallazgo respecto a las deficiencias señaladas.

¹⁸ COH_1172_2026-1-AU-FI

(...) El Gerente de convenio deberá asegurar que la amortización del anticipo se haga en cada uno de los pagos efectuados al contratista, **de tal manera que al finalizar el contrato se haya cumplido con esta obligación. (...)** (negrita fuera de texto)

De otra parte, el Manual de Supervisión e Interventoría M-GG-02, versión 03, vigencia 2024-10-18, establece:

“15. OBLIGACIONES DE CONTROL PRESUPUESTAL

En términos generales es obligación de control presupuestal a cargo del Interventor, garantizar la eficiente y oportuna inversión de los recursos establecidos en los contratos, y de manera especial las siguientes:

Respecto del anticipo

1. Verificar que el Contratista cumpla con los requisitos exigidos por ENTERRITORIO S.A. para la entrega del anticipo o pago anticipado pactado.
2. **Constatar la correcta inversión del anticipo. Para este efecto deberá exigir según corresponda la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del anticipo. Se recuerda que no se deben crear cajas menores con los recursos del anticipo (...)** (negrilla fuera de texto).

“(...) 21. FUNCIONES DE CONTROL PRESUPUESTAL Y GESTIÓN DE PAGOS

Son funciones de control presupuestal y de gestión de pagos del Supervisor las siguientes:

1. De acuerdo con la información financiera dada por el Interventor con sus respectivos soportes, verificar que el contrato esté amparado con los recursos presupuestales asignados para el mismo.
2. Verificar en los casos que aplique que el Interventor cumpla con los requisitos exigidos por ENTERRITORIO S.A. para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto deberá exigir al Interventor la entrega de la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del anticipo debidamente aprobado.
3. Verificar que el Interventor entregue los informes de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista.
4. Revisar y darles visto bueno a las solicitudes de desembolso, gestionando los trámites necesarios al interior de ENTERRITORIO S.A. para la generación de los pagos respectivos.

Adicionalmente la entidad en su Manual de Políticas Contables, Código: M-FI-04, Versión: 06 vigencia: 27 de febrero de 2025 señala:

El Marco Conceptual describe el objetivo y los conceptos que se utilizan de la información financiera con propósito general. Representa la fuente de principios básicos y fundamentales sobre los cuales, al utilizarlos, la empresa garantiza que prepara y presenta información financiera útil para la toma de decisiones, tanto de los directivos, como del público en general para efectos de rendición de cuentas.

El Marco Conceptual ayuda a un mejor entendimiento e interpretación de las normas, suministrando elementos y conceptos relevantes requeridos en la preparación de información financiera de utilidad para todos los usuarios. Los requerimientos de una Norma de Contabilidad e

Información Financiera - NCIF prevalecerán sobre el Marco Conceptual, constituyéndose como una guía para el desarrollo de normas o revisión de las existentes. (...)

*(...) “5. **DEFINICIONES***

***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.”*

7. MARCO CONCEPTUAL PARA LA INFORMACION FINANCIERA

Características cualitativas de la información financiera útil

Debido a que los estados financieros presentan información sobre los recursos económicos de ENTerritorio S.A., los derechos de sus acreedores y efectos de las transacciones, las características de la información financiera deben presentar cualidades como: ser útil, relevante, representación fiel, comparable, verificable, oportuna y comprensible.

Utilidad de la información:

La información financiera es útil cuando es pertinente, confiable y oportuna; se puede confiar en ella porque es neutral, verificable en la medida en la cual represente fielmente los hechos económicos y haya sido preparada sobre bases uniformes.

Representación fiel:

La información financiera presentada por ENTerritorio S.A. deberá contener una descripción completa, neutral y libre de error, mostrando fielmente los hechos económicos en los estados financieros, teniendo en cuenta todas las explicaciones y descripciones necesarias, sin sesgo y garantizando que no hay errores u omisiones en la información (...)

CAPÍTULO INSTRUMENTOS FINANCIEROS- 5. RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN- PASIVOS FINANCIEROS - Medición Posterior - Pasivos financieros al costo amortizado.

*“(...) En ciertos casos, puede suceder que un cliente no haya realizado la transferencia de los aportes suficientes que permitan cubrir los costos incurridos del proyecto. No obstante, en atención al principio de causación o devengo, **ENTerritorio S.A. deberá reconocer en la cuenta de Depósitos Especiales para cada convenio y/o contrato interadministrativo las transacciones y hechos económicos derivados de su ejecución con independencia de contar o no con los aportes por parte del cliente. En este caso, el monto que exceda el valor de esta cuenta será reconocido como una cuenta por cobrar al cliente (...)**” (negrita fuera de texto)*

En el marco del procedimiento de Anticipos en Convenios, y una vez analizada la información suministrada por ENTerritorio S.A en respuesta al radicado 2026EE0076454, se evidenció que el contrato interadministrativo No. 216232, suscrito entre FONADE hoy ENTerritorio S.A y el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, sirvió de marco para la celebración de los contratos de obra Nos. 2171860- Consorcio Vial Fontibón cuyo plazo terminó el 02/06/2018 y 2171861- Consorcio Vial Fontibón 2017, suscritos el 24 de agosto de 2017, cuyo plazo termino el 02/06/2018.

De acuerdo con la revisión de las actas de liquidación de dichos contratos, se evidenció que, pese a que las obras fueron ejecutadas, recibidas a satisfacción y los contratos liquidados en 2019, a 31 de diciembre de 2025 continuaban los registros de pendientes por amortizar de anticipos por \$128.737.519 y \$231.841.055, respectivamente.

En las mismas actas se reconocieron saldos netos a desembolsar a favor de los contratistas por \$614.532.221 y \$1.172.576.339,51, no obstante, su pago quedó condicionado a que ENTerritorio S.A recibiera previamente del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón los recursos pendientes por ingresar del contrato interadministrativo No. 216232, sin que se estableciera una fecha cierta o un plazo definido para el cumplimiento de dicha condición, en contravía de la forma inicial de pago¹⁹:

Tabla No.9
Saldo Anticipos y Valor adeudado a los contratistas

(Cifras en pesos)

Fecha acta	Acta	Contratista	Cláusula condicionada para el pago	Valor adeudado	Valor anticipo pendiente por amortizar
28/08/2019	Acta de liquidación contrato de obra No. 2171860	CONSORCIO VIAL FONTIBÓN	ENTerritorio S.A desembolsará al contratista \$614.532.221 "una vez la presente acta de liquidación y cumplidos los requisitos para pago (...) y una vez ENTerritorio S.A reciba del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón los recursos pendientes por ingresar..."	614.532.221	128.737.519
29/11/2019	Acta de liquidación contrato de obra No. 2171861	CONSORCIO VIAL FONTIBÓN 2017	ENTerritorio S.A desembolsará al contratista \$1.172.576.339,51 "una vez la presente acta de liquidación esté debidamente suscrita (...) y una vez ENTerritorio S.A reciba del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón los recursos pendientes por ingresar..."	1.172.576.339,51	231.841.055

Fuente: Respuesta a radicado 2026EE0076454 Elaboró: equipo Auditor

La situación se origina por debilidades en la gestión contractual, financiera y contable del cierre de los contratos de obra Nos. 2171860 y 2171861, así como en la articulación entre dichos contratos derivados y el contrato interadministrativo No.216232 que financiaba el proyecto. En particular, se evidencian deficiencias en el seguimiento oportuno al pago de los saldos reconocidos a favor de los contratistas y en la aplicación de la política contable de ENTerritorio S.A, según la cual deben reconocerse las transacciones y hechos económicos derivados de la ejecución de los convenios con independencia de contar o no con los aportes del cliente, reconociendo, de ser el caso, la correspondiente cuenta por cobrar.

Así mismo, se observan falencias en el cumplimiento de los deberes asignados al Gerente de convenio, al supervisor y a la interventoría para asegurar la amortización del anticipo en

¹⁹ **Contrato 2171860** CLÁUSULA QUINTA.- FORMA DE PAGO: "(...) El último pago, correspondiente al saldo del diez (10%) por ciento de la Etapa 2, el cual se pagará una vez se tenga el valor total de las actas de corte de obra, de acuerdo con las cantidades realmente ejecutadas y recibidas a satisfacción, y una vez se haya liquidado el contrato previa suscripción del acta de recibo final de las obras a satisfacción de la interventoría, de FONADE y del FDLF, así como de la aprobación de las garantías correspondientes señaladas.(...)" y **Contrato 2171861** CLÁUSULA QUINTA.- FORMA DE PAGO: "(...) El último pago, correspondería al saldo del diez (10%) por ciento de la Etapa 2, el cual se pagará una vez se tenga el valor total de las actas de corte de obra, de acuerdo con las cantidades realmente ejecutadas y recibidas a satisfacción, y una vez se haya liquidado el contrato previa suscripción del acta de recibo final de las obras a satisfacción de la interventoría, de FONADE y del FDLF, así como de la aprobación de las garantías correspondientes señaladas.(...)"

cada uno de los pagos, efectuar el cierre financiero definitivo y depurar oportunamente los saldos que ya no reflejan la realidad económica de los contratos.

Por tanto, se distorsiona la realidad económica de los contratos, al mantener registrados como anticipos valores cuya legalización final depende del no pago de saldos reconocidos a favor de los contratistas desde 2019, sin una fecha cierta para su cancelación. Esta situación, además, desconoce el lineamiento interno según el cual corresponde a ENTerritorio S.A. efectuar los trámites necesarios para asegurar a los proveedores el pago oportuno, de tal forma que no se altere la ejecución contractual en materia económica.

Adicionalmente, la cláusula incorporada en las actas de liquidación, al supeditar el pago al previo ingreso de recursos del cliente Fondo de Desarrollo Local de Fontibón- DLF, en términos no previstos originalmente en la estructura de pago del contrato, resulta potencialmente lesiva para los contratistas, les traslada el riesgo de recaudo frente a un tercero y expone a ENTerritorio S.A a reclamaciones, controversias y eventuales acciones judiciales derivadas del no pago oportuno de obligaciones ya liquidadas.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con oficio 2026ER0097728 del 29 de abril de 2026 y posteriormente allega alcance con 2026EE0083105:

(...) En atención a la observación formulada, los contratos objeto de análisis corresponden a operaciones desarrolladas bajo el modelo histórico de Gerencia de Proyectos, vigente para la época de ejecución contractual, en el cual los recursos eran reconocidos contablemente en cuentas del grupo denominado Depósitos Especiales, utilizadas para controlar los fondos recibidos en el convenio o contrato interadministrativo y su destinación específica.

Dentro de dicha estructura contable, los conceptos asociados a honorarios, consultorías, obras, proveedores, anticipos y demás erogaciones constituían subcuentas auxiliares de control interno integradas a la cuenta de depósitos especiales, mediante las cuales se registraba la ejecución y aplicación específica de los recursos recibidos, reflejando contablemente su disminución conforme se destinaban al cumplimiento del objeto contractual de cada convenio o contrato interadministrativo.

*En ese orden de ideas, los valores identificados como “anticipos pendientes por amortizar” en los contratos 2171860 y 2171861 **no implican por sí mismos una sobreestimación de la cuenta de depósitos especiales en términos financieros globales, toda vez que corresponden a una clasificación interna pendiente de registro a nivel de auxiliares contables del mismo grupo de cuenta de depósitos especiales, sin alterar el saldo total.***

*En consecuencia, respetuosamente se solicita retirar la observación relativa a una supuesta sobreestimación de la cuenta de depósitos especiales, toda vez que técnicamente los valores cuestionados corresponden a movimientos internos entre auxiliares contables de una misma estructura de grupo de cuenta, sin impacto automático sobre el valor total de la cuenta.” **Negrilla fuera del texto.***

Alcance

Es necesario precisar que ENTerritorio S.A, en su momento el antiguo FONADE en su portafolio de servicios establece la línea de Negocio Gerencia Integral de Proyectos por la cual suscribe convenios y/o contratos interadministrativos de administración y/o gerencia integral de proyectos, con los cuales se acomete un proyecto de desarrollo o parte de él, asumiendo obligaciones de resultado para con quien lo contrata, dando un valor agregado de orden técnico, financiero, jurídico y de control al proyecto.

Con base a lo anterior el 28 de diciembre del año 2016, FONADE suscribió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216232 el 28 de diciembre de 2016, con EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, cuyo objeto es: "CONTRATAR LA GERENCIA INTEGRAL PARA DESARROLLAR EL PROYECTO 1095 CUYA FINALIDAD ES REALIZAR LA INTERVENCION DE LA MALLA VIAL DE LA LOCALIDAD DE FONTIBON E INTERVENTORIA AL CONTRATO DE OBRA PUBLICA DE MALLA VIAL Y EL PROYECTO 1104 CUYA FINALIDAD ES ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO DE LA NUEVA SEDE DE LA ALCALDIA LOCAL DE FONTIBON.

Que dentro del contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155 del 2016 suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Fonade cláusula tercera: OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES DE FONADE: literal 10: "La obligación que asume FONADE en el presente contrato interadministrativo se limita al monto de los recursos entregados para la ejecución del objeto del mismo.

*OBLIGACIONES DEL FONDO: 1. Designar supervisor para la vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado. 2. Pagar el valor del contrato en las condiciones pactadas.
(...)*

En la cláusula sexta- Valor y forma de pago:

computará para efectos de los plazos del contrato. CLÁUSULA SEXTA - VALOR Y FORMA DE PAGO: NUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CUATROSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CIENTO CUARENTA Y NUEVE PESOS (\$9.594.497.149) MCTE incluido IVA y todos los impuestos a que haya lugar, los costos directos e indirectos que la ejecución del contrato conlleve, que El FONDO, se compromete a pagar de la siguiente manera: a) Un primer pago correspondiente al 50% del valor del contrato, una vez que FONADE presente el plan operativo, la descripción del cronograma de ejecución de las actividades, así como el flujo de caja y el plan de contratación del contrato interadministrativo correspondiente, y que el mismo sea aprobado por el Comité de Seguimiento. b) Un segundo pago correspondiente al 30% del valor del contrato, contra la suscripción de los contratos derivados correspondientes al proyecto. c) Un tercer pago correspondiente al 20% del valor del contrato, al cumplimiento del último mes de ejecución del contrato derivado. PARÁGRAFO PRIMERO: El valor de la cuota de Gerencia es de NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CUATROSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL SETESCIENTOS QUINCE PESOS (\$959.449.715.00) MCTE, los cuales serán descontados de los valores pagados por el Fondo así, un primer pago el equivalente al 40% del valor de la cuota de gerencia es decir TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES SETESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$383.779.886) M/CTE, un segundo pago el equivalente al 40% del valor de la cuota de gerencia es decir TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES SETESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS (\$383.779.886) M/CTE, un tercer pago y final el equivalente al 20% del valor de la cuota de gerencia es decir CIENTO NOVENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$191.889.943) M/CTE. PARÁGRAFO SEGUNDO: Para los pagos FONADE, deberá presentar: a) Certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato. b) Certificación juramentada de retención en la

(...)

Cláusula Decimo Segunda_ SUPERVISIÓN.

SUPERVISIÓN: La supervisión del contrato será ejercida por la Alcaldesa Local o la persona que designe o contrate, quien ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en la Ley. En todo caso, el ordenador del gasto podrá variar unilateralmente la designación del supervisor. El supervisor que se designe deberá asumir lo establecido en el artículo 83.- "(...) el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, que sobre el cumplimiento del contrato es ejercida..." de la Ley 1474 de 2011, junto con las demás acciones y responsabilidades previstas en los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993 último modificado por el Artículo 82 de la Ley 1474 de 2011. **CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA -**

Ahora bien, para el contrato No.2171860 y No. 2171861 en sus consideraciones, así como las Reglas de Participación del proceso de selección CPU-010-2017 establece que es un contrato de Gerencia Integral de proyectos que devienen del convenio Interadministrativo No. 216232 y sus condiciones.

De igual manera en el documento contractual para los contratos derivados No. 2171860 suscrito el 24 de agosto del 2017 y No. 2171861 suscrito el 24 de agosto del 2017, en sus consideraciones, literal 13 establece como se indica a continuación:

- 13) Que los compromisos asumidos por FONADE mediante el presente contrato se pagarán con cargo a los recursos provenientes del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 216232 de conformidad con el siguiente Certificado de Disponibilidad Presupuestal, expedido por el Responsable Fondo Ejecución de Proyectos de FONADE:

Aunado a lo anterior es preciso indicar que de acuerdo con lo contenido en el acta de liquidación numeral 5 OBLIGACIONES PENDIENTES: Literal B)

5. OBLIGACIONES PENDIENTES

- a. **EL CONTRATISTA**, se obliga a facturar a **ENTerritorio** la suma de **SETECIENTOS CUARENTA TRES MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CUARENTA PESOS (\$743,269,740.00) M/CTE.**, indicando en la factura que la suma de **CIENTO VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL QUINIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$128.737.519,00) MCTE.**, debe ser destinada a la amortización del anticipo.
- b. **ENTerritorio** desembolsará al Contratista la suma de **SEISCIENTOS CATORCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL DOSCIENTOS VENTIÚN PESOS (\$614,532,221.00) M/CTE.**, previa suscripción por las partes de la presente Acta de Liquidación en cumplimiento de los requisitos para pago contenidos en la Cláusula Quinta del Contrato de Obra No. **2171860**, una vez **ENTerritorio** reciba del **Fondo de Desarrollo Local de Fontibón**, los recursos pendientes por ingresar en virtud de lo establecido en el Parágrafo Segundo de la Cláusula Sexta: Valor y Forma de Pago del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. **216232** y de acuerdo con lo registrado en la ficha de Solicitud de Liquidación de Contratos Derivados No. **2356** del 05 de julio de 2019, suscrita por **SONIA JANETH CASTELLANOS MORALES**, en calidad de Gerente del Contrato Interadministrativo No. **216232**.

Teniendo en cuenta que el FONDO LOCAL DE FONTIBON no dio cumplimiento a lo establecido en el del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155 del 2016 No. 216232, ENTerritorio S.A., ejecuta las siguientes acciones encaminadas a obtener los recursos financieros y poder generar los pagos establecidos las actas de liquidación de los contratos No. 2171860 y No. 2171861, así como la cuota de Gerencia.

1.La Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial ENTerritorio S.A. antes Fonade por conducto de apoderado presentó demanda el 27 de mayo de 2021, contra la Alcaldía Local de Fontibón – Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, a través del medio de control Controversias Contractuales, con base en las siguientes pretensiones:

1.Que se DECLARE que entre EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL –ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, y EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN se celebró el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016.

2.Que se DECLARE que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN incumplió y/o cumplió defectuosamente el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, al no haber realizado el pago total de lo contractualmente pactado, a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO

antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE, así como al no haber procedido a suscribir acta de liquidación a pesar de haberse cumplido el objeto contractual.

3. Que como consecuencia de las anteriores pretensiones, se **DECLARE** que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, adeuda a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE, la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$1.795.296.579), correspondiente al saldo ejecutado por la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE y no pagado por el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, en virtud del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016.

4. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se **CONDENE** al FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, a pagar a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE, la suma de MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE PESOS (\$1.795.296.579), correspondiente al saldo ejecutado por la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO – FONADE y no pagado por el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, en virtud del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, valor que deberá ser debidamente indexado, a la fecha en que se realice el pago.

5. Que se ordene en sede judicial la liquidación del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016.

El estado actual del proceso es:

“Bogotá D.C, Veintiséis (26) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicado: 25000 – 23 – 36 – 000 – 2021 – 000205 – 00

Actor: EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERRITORIO ANTES FONADE

Demandado: ALCALDIA LOCAL DE FONTIBÓN – FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN

Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

“En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR que la ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN - FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN incumplió el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, al no haber realizado el pago total de lo contractualmente pactado, a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTERRITORIO antes FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE, conforme la parte motiva de la presente providencia, y en consecuencia:

SEGUNDO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 155/216232 de 2016, suscrito entre las partes procesales, conforme a lo señalado en esta sentencia, así:

Valor total del contrato	\$9.594.497.149,00
Valor girado por el Fondo de Desarrollo Local de Fontibón	\$7.675.597.719,00
Valor total ejecutado	\$9.470.894.298
Saldo a favor de Fondo de Desarrollo Local de Fontibón no girado al contratista	\$123.602.851
Saldo a favor de Enterritorio	\$1.795.296.579

TERCERO: CONDENAR a pagar la ALCALDÍA LOCAL DE FONTIBÓN -FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN la suma de DOS MIL SEISCIENTOS CIENTO Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$2.655.243.640,34) a favor de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. ENTERRITORIO, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CONDENAR en costas de primera instancia a la demandada incluyendo como agencias en derecho la suma correspondiente a 3 SMLMV, suma que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 366 del CGP.

SEXTO: Las sumas reconocidas deberán ser canceladas en los términos de los artículos 192 y 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Por Secretaria de la Sección NOTIFICAR el presente proveído de acuerdo con el artículo 205 del CPACA, en forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico, según lo dispone el artículo 197 ibídem, en concordancia con lo reglado por el Decreto Legislativo No. 806 del 04 de junio de 20201, para lo cual, se tendrán en cuenta los correos proporcionados por los intervinientes, así, al demandante: arestre1@enterritorio.gov.co, notificaciones.judiciales@enterritorio.gov.co; al extremo pasivo: cdi.fontibon@gobiernobogota.gov.co, alcalde.fontibon@gobiernobogota.gov.co, notifica.judicial@gobiernobogota.gov.co, pedro.daza@gobiernobogota.gov.co.

Igualmente se notificará al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

OCTAVO: De no ser apelada la sentencia, una vez ejecutoriada esta providencia ARCHIVAR el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor. (...)

De acuerdo a lo informado por la Oficina Asesora Jurídica se presentó apelación a la sentencia por lo cual se encuentra al despacho para emitir sentencia de segunda instancia.(...)

Análisis de Respuesta

1. Existencia de saldos ejecutados y no pagados

La entidad reconoce la existencia de valores ejecutados y no pagados, lo que evidencia que, pese al cumplimiento del objeto contractual, quedaron saldos pendientes de cancelación. Esta situación explica la permanencia de anticipos sin amortizar y valores sin legalizar en el balance: *“Que como consecuencia de las anteriores pretensiones, se DECLARE que el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN, adeuda a la EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DE DESARROLLO TERRITORIAL – ENTerritorio antes FONADE, la suma de \$1.795.296.579, correspondiente al saldo ejecutado (...) y no pagado por el FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE FONTIBÓN...”*

2. Condicionamiento del pago a la obtención de recursos

La entidad indica que adelantó acciones para obtener los recursos financieros y poder generar los pagos establecidos en las actas de liquidación, lo cual confirma que el pago a los contratistas quedó condicionado al recaudo de recursos del Fondo, trasladando al contratista el riesgo de pago frente a un tercero.

3. Persistencia de la incertidumbre en el recaudo

El proceso judicial aún no se encuentra en firme, toda vez que fue apelado y se encuentra pendiente de decisión en segunda instancia. Por tanto, el recaudo continúa siendo incierto y los saldos permanecen sin cierre definitivo.

En consecuencia, el pago a los contratistas no fue garantizado conforme a las condiciones pactadas, sino condicionado a la actuación de un tercero, pese a que los contratos fueron ejecutados y liquidados, lo que constituye un traslado indebido del riesgo de recaudo al contratista: *“(...) De acuerdo a lo informado por la Oficina Asesora Jurídica se presentó apelación a la sentencia por lo cual se encuentra al despacho para emitir sentencia de segunda instancia.”*

ENTerritorio S.A reconoce la existencia de saldos ejecutados y no pagados, pese a que los contratos 2171860 y 2171861 fueron ejecutados y liquidados. Además, el pago quedó condicionado al recaudo de recursos del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, cuyo proceso judicial aún no se encuentra en firme, lo que mantiene anticipos pendientes desde 2019 y evidencia debilidades en la gestión contractual, financiera y contable del cierre de los contratos.

Hallazgo No. 07 - Toma Física – Baja bienes de consumo controlado²⁰

ENTerritorio S.A dispone en los procedimientos internos adoptados, lo siguiente:

“Procedimiento Gestión de Inventarios, Código P-AD-03, Versión 04, vigencia 2024-08-06:

*“(...) **Baja de bienes:** Es el retiro definitivo del servicio, de forma física y de los registros contables, de un bien que se considera **Inservible, obsoleto, innecesario** o que ha sido objeto de pérdida, hurto, destrucción o transferido a título de venta, donación o cualquier otro tipo de modalidad (...)”*

²⁰ CGR Código APA - COH_1200_2026-1-AU-FI

“(…) Toma física: Es el proceso a través del cual se verifica físicamente los bienes a una fecha determinada, con el fin de asegurar su existencia real. Esta toma física permite comparar el inventario físico con la base de datos del sistema de administración de inventarios, a fin de establecer las diferencias que pudieran existir con la información que aparece registrada en el Sistema de administración de inventarios, para proceder a realizar los ajustes necesarios, según sea el caso. (…)”

“(…) El Grupo de Servicios Administrativos será el responsable de implementar la cadena de ingreso de bienes al almacén, asignación, control de inventarios, reintegro y solicitud de la baja de bienes, mediante el uso del Sistema de administración de Inventarios. Así mismo, será responsable de mantener en forma transitoria en el almacén, los bienes que por su naturaleza, uso y vida útil sean susceptibles de ser reasignados o ser dados de baja, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la Entidad; **y registrar en el sistema de administración de inventarios vigente los movimientos para generar los informes correspondientes.**

El Grupo de Servicios Administrativos revisará, verificará y actualizará en el sistema de administración de inventarios con la toma de física el estado del uso de los bienes devolutivos con lo cual se deberá ajustar la depreciación y la vida útil de los mismos (…) (negrita fuera de texto)

“(…) Como resultado de la toma física se elaborará un informe final que describirá la metodología realizada, los resultados y los hallazgos encontrados. **Una vez determinado las diferencias evidenciadas en el informe se procederá con el ajuste correspondiente en el Sistema de Administración de inventarios. (…)** (negrita fuera de texto)

De otra parte, el Procedimiento BAJA DE BIENES, Código P-AD-02, Versión 06 Vigencia: 18 de julio de 2025, principalmente las siguientes actividades describe:

No	ACTIVIDADES	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD	RESPONSABLE	REGISTRO
4	Realizar el comité de baja	Con el objetivo de obtener la recomendación para la destinación final de los bienes que se pretenden dar de baja, definiendo su disposición final: venta, donación, destrucción o reposición.	Comité de Bajas	Acta de reunión
7	Remitir copia de la resolución de baja	El Gerente del Grupo de Servicios Administrativos, remite de manera informativa, copia de la resolución de baja a través de la plantilla F-DO-03 Plantilla de memorando y adicionalmente, solicita la verificación de que los bienes dados de baja ya no se encuentren incorporados en los estados financieros, al Grupo de Contabilidad o a quienes intervengan en el proceso.	Gerente Servicios Administrativos	F-DO-03 Plantilla de Memorando -Copia de la resolución.
8	Verificar la información de los estados financieros	El profesional designado por el Grupo de Contabilidad verifica que los bienes dados de baja según la resolución enviada por el Grupo de Servicios Administrativos no se encuentren incorporados como activos en los estados financieros y responde a través de F-DO-03 Plantilla de memorando Fin del procedimiento.	Profesional designado por el Grupo de Contabilidad	F-DO-03 Plantilla de Memorando -Copia de la resolución.

La entidad en su Manual de Políticas Contables, Código: M-FI-04, Versión: 05 vigencia: 30 de diciembre de 2024, señala:

5. RECONOCIMIENTO Y MEDICIÓN - MEDICIÓN POSTERIOR

“(…) **Baja de activos fijos**

*ENTerritorio S.A. relaciona las condiciones generales para dar de baja los bienes (**de consumo y activos obsoletos**), en el procedimiento de baja de bienes.*

Cuando un bien servible no utilizable, se convierte en un bien no útil, se pueden originar las siguientes circunstancias:

- ✓ Bienes que han cumplido con el objeto y su estado de conservación permite su utilización en otros grupos o dependencias.*
 - ✓ Bienes que se encuentran en buenas condiciones, pero no se requieren para su uso.*
 - ✓ Bienes que se encuentran en buenas condiciones, pero en virtud de los adelantos tecnológicos, ya no son utilizables en las actividades para las cuales fueron adquiridos inicialmente. (...)*
- Negrilla fuera del Texto*

Se evidenció que, en la información aportada por ENTerritorio S.A en respuesta al radicado No. 2026EE0052655 del 12 de marzo de 2026, fue remitido el informe “2. **INFORME TOMA FISICA INVENTARIOS VIGENCIA 2024.pdf**”, correspondiente al resultado del inventario físico realizado entre el 1 de octubre y el 29 de noviembre de 2024. Adicionalmente, en respuesta al mismo radicado, la Entidad señaló que “(...) *Durante la toma física de activos realizada en el año 2024 no se evidenciaron situaciones que requieran ajustes contables*”.

No obstante, en el numeral 4.3 del citado informe, se indicó: “*Como resultado de la toma física se identificó un total de cuatro (4) bienes de consumo controlado que deben ser considerados para dar de baja, debido a que se encuentran en mal estado e inservible y no es factible su mantenimiento.*”

Así mismo, en el numeral 5. Conclusiones y recomendaciones, del citado informe, se señaló: “*Debe iniciarse el procedimiento para dar de baja un total de cuatro (4) bienes (...)*”.

En consecuencia, se evidenció una inconsistencia entre la respuesta suministrada por ENTerritorio S.A y el contenido del propio informe de toma física, toda vez que, mientras la Entidad señaló que durante la toma física de activos realizada en 2024 no se evidenciaron situaciones que requirieran ajustes contables, en el informe final se identificaron cuatro (4) bienes de consumo controlado susceptibles de baja. No obstante, con la información aportada, no fue posible evidenciar la continuidad del procedimiento correspondiente, ni verificar si frente a dichos bienes se efectuaron los ajustes en el sistema de administración de inventarios, conforme a lo previsto en el Procedimiento de Baja de Bienes²¹ y el Procedimiento de Gestión de Inventarios²².

La situación se origina en debilidades en los mecanismos de control aplicados en el seguimiento a la ejecución de las actividades posteriores a la toma física de inventarios, particularmente en la articulación entre la identificación de bienes susceptibles de baja y la actualización en el sistema de administración de inventarios.

²¹ BAJA DE BIENES, Código P-AD-02, Versión 06 Vigencia: 2025-07-18

²² PROCEDIMIENTO GESTIÓN DE INVENTARIOS, Código P-AD-03, Versión 04, vigencia 2024-08-06

Esta situación genera inconsistencias entre la información reportada en el sistema de administración de inventarios y el Informe de toma física, afectando la confiabilidad, trazabilidad y actualización de dicho sistema.

Así mismo, al no aportarse soporte sobre la culminación del retiro o depuración de los bienes de consumo controlado identificados en mal estado, persiste el riesgo de mantener elementos inservibles dentro del inventario, generar acumulación de bienes sin utilidad en la bodega de bajas y debilitar el control administrativo sobre los bienes a cargo de ENTerritorio S.A.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0090897 del 21 de abril de 2026:

(...) “Si bien es cierto que se indicó que había cuatro (4) elementos de consumo controlado, estos elementos no modifican, ni alteran el cruce de inventarios con contabilidad. Dado que a su vez el cruce con contabilidad se realiza con activos fijos, como indica el procedimiento.

El consumo es un bien que va directo al gasto y los activos fijos si modifican valores en inventario y en el cruce contable. De igual forma en el momento del inventario no hubo diferencias entre lo contable e inventarios.

En efecto, a la fecha se están adelantando las acciones, para el retiro del inventario de estos bienes de consumo controlado, esto no genera inconsistencias entre la información reportada en el inventario y la información contable, toda vez que un bien de consumo controlado se registra desde el primer momento como un gasto y estos no se llevan al comité de bajas.”

Análisis de Respuesta

ENTerritorio S.A centra su defensa en que los bienes identificados corresponden a consumo controlado y que, por su naturaleza, no afectan el cruce entre inventarios y contabilidad. No obstante, este argumento no desvirtúa lo señalado por la CGR, en la medida en que ésta no se fundamenta en diferencias contables, sino en la inconsistencia entre lo reportado por la entidad y los resultados del informe de toma física, así como en la falta de evidencia sobre la gestión posterior de los bienes identificados para baja.

En efecto, el informe de toma física identificó cuatro (4) bienes en mal estado susceptibles de baja, lo que implicaba la necesidad de adelantar su retiro, depuración y actualización en el sistema de inventarios. Sin embargo, la entidad no aportó soportes que acrediten la culminación de este proceso, limitándose a indicar que se están adelantando acciones, lo cual confirma que la situación no ha sido regularizada.

Adicionalmente, el hecho de que los bienes de consumo controlado se registren como gasto no elimina su sujeción a control administrativo. Al estar incluidos en el sistema de inventarios, deben contar con trazabilidad, actualización de estado y retiro formal cuando se encuentren inservibles. Por tanto, la ausencia de impacto contable no exime a la entidad del

cumplimiento de los procedimientos de baja ni de la depuración del inventario. El hallazgo se valida en los términos comunicados.

MACROPROCESO PRESUPUESTAL Y DEL GASTO

Hallazgo No. 08 - Sistema de alcantarillado contrato No. 2220656. (D-F) en cuantía de \$5.350.025.324,33.²³

La Constitución Política de Colombia establece:

“(...) 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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

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. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (...)

La Ley 1150 de 2007 establece: “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”

“(...) Los artículos 13 y 15 de la señalan: “Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...)

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(...) ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

²³ COH_1257_2026-1-AU-FI

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 les 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.

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

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. (...)"

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el decreto Único reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

“(…) Artículo 2.2.3.2.20.5. Prohibición de verter sin tratamiento previo. Se prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutrofizarlas aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.

El grado de tratamiento para cada tipo de vertimiento dependerá de la destinación e los tramos o cuerpo de aguas, de los efectos para la salud y de las implicaciones ecológicas y económicas.

Artículo 2.2.3.3.1.3 Definiciones: Para todos los efectos de aplicación e interpretación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (Numeral 35, 36, 37):

35 vertimiento: Descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido.

36. Vertimiento puntual. El que se realiza a partir de un medio de conducción, del cual se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua, al alcantarillado o al suelo.

37. Vertimiento no puntual. Aquel en el cual no se puede precisar el punto exacto de descarga al cuerpo de agua o al suelo, tal es el caso de vertimientos provenientes de escorrentía, aplicación de agroquímicos u otros similares.

Artículo 2.2.3.3.4.3 – Prohibiciones- No se admite vertimientos: (Numeral 4)

6. En calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillados para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación.

Artículo 2.2.3.3.5.1 - Requerimiento de permiso de vertimiento: Toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos. (…)”

Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico – RAS, título D: sistemas de recolección y evacuación de aguas residuales domésticas y aguas lluvias determina:

“(…) D.1.4.3 Etapa de construcción. D.1.4.3.1 PASO 15 - Proceso de contratación Si en el desarrollo de un proyecto de recolección y evacuación de aguas residuales y/o lluvias existe un proceso de contratación, se deberá generar toda la documentación necesaria de acuerdo con la reglamentación legal colombiana vigente, aplicable a cada materia. El propósito de los documentos de contrato es establecer de manera clara la naturaleza de las obras a ser ejecutadas, sus especificaciones técnicas y la forma de pago de las mismas. Así mismo se establecerá el alcance de las obligaciones contractuales y las responsabilidades de cada uno de los participantes con respecto al proyecto.

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02 versión 03 – del 2024), en el capítulo tercero establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A:

“(…) 11. Obligaciones Generales del Interventor:

3. Propender por el logro de los objetivos contractuales pactados, participando de manera activa en el equipo que se conforme con el contratista y ENTERRITORIO S.A. a fin de resolver

conjuntamente dificultades de orden administrativo, técnico, presupuestal, ambiental, legal y social.

7. Verificar los requerimientos exigidos en cada una de las licencias o permisos dados por las entidades competentes para el desarrollo de los contratos.

13. Obligaciones técnicas del interventor: Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría.

2. Medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, a partir de la información suministrada y presentar un informe a ENTERRITORIO S.A., sobre los aspectos que repercutan en el normal desarrollo de los contratos y que puedan implicar modificaciones a los mismos. (...)

18. Funciones generales del supervisor

19. Consultar con la instancia pertinente de ENTERRITORIO S.A. sobre las inquietudes de orden legal que se presenten en relación con el contrato.

Posterior a la terminación de los contratos objeto de supervisión

1. Garantizar que ENTERRITORIO S.A. suscriba oportunamente el acta de entrega y recibo total o parcial a satisfacción de los bienes o productos objeto del contrato con el cliente o con el tercero que este determine. (...)

Convenio interadministrativo No. 212080 de Gerencia de Proyectos suscrito el 27 de diciembre de 2012 entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Ahora ENTerritorio S.A), en las cláusulas segunda y tercera establece:

“(...) cláusula segunda: - Obligaciones del Departamento para la Prosperidad Social:

1. Adelantar la articulación con las autoridades territoriales y otras instituciones y programas del sector administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación.

Clausula tercera – Obligaciones de Fonade: 6. Adelantar todos los trámites necesarios para entregar los bienes y servicios del contrato al DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL y a los beneficiarios finales de los proyectos. Para tal efecto suscribirá la respectiva acta de entrega por cada uno de los proyectos.

7. Suscribir contratos con entidades de derecho público, entre ellas entidades territoriales, o de derecho privado, para la ejecución de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos del comité de seguimiento. (...)

El contrato de obra No. 2220656, suscrito el 07 de julio de 2022, entre ENTerritorio S.A y Unión Temporal Arca San Carlos para la “Revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del departamento de Córdoba”, por un valor de \$5.589.710.845,00, cuenta con acta de inicio del 01 de noviembre de 2022, acta de terminación del 17 de junio de 2025 y acta de entrega y recibo final del objeto contractual

del 09 de enero de 2026. El contrato reporta pagos por valor total de \$4.993.355780 correspondiente al 89,99% de avance financiero, pendiente 10% vinculado a liquidación.

“(…) 9.1 OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA.

f) Entregar la obra funcionando en las condiciones contratadas.

11.3 OBLIGACIONES POR PARTE DE ENTERRITORIO S.A.

2. Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento de este.

3. Suministrar la información necesaria que el contratista requiera para la ejecución del contrato. (…)”

En el mismo sentido el Contrato de interventoría No. 2240063 suscrito entre ENTerritorio S.A. y Buserco S.A.S. para realizar la “Interventoría técnica, jurídica, administrativa, de control financiero, ambiental y social para la revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del departamento de Córdoba en el marco del convenio interadministrativo No. 212080” en su cláusula onceava – Obligaciones de las partes, determina:

“(…)11. 1. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA:

9. Realizar durante la ejecución del contrato las recomendaciones y observaciones que considere oportunas sobre la información analizada y revisada e identificar posibles imprecisiones, vacíos y, en general, cualquier condición que, según su experiencia, conocimiento, metodología propuesta y mejores prácticas comúnmente aceptadas puede afectar el desarrollo del contrato, con miras a subsanar estos aspectos de manera oportuna. (…)”

El contrato de obra No. 2220656, suscrito el 07 de julio de 2022, entre ENTerritorio S.A y Unión Temporal Arca San Carlos para la “Revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del departamento de Córdoba”, por un valor de \$5.589.710.845,00, cuenta con acta de inicio del 01 de noviembre de 2022, acta de terminación del 17 de junio de 2025 y acta de entrega y recibo final del objeto contractual del 09 de enero de 2026, reporta pagos por un total de \$4.993.355780, pendiente 10% vinculado a liquidación.

Respecto al contrato de interventoría asociado se reporta un valor total de \$396.299.493,82, con valor total pagado por \$356.689.544,33.

Sin embargo, durante la visita técnica realizada por la CGR entre el 13 y el 15 de abril de 2026, se evidenció que la obra no se encuentra en funcionamiento ni ha sido recibida por

parte del DPS ni del municipio de San Carlos (Córdoba) como se plasma en Informe técnico de Visita. Lo anterior se debe a que la infraestructura construida (Estación Elevadora de Aguas Residuales - EEAR y Estación de Bombeo de Aguas Residuales - EBAR) no cuenta con la legalización del servicio de energía eléctrica, porque el trámite no pudo ser concluido pues el municipio de San Carlos tiene una deuda vigente por concepto de servicios públicos con la empresa prestadora AFINIA S.A. E.S.P, la cual se niega a legalizar el servicio. Cabe precisar que el saneamiento de dicha obligación es responsabilidad exclusiva del ente territorial.

En ese sentido, en el acta de entrega y recibo suscrita por el contratista de obra, la interventoría y la supervisión de ENTerritorio S.A se consignó la siguiente nota:

“(...) En relación con el ítem NP42, correspondiente a Legalización, trámites ante AFINIA y otros de la estación de bombeo y estación elevadora del municipio de San Carlos - Córdoba incluye certificaciones RETIE, se deja constancia de que el Contratista dio cumplimiento a las actividades a su cargo, en lo concerniente a la gestión y obtención de la certificación RETIE, la cual fue debidamente tramitada y recibida a conformidad por la Interventoría y la Entidad Contratante.

Así mismo, se deja constancia de que las gestiones de legalización ante el operador de red fueron iniciadas por el Contratista; no obstante, la culminación del trámite no fue posible por causas ajenas a su voluntad, toda vez que AFINIA informó que el proceso no podía finalizarse a satisfacción debido a la existencia de obligaciones en mora en la cartera del propietario del predio, correspondiente al Municipio de San Carlos, situación que impedía la continuidad del trámite administrativo. (...)”

Durante la verificación del proyecto se evidenció que la falta de operación del sistema mantiene al municipio de San Carlos sin servicio de alcantarillado sanitario, generando que las redes instaladas, actualmente se encuentren saturadas y se dé un vertimiento directo de las aguas grises a las vías públicas configurando un grave daño ambiental. Asimismo, los equipos electromecánicos y equipos de bombeo instalados tanto en la EEAR como en la EBAR permanecen inactivos, quedando expuestos a un deterioro prematuro y a la pérdida de su vida útil.

Adicionalmente se observó como las aguas residuales de las viviendas están generando un impacto ambiental como contaminación del suelo urbano por infiltración y acumulación de materia orgánica, arrastre de contaminantes hacia drenajes y posibles fuentes hídricas superficiales, contaminación del suelo, proliferación de vectores, olores ofensivos, deterioro en el paisaje, deterioro de la calidad ambiental urbana y alteración de la fauna y flora asociada a los ecosistemas receptores.

Imagen No. 2
Registro fotográfico estado de obras como se plasma en Informe técnico de visita las Obras por la CGR



Imagen 1. Estado actual EBAR



Imagen 2. Equipos de bombeo inutilizados

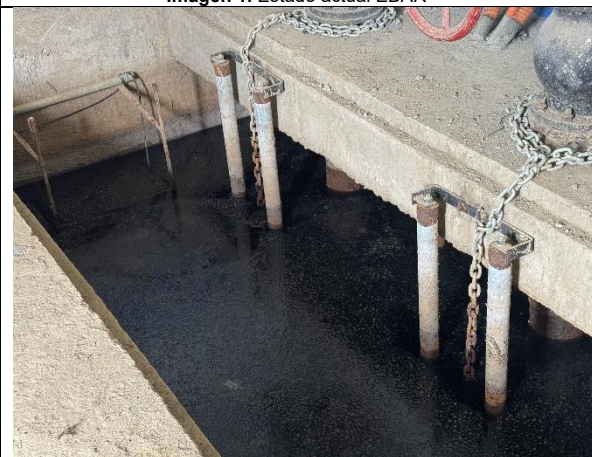


Imagen 3. Foso colmatado de aguas negras



Imagen 4. Estado actual del sistema de tratamiento (Fase I) Sin funcionamiento



Imagen 5. Estado actual del sistema de tratamiento (Fase I) Sin funcionamiento



Imagen 6. Afectación ambiental por vertimiento de aguas servidas a la calle



Imagen 7. Afectación ambiental por vertimiento de aguas servidas a la calle



Imagen 8. Afectación ambiental por vertimiento de aguas servidas a la calle

Lo anterior se agudiza al considerar que la operatividad de las obras ejecutadas mediante el contrato No. 2220656 son requisito indispensable para que la totalidad del sistema entre en servicio, pues este hace parte de una segunda fase del macroproyecto la cual incluye: línea de impulsión, estación elevadora de aguas residuales y la estación de bombeo de aguas residuales.

Es pertinente señalar que la primera fase, gestionada por la administración municipal, consistió en la instalación de redes de alcantarillado y la construcción del sistema de tratamiento (laguna de oxidación) junto con sus estructuras complementarias. Hoy en día, esta infraestructura de la fase inicial se encuentra fuera de servicio y sometida a un acelerado proceso de deterioro, advirtiendo que su funcionamiento y viabilidad técnica están condicionados a la culminación y entrada en operación de los sistemas de bombeo y elevación correspondientes a la segunda fase.

La inoperancia de la infraestructura obedece a una deficiente planeación, gestión y articulación interinstitucional para lograr la ***puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario*** siendo evidente falta de gestión, seguimiento y control por parte de ENTerritorio S.A en calidad de Gerente del proyecto, así como por la omisión del municipio de San Carlos en el saneamiento de sus deudas vigentes con AFINIA S.A. E.S.P. impidió la legalización de las conexiones eléctricas de la EEAR y la EBAR para poner en funcionamiento el sistema de alcantarillado, respecto al cual tenía conocimiento de la gestión y recursos invertidos, así como impacto de la obra en la satisfacción de la necesidad de servicios públicos del municipio.

La no operación del sistema de alcantarillado realizado impide la recolección, conducción y tratamiento adecuado de las aguas residuales domésticas generadas en el municipio de San Carlos, razón por la cual las aguas residuales están siendo descargadas directamente sobre la vía pública lo que genera impacto ambiental como contaminación del suelo urbano por infiltración y acumulación de materia orgánica, arrastre de contaminantes hacia drenajes y

posibles fuentes hídricas superficiales, contaminación del suelo, proliferación de vectores, olores ofensivos, deterioro en el paisaje, deterioro de la calidad ambiental urbana y alteración de la fauna y flora asociada a los ecosistemas receptores.

Cabe resaltar que, mediante el oficio con radicado No. 2026038300072441 del 20 de marzo de 2026, la empresa operadora AFINIA S.A. aceptó la propuesta presentada por el municipio de San Carlos para la energización e instalación del medidor en el sistema de alcantarillado. En dicho acuerdo, el municipio asumió un compromiso de pago con fecha límite del 31 de marzo de 2026, sin embargo, al momento de realizar la visita técnica, se evidenció que el ente territorial aún no había dado cumplimiento a esta obligación financiera.

De conformidad con los hechos descritos, se evidencia una gestión fiscal ineficiente e ineficaz por parte ENTerritorio S.A como Gerente del proyecto para garantizar la entrega y funcionamiento de la obra, materializada en fallas en el seguimiento al cumplimiento de obligaciones contractuales, lo que ha derivado en que la infraestructura ejecutada mediante el contrato de obra No. 2220656 sea actualmente una obra no funcional, así como del municipio de San Carlos directo responsable de la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos en el municipio, garante de la salud pública y ambiental.

Al no entrar en operación la comunidad no recibe el beneficio social esperado, materializándose una gestión antieconómica y una pérdida en la inversión de los recursos públicos, por la afectación patrimonial debido a la depreciación, posible obsolescencia o daño de los equipos electromecánicos por su falta de uso y mantenimiento prolongado.

Adicionalmente a la afectación directa a la salud pública de los habitantes de San Carlos y degradación del entorno por el vertimiento continuo de aguas residuales al espacio público, agudizando la crisis sanitaria a pesar de la inversión realizada.

Por los hechos anteriormente expuestos, se configura hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de \$5.350.025.324,33, que corresponde al total de los recursos pagados por concepto de obra \$4.993.355.780 y de interventoría \$356.689.544,33 de una obra que no presta ningún beneficio a la comunidad y si genera un daño al medio ambiente y salud pública, al tenor de lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, la Ley 610 de 2000, y posible alcance disciplinario de conformidad con lo determinado en la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

Respuesta ENTerritorio

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0101148 del 06 de mayo de 2026 ENTerritorio S.A.:

“(…) En atención a la observación realizada por la Contraloría General de la Nación al proyecto C136-REST- CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO SAN CARLOS CÓRDOBA, derivado del Convenio

Interadministrativo No. 212080 suscrito entre Prosperidad Social y ENTerritorio S.A. nos permitimos realizar las siguientes aclaraciones:

Inicialmente, ENTerritorio S.A. (antes FONADE) y el municipio de San Carlos - Córdoba, suscribieron el Contrato interadministrativo No. 2132179 de 28 de junio de 2013, cuyo objeto consistía en CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, por la suma de \$9,588,595,871 y un plazo inicial hasta el 31 de julio de 2014.

En cumplimiento de las obligaciones adquiridas, el municipio de San Carlos adjudicó el Contrato No. LP- 002-2013 de 27 de septiembre de 2013 a la firma CONSORCIO ALCANTARILLADO SAN CARLOS 2013 por valor de \$8,796,876,946.

Por su parte ENTERRITORIO, suscribió el 21 de mayo de 2014 el Acta de Servicio N. 130 cuyo objeto consistió en la INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA LA ETAPA DE VERIFICACIÓN TÉCNICA Y CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA.

Las novedades del Convenio No. 2132179 de 2013 fueron las siguientes:

- *El 12 de mayo de 2014, se suscribió documento de prórroga No. 1, donde se amplió el plazo del contrato hasta el 29 de diciembre de 2014.*
- *El 26 de diciembre de 2014, suscribió documento de prórroga No. 2, donde se amplió el plazo del contrato hasta el 31 de diciembre de 2015.*
- *El 23 de diciembre de 2015, se suscribió documento de prórroga No. 3 en donde se amplió el plazo del contrato hasta el 31 de marzo de 2016*
- *El 31 de marzo de 2016, se suscribió documento de prórroga No. 4 en donde se amplió el plazo del contrato hasta el 31 de julio de 2016.*

En este punto, el municipio de San Carlos no entregó a ENTerritorio S.A. las pólizas que amparaban la prórroga del convenio, venciendo el 31 de julio de 2016, como resultado de lo anterior, el proyecto no fue terminado presentando un avance del 89%.

Así las cosas, en Comité de Seguimiento de 29 de junio de 2021 se aprobó el cierre financiero de cara a suscribir un nuevo convenio con el municipio de San Carlos para la culminación del proyecto de acuerdo con los siguientes valores:

Estudio de Precios de Mercado para la Estructuración	
Valor Contrato Obra	\$ 3.081.395.470.94
Valor Interventoría	\$ 341.844.055.00
Valor Total	\$ 3.423.239.525.94

Consecuentemente, mediante radicado No. 20212700128971 de 30 de junio de 2021 ENTerritorio S.A. informó al municipio de San Carlos de dicha aprobación, para que se remitiera de manera la documentación necesaria para la suscripción de Convenio Interadministrativo y posteriormente, adelantar los procesos de contratación de obra e interventoría.

De igual forma, con el fin de contar con el cierre técnico de lo ejecutado por el municipio de San Carlos mediante el Contrato de Obra No. LP-002-2013, a través de radicado No. 20212700140711

de 21 de julio de 2021 se requirió al municipio de San Carlos la subsanación de su contratista de documentos técnicos, como memorias de cálculo, para dar continuidad en el proceso del nuevo convenio.

Con radicado No. 20212700142801 de 23 de julio de 2021 se remitió al municipio de San Carlos ayuda de memoria de reunión realizada el mismo 23 de julio, señalando los compromisos de la entidad territorial de liquidación del Contrato de Obra No. LP-002-2013, así como organizar los pliegos para la licitación y remitirlos a ENTerritorio S.A. para la revisión sin que esto supedita la suscripción del convenio dado que eso depende de que se subsane el tema de la liquidación.

El 03 de agosto de 2021 con radicado No. 20212700148041 se informó a Prosperidad Social del estado de suscripción del convenio con el municipio de San Carlos, señalando el trámite de cierre del expediente contractual del Contrato Interadministrativo No. 2132179 y la actualización de Precios de Mercado para la obra.

El municipio de San Carlos – Córdoba remitió el 23 de agosto de 2021 carta de intención de suscripción del nuevo convenio para la terminación del proyecto.

El 14 de septiembre de 2021 mediante correo electrónico el municipio informó de la imposibilidad de suscripción del convenio en atención a la excepción incluida en el Acuerdo Municipal No. 002 de 28 de abril de 2021.

A través de radicado No. 20212700200131 de 14 de octubre de 2021 ENTerritorio S.A. informó a Contraloría General de la República el plan de acción adoptado entre ENTerritorio S.A. y PROSPERIDAD SOCIAL para la terminación y puesta en funcionamiento del proyecto, las gestiones adelantadas por esta empresa a la fecha y destacó la Imposibilidad de suscribir convenio con el Municipio de San Carlos para la terminación y puesta en funcionamiento de proyecto, advirtiendo:

“(…) De conformidad con el Acuerdo Municipal No 002 del 28 de abril de 2021, expedido por el Concejo Municipal del Municipio de San Carlos (Córdoba), existe una restricción en el artículo primero en dicho acuerdo para la señora alcaldesa para suscribir convenios interadministrativos que señala entre otros: “(…) Exceptúese de las facultades dadas en este artículo, aquellos convenios que se piensen celebrar en materia de alcantarillado sanitario de la cabecera urbana HASTA TANTO NO SE LIQUIDE TODO LO CONCERNIENTE AL (LOS) CONTRATOS QUE FUERON CELEBRADOS CON EL OBJETO DE TERMINAR DICHAS OBRAS, al igual que los convenios que se piensen celebrar en materia de pavimentación de calles urbanas que no cuenten con redes de alcantarillado u otros servicios básicos como gas, acueducto entre otros (...)” y en tal sentido la restricción antes enunciada tiene relación directa con el objeto contractual del convenio que se pretendía celebrar.”

Ante la posibilidad del municipio de suscribir un nuevo convenio con el municipio de San Carlos, en Comité de Seguimiento de 22 de octubre de 2021 del Convenio Interadministrativo No. 212080 se aprobó la retoma del proyecto para contratación de obra e interventoría por parte de ENTerritorio S.A. así:

“El Comité de Seguimiento realizado el 29 de junio de 2021, aprobó los recursos para la terminación del proyecto C136 REST - CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS-CORDOBA por valor de \$ 3.423.239.525.94, sin embargo, el Acuerdo Municipal No. 002 del 2021, expedido por el Concejo

Municipal del Municipio de San Carlos (Córdoba) en su artículo primero restringe las facultades a la señora alcaldesa para suscribir convenios interadministrativos:

“Exceptúese de las facultades dadas en este artículo aquellos convenios que se piensen celebrar en materia de alcantarillado sanitario de la cabecera urbana hasta tanto no se liquide todo lo concerniente al (los) contratos que fueron celebrados con el objeto de terminar dichas obras, al igual que los convenios que se piensen celebrar en materia de pavimentación de calles urbanas que no cuenten con redes de alcantarillado u otros servicios básicos como gas, acueducto entre otros”

Por lo anterior, ante la imposibilidad para la suscripción del convenio interadministrativo entre ENTerritorio y el municipio de San Carlos para la terminación del proyecto, se requiere la retoma del proyecto por parte de ENTerritorio, es decir la contratación de la obra y la interventoría para su ejecución y entrega a la comunidad.

Decisión Los miembros del Comité de Seguimiento aprueban la retoma del proyecto CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS por parte de la Gerencia Integral de ENTERRITORIO, la cual adelantará el proceso de contratación para la obra e interventoría del proyecto y su posterior ejecución con un plazo para ello de nueve (9) meses.”

Revisado lo anterior, se destaca que ENTerritorio S.A. en el marco de sus competencias y con sujeción al Convenio Interadministrativo No. 212080 y los lineamientos del Comité de Seguimiento regulado en la cláusula novena del referido negocio jurídico, ha dado cumplimiento estricto a sus obligaciones contractuales.

Así, en lo que refiere al numeral 7 de la Cláusula tercera del Convenio 212080 que señala “(...) Suscribir contratos con entidades de derecho público, entre ellas entidades territoriales, o de derecho privado, para la ejecución de los proyectos, de acuerdo con los lineamientos del comité de seguimiento. (...)” citado por la CGR en la observación, se denota de los hechos narrados que si bien se buscó la suscripción de un convenio con el municipio de San Carlos para la TERMINACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DE LA ZONA URBANA MUNICIPIO DE SAN CARLOS, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, esto no fue posible en atención a la restricción estipulada en el Acuerdo Municipal No. 002 del 2021, expedido por el Concejo Municipal del Municipio de San Carlos (Córdoba) en su artículo primero, para la suscripción de un convenio relacionado con este proyecto; situación que escapa de las competencia de esta empresa.

Entonces, con observancia a lo señalado en la referida obligación, de acuerdo con los lineamientos de Comité de Seguimiento del Convenio 212080 llevado a cabo el 22 de octubre de 2021, ENTerritorio S.A. procedió con la estructuración y contratación de la obra a través del proceso INA-017-2022 resultando en la suscripción del Contrato de Obra No. 2220656.

Ahora, respecto de cumplimiento del numeral 6 de la Cláusula tercera del Convenio 212080 que señala “adelantar todos los trámites para entregar los bienes y servicios del contrato al DPS y a los beneficiarios finales”, es claro que ENTerritorio S.A. ha desplegado todas las gestiones y actuaciones en el marco de sus competencia con el fin de lograr la energización del proyecto, propiciando incluso reuniones entre el municipio de San Carlos y la empresa AFINIA con el fin de superar los motivos por los cuales la referida empresa no procede con la energización.

Valga la pena resaltar que, la imposibilidad actual de energización obedece a una deuda existente entre el municipio y la empresa prestadora del servicio de energía, circunstancia que escapa por completo a las obligaciones, competencias y facultades contractuales de esta entidad y de sus contratistas, quienes cumplieron integralmente con todas las actividades técnicas, administrativas y operativas requeridas para tal fin en el marco del contrato de obra, razón por la cual la situación pendiente no resulta atribuible a su gestión.

Por lo anterior, se ha solicitado a Prosperidad Social que, en el marco del proyecto del sistema de alcantarillado sanitario en el municipio de San Carlos - Córdoba ya culminado en su ejecución física, pero pendiente de energización por razones ajenas a esta entidad, se conmine al municipio al pago de la deuda que ostenta con la empresa AFINIA, así como se evalúe la viabilidad de que el municipio reciba la obra con la parcial eléctrica, asumiendo un compromiso expreso, claro y verificable de gestionar y obtener la energización definitiva.

Entonces, no es dable afirmar que ENTerritorio S.A ha faltado a una planeación, gestión y articulación interinstitucional para lograr la puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario, siendo evidente la gestión, seguimiento y control por parte de esta empresa. Al respecto, en la visita con la Contraloría General de la Republica se entregaron los oficios remitidos por ENTerritorio S.A, al municipio y a Prosperidad social y mesas de reunión con el municipio para lograr la entrega del proyecto.

Ahora bien, la inoperancia de la infraestructura obedece a una falta de voluntad y deficiente gestión de parte del municipio de San Carlos para el pago de la energización e instalación del medidor el cual permitirá la puesta en marcha del proyecto, esta obligación no es de ENTerritorio S.A. como lo ha advertido mediante oficios y mesas de reunión tanto por parte de la interventoría como ENTerritorio S.A

En cuanto a los equipos instalados en el proyecto el contratista de obra ha estado informando a todas las partes sobre las posibles afectaciones en la inoperancia de los equipos, precisamente por esta razón es imprescindible que el municipio de San Carlos reciba el proyecto y se haga cargo del mantenimiento y debido funcionamiento de la infraestructura y equipos entregados.

En cuanto a la afirmación que señala que la falta de operación ha impedido la recolección, conducción y tratamiento adecuado de las aguas residuales domesticas generadas en el municipio de San Carlos, razón por la cual las aguas residuales están siendo descargadas directamente sobre la vía pública, resulta inexacta; en visita realizada los días 13,14 y 15 de abril de 2026 y antes de iniciar el proyecto se evidenció que la comunidad tiene en sus predios pozos sépticos o no utilizan la red de alcantarillado existente.

Frente a lo anterior, vale la pena resaltar que la disposición de aguas negras a las calles es una inadecuada costumbre de la comunidad en el municipio de San Carlos, situación que ENTerritorio S.A. solicitó fuera objeto de campañas de sensibilización por parte de la entidad territorial en cabeza de la empresa operadora AQUALIA, para que no se haga uso de esas malas prácticas.

Adicional a lo anterior, se han conectado a la red de alcantarillado que existe, situación que se puso en conocimiento del municipio y se solicitó la sensibilización a la comunidad para que utilicen adecuadamente este sistema.

La Contraloría General de la Republica evidenció los equipos e infraestructura que fueron instalados en el proyecto, el Municipio de San Carlos - Córdoba es testigo y da fe que las obras

se realizaron a cabalidad, así mismo la interventoría informó que se hicieron pruebas al sistema de alcantarillado instalado en conjunto con AQUALIA y la entidad territorial validando el correcto funcionamiento de la red.

Se concluye entonces que, ENTerritorio S.A. como Gerente del proyecto en el marco del Convenio 210280 garantizó la ejecución técnica a satisfacción del proyecto TERMINACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DE LA ZONA URBANA MUNICIPIO DE SAN CARLOS, DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA, realizó seguimiento estricto al cumplimiento de la obligaciones de la empresa con Prosperidad Social y desplegó las gestiones correspondientes para la terminación y funcionalidad del proyecto, pues actualmente el alcantarillado del municipio de San Carlos cuenta con la capacidad de cumplir su propósito.

Así las cosas, es claro que las obras están ejecutadas y los recursos económicos invertidos en el proyecto, por lo que no es de recibo de esta entidad ni el cálculo en el hallazgo fiscal, ni que ENTerritorio S.A. sea objeto de la citada observación, cuando desde la empresa se ha garantizado la ejecución efectiva del proyecto, encontrando como obstáculo un incumplimiento del municipio de San Carlos ajeno a las competencias de ENTerritorio S.A. y no puede esta empresa suplir las obligaciones de pago del municipio de San Carlos con la empresa AFINIA, ni como garante de la salud pública y ambiental.(...)”

Respuesta Municipio de San Carlos

El Municipio de San Carlos aporta respuesta con SIGEDOC 2026ER0096255 del 04 de mayo de 2026 en los siguientes términos:

“(...) En atención a la comunicación 2026EE0084650 de observación remitida dentro del proceso de Auditoría Financiera a ENTerritorio, relacionada con el proyecto de construcción del Sistema de Alcantarillado del Municipio de San Carlos, Córdoba, me permito presentar las siguientes consideraciones:

❖ SOBRE LA NATURALEZA CONTRACTUAL DEL PROYECTO:

Es importante precisar que el proyecto objeto de observación corresponde a un contrato ejecutado y gerenciado por ENTerritorio, en el marco del cual el municipio de San Carlos actuó como entidad beneficiaria.

En este sentido, una vez finalizadas las obras, no se ha surtido a la fecha la entrega formal y material de la infraestructura construida al Municipio, mediante acta de recibo a satisfacción o instrumento equivalente.

Por lo anterior, el municipio no ha asumido la operación, administración ni responsabilidad directa sobre la infraestructura, encontrándose actualmente a la espera de que se formalice dicho proceso de entrega.

❖ SOBRE LA DESVINCULACIÓN DE RESPONSABILIDAD OPERATIVA:

En virtud de lo anterior, respetuosamente solicitamos se tenga en cuenta que:

- ***El municipio no ha recibido oficialmente la obra***
- ***No se ha perfeccionado el proceso de entrega ni puesta en funcionamiento***

- ***Por tanto, no es posible atribuir responsabilidad plena al ente territorial sobre la no operación del sistema.***

En consecuencia, solicitamos se evalué la desvinculación del municipio de cualquier responsabilidad directa derivada de la no operación actual del sistema, hasta tanto no se formalice la entrega de la infraestructura.

❖ **ACCIONES ADELANTADAS POR EL MUNICIPIO (ENERGIZACIÓN):**

No obstante, lo anterior, el municipio ha adelantado gestiones para contribuir a la solución del problema identificado.

En ese sentido:

- ***Se sostuvo reunión con la empresa prestadora de energía Afinia en fecha 17 de abril de 2016.***
- ***Como resultado, se lograron acuerdos de pago sobre la obligación existente.***
- ***Actualmente, el Municipio y AFINIA se encuentran en proceso de legalización de dicho Acuerdo.***
- ***Se tiene previsto realizar los pagos correspondientes, una vez firmado el Acuerdo entre las dos entidades.***

Estas acciones evidencian la voluntad institucional de superar las barreras que han impedido la energización del sistema.

❖ **DISPOSICIÓN DEL MUNICIPIO FRENTE A LA OPERACIÓN DEL SISTEMA:**

Es pertinente resaltar que el Municipio de San Carlos presenta actualmente una cobertura de Alcantarillado cercana al 0%, lo cual evidencia la urgente necesidad de poner en funcionamiento el sistema construido.

En ese sentido, el Municipio:

- ***Se encuentra en total disposición de recibir la infraestructura en cumplimiento y aprobación a los requerimientos del Operador.***
- ***Ha venido adelantando gestiones para garantizar su operatividad.***
- ***Requiere el acompañamiento institucional para la entrada en funcionamiento del Sistema***

❖ **SOLICITUD DE ACOMPAÑAMIENTO INSTITUCIONAL:**

Finalmente, solicitamos respetuosamente a la Contraloría General de la República su acompañamiento para:

- ***Facilitar la articulación institucional.***
- ***Impulsar la entrega formal del proyecto por parte de ENTerritorio.***
- ***Promover que la empresa operadora Aqualia reciba la infraestructura y de inicio a la operación del sistema.***

Lo anterior, con el fin de garantizar que la inversión realizada cumpla su finalidad social y se mitigue el impacto ambiental y sanitario evidenciado.

En conclusión, El municipio reitera su compromiso con la solución de la problemática, dejando constancia de que ha venido adelantando acciones concretas para viabilizar la entrada en operación del sistema, pese a no haber recibido formalmente la infraestructura. (...)

Análisis de Respuesta ENTerritorio S.A

En la respuesta remitida por ENTerritorio S.A, se presenta un recuento de los antecedentes del Contrato de Obra No. 2220656. Se precisa que este vínculo corresponde a una segunda fase, toda vez que el contrato inicial (LP-002-2013), suscrito entre el municipio de San Carlos y el Consorcio Alcantarillado San Carlos por un valor de \$8.796.876.946, culminó su etapa de ejecución el 31 de julio de 2016 con un avance físico del 89%.

En relación con la obligación prevista en la Cláusula Tercera del Convenio 212080, referente a la entrega de bienes y servicios al DPS y a los beneficiarios, ENTerritorio S.A manifiesto haber agotado las gestiones de su competencia para la energización del proyecto, señalando que dicha entrega se ha visto impedida por una deuda preexistente entre el municipio de San Carlos y la operadora AFINIA, situación ajena a su gestión, argumentando el cumplimiento de sus obligaciones en el alcance físico del Contrato de Obra No. 2220656.

No obstante, el objeto contractual exige la puesta en funcionamiento efectiva del sistema para garantizar que la inversión de recursos públicos cumpla su fin social, por tanto, la entrega de infraestructura que actualmente no es funcional no solo desvirtúa el alcance del contrato, sino que contraviene el principio de eficacia y la gestión fiscal.

La verificación de la disponibilidad de los servicios públicos era una actividad plenamente previsible, una gestión que debió agotarse y tramitarse ante el municipio de manera anticipada, y no postergarse hasta la fase final del proyecto. Esto es aún más crítico dado que el alcantarillado del municipio de San Carlos es una obra de gran impacto social y ambiental para una población que hoy tiene el 0% de cobertura y que lleva varios años a la espera de un proyecto que, a la fecha, no entra en operación.

Frente a la afectación ambiental reportada, la entidad desestima la descripción de vertimientos en vía pública realizada por la CGR, atribuyendo dicha situación a conductas inadecuadas de la comunidad y no a deficiencias técnicas del proyecto. No obstante, este argumento no exime a la entidad del deber de asegurar que la inversión pública erradicara de manera efectiva el foco de contaminación identificado en el municipio de San Carlos, garantizando que la infraestructura entregada cumpliera su fin.

Asimismo, la entidad reconoce que el contratista de obra ha advertido sobre el riesgo de deterioro y afectaciones técnicas de los componentes electromecánicos debido a su inoperancia prolongada.

Esta situación, previamente señalada por la CGR, es relevante considerando que el proyecto cuenta con acta de terminación suscrita desde el 17 de junio de 2025. El hecho de que la infraestructura haya superado once meses de inactividad técnica desde su finalización física, sin entrar en operación, materializa un riesgo inminente de pérdida de la vida útil de los equipos y, por ende, de los recursos invertidos.

En consecuencia, los argumentos expuestos por ENTerritorio S.A. no desvirtúan la observación, toda vez que terminación física de las obras no agota la responsabilidad de la gestión fiscal. Al no encontrarse operativo el sistema, los recursos públicos invertidos no han cumplido con su fin esencial ni social, configurándose un presunto daño patrimonial por una inversión ineficaz y antieconómica.

La inoperancia de las redes y la maquinaria que lleva un año desde su terminación técnica genera una degradación pasiva y un riesgo inminente de obsolescencia de los componentes electromecánicos. Destinar fondos del Estado para construir una infraestructura que queda expuesta al abandono técnico constituye una gestión fiscal ineficaz, pues se pagó por un servicio público que la población de San Carlos sigue sin recibir.

Análisis de la Respuesta del Municipio de San Carlos (Córdoba)

En la respuesta remitida por la administración municipal de San Carlos, se argumenta que ENTerritorio S.A no ha realizado la entrega formal de la infraestructura, indicando que, al no existir un acta de recibo a satisfacción, este no ha asumido la responsabilidad operativa ni administrativa de la infraestructura del sistema de alcantarillado sanitario. Sin embargo, esta situación no exime al ente territorial de la prestación del servicio de Alcantarillado, pues es conocedor del desarrollo de dichas obras en el perímetro del municipio y directo responsable de la mora del pago de servicios públicos con la empresa AFINIA S.A. E.S.P.

El Ente Territorial influye directamente en la Gestión Fiscal de la inversión y disposición de bienes públicos, consagrada en el Artículo 3º de la Ley 610 de 2000. Es necesario acotar que, si bien el municipio no actuó como ordenador del gasto ni ejecutor directo del proyecto, su responsabilidad en la gestión fiscal está dada en su condición de entidad beneficiaria y garante constitucional de la prestación del servicio en su territorio. En tal sentido, la gestión del municipio vulnera los principios de eficiencia y eficacia al omitir las acciones de su estricta competencia, específicamente el saneamiento de las obligaciones con la empresa AFINIA S.A. E.S.P., indispensables para la puesta en marcha de la EBAR y la EEAR.

Aunque el municipio reporta gestiones administrativas como acuerdos de pago con el operador de red, estas actuaciones resultan extemporáneas frente a la terminación de las obras. Mas aun cuando en la visita técnica se observó el incumplimiento del acuerdo de pago que estaba establecido para el 31 de marzo de 2026.

Si bien ENTerritorio S.A suscribió un contrato cuyo objeto era entregar en funcionamiento las obras, la conducta del municipio refleja una deficiencia en la planeación y articulación

interinstitucional, vulnerando los principios de la función administrativa consagrados en el Artículo 209 de la Constitución Política. Al permitir que una deuda financiera impida el aprovechamiento de una inversión superior a los cinco mil millones de pesos, el ente territorial contribuye a la configuración de una gestión antieconómica, afectando directamente el derecho de la comunidad a un ambiente sano (Art. 79 C.P.) y postergando una solución de saneamiento básico en un municipio con cobertura crítica, más aún al señalar que actualmente presenta una cobertura del 0% de Alcantarillado.

Una vez analizados los argumentos de ENTerritorio S.A y el municipio de San Carlos se configura Hallazgo con incidencia fiscal y presuntamente disciplinaria, pues no se logró desvirtuar que la infraestructura ejecutada mediante el contrato No. 2220656 actualmente es una obra no funcional, lo que representa una gestión fiscal ineficiente e ineficaz. Se evidencia un desconocimiento de la Ley 1150 de 2007 y del RAS (Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable), toda vez que los documentos del contrato deben garantizar el alcance de las obligaciones hasta la entrega del servicio. La entrega de equipos electromecánicos inactivos, expuestos a obsolescencia y deterioro sin prestar beneficio alguno, materializa un daño patrimonial por el valor total de la inversión.

En consecuencia, el hallazgo se ratifica por una cuantía de \$5.350.025.324,33, correspondiente a los pagos realizados por concepto de obra e interventoría. La inoperancia del sistema no solo anula el beneficio social esperado, sino que agrava el impacto ambiental, configurando un incumplimiento a la normativa ambiental vigente y una pérdida de recursos públicos por inversión improductiva.

Hallazgo No. 09 - Ejecución Contrato interadministrativo No. 224006 (D y F) en cuantía de \$1.640.589.440²⁴

La Ley 1150 de 2007 establece: *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”*

Los artículos 13 y 15 de la Ley 1150 de 2007 señalan: *“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

La Ley 1474 de 2011. *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

(...) Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la

²⁴ COH_1221_2026-1-AU-FI

actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Igualmente, el Manual de Gerencia de Proyectos - M-GG-01 - VERSIÓN: 02. de ENTerritorio S.A. indica:

(...) 6.8.2 SUBGERENCIA TÉCNICA O SUBGERENCIA FINANCIERA

La Subgerencia Técnica es la encargada del cumplimiento de la línea de servicio en Gerencia de Proyectos y propende por la eficacia de la gestión operativa en la administración y el control de los proyectos.

La subgerencia Financiera es la encargada de la Gerencia integral de los proyectos relacionados con la Estructuración y con la Evaluación de los proyectos.

Estas Subgerencias están encargadas del seguimiento técnico, administrativo, legal y financiero a la ejecución de los convenios y sus contratos derivados. Asimismo, debe realizar el proceso de liquidación de los contratos y convenios terminados. El seguimiento de la ejecución de los proyectos se realiza a través de mecanismos tales como: Informes de la interventoría que se contrate para los contratos derivados que requiere el proyecto, visitas de campo, comités técnicos, entre otros. Está conformada por un equipo de Gerentes de Unidad de las áreas de la Subgerencia Técnica y los Gerentes de convenios o contratos interadministrativos. Cada uno de ellos está a cargo de diferentes actividades para la correcta ejecución y liquidación de los contratos y convenios.

6.8.2.1 Gerentes de Unidad de las áreas de la Subgerencia Técnica

Los Gerentes de Unidad de las áreas de la Subgerencia Técnica serán personas de amplia trayectoria en la ejecución de proyectos. Cumplirán las siguientes funciones generales:

- 1. Monitorear el proceso de planeación, ejecución y liquidación de los convenios.*
- 2. Coordinar el grupo de Gerentes de convenios o contratos interadministrativos a su cargo.*
- 3. Verificar el cumplimiento de las metas establecidas en los convenios o contratos interadministrativos.*
- 4. Efectuar seguimiento a la ejecución de los proyectos.*
- 5. Dar asesoría y apoyo técnico a los Gerentes de convenios o contratos interadministrativos.*
- 6. Efectuar seguimiento para que ENTerritorio S.A. cumpla con los compromisos y obligaciones pactadas con sus clientes y proveedores.*

(...)

(...) 7.2 GESTIÓN Y RESPONSABILIDADES DEL GERENTE DE CONVENIO

La Gerencia de Proyectos, implica la ejecución e interacción de acciones combinadas de carácter, técnico, administrativo, operativo, legal y financiero, cuyo alcance está en función de la etapa de ejecución del convenio y en particular de cada uno de los proyectos establecido en el plan operativo y sus respectivos contratos.

Para cumplir con este alcance, el Gerente de convenio deberá realizar una serie de actividades apoyándose en las diferentes áreas de trabajo. En algunos casos el Gerente de convenio deberá entregar los insumos para que las diferentes áreas procesen la información y en otros casos deberá ser el responsable de dicho proceso. En todos los casos siempre deberá hacer el acompañamiento a cada uno de los procesos que se adelanten al interior de cada área, de manera tal que tenga el suficiente conocimiento de los avances técnicos, financieros, y jurídicos del proyecto o proyectos a su cargo, en el ejercicio de la Gerencia de Proyectos y para suministrar la información que el cliente o un interesado solicite.

(...) EL GERENTE DE CONVENIO EN LA ETAPA DE PLANEACIÓN

En la etapa de planeación de la Gerencia de Proyectos, el Gerente tiene que desarrollar varias actividades en una interacción permanente con el cliente y demás entidades vinculadas y/o interesadas en el o los proyectos a ejecutar. Las principales actividades que se identifican en esta etapa son:

- 1. Revisión preliminar del alcance del proyecto (información de soporte y del alcance del proyecto, realizar las visitas de campo que se requieran y verificación de destinación de excedentes).*
- 2. Instalación del Comité Operativo o de seguimiento.*
- 3. Elaboración del plan operativo inicial.*
- 4. Gestión para el ingreso efectivo de los recursos al convenio.*

Revisión Preliminar del Alcance del Proyecto

Suscrito y legalizado el convenio, el Gerente de convenio debe realizar una labor de revisión técnica de los documentos soporte suministrados por el cliente para contar con la información que le permita elaborar el plan operativo e iniciar el análisis preliminar del alcance técnico de los proyectos. También se debe identificar la estructura presupuestal y el marco legal para poder iniciar la elaboración de las reglas de participación para realizar los procesos de selección a que haya lugar, suscribiendo los contratos requeridos para la ejecución de los proyectos.

Los principales documentos que se deben revisar son:

- 1. Convenio: El Gerente de convenio debe verificar en el convenio las obligaciones de las partes entre las cuales se debe dar especial atención a la periodicidad de los pagos, forma de cobro de la Gerencia, periodicidad de los informes de gestión, cláusula de manejo de los rendimientos financieros y productos finales a entregar.*

(...) Trabajo de campo en la etapa precontractual

Además de revisar que los documentos y la información sean congruentes con los compromisos pactados en el convenio, el Gerente de convenio, si así el convenio lo requiere, debe hacer una visita o trabajo de campo. En los convenios en los que se deban realizar proyectos de obra, se hará una visita de campo sin excepción. Es importante mencionar que el trabajo de campo para la ejecución de un proyecto puede requerirse tanto en la etapa precontractual, como en las etapas contractual y postcontractual.

La visita de campo en la etapa precontractual hace parte de la revisión preliminar del alcance del proyecto. Allí, el Gerente de convenio debe verificar en campo las condiciones espaciales del lugar donde se desea implementar, montar y operar un proyecto y por lo tanto es indispensable efectuar un análisis de los factores locacionales entre los que se encuentran los estrictamente técnicos condiciones topográficas, suelos, corrientes de aire, facilidades de drenaje natural, etc.); los de condiciones de dotación de infraestructura básica (vías de acceso, fluido eléctrico y demás servicios públicos); y los del marco legal (ubicación respecto del POT, estudio de títulos, expedición de licencias y permisos, etc.). En todos los casos, el Gerente de convenio deberá verificar que las condiciones locacionales están conforme con los documentos aportados por el cliente.

Como producto del trabajo de campo, se deberá presentar un informe de visita al coordinador de Ejecución y Liquidación donde se refleje el alcance de la misma y de las implicaciones frente a la ejecución del respectivo proyecto.

(...) Planes operativos

El plan operativo es la herramienta de planeación y control de gestión para la ejecución de un convenio y sus respectivos proyectos, por lo tanto, es necesario que el plan se elabore y sea aprobado por el Comité Operativo, para iniciar la ejecución del convenio.

Para su elaboración se utiliza la información aportada por el cliente en la etapa de negociación del convenio, junto con la información de campo (cuando se requiera) y la información complementaria que se le solicite posteriormente al cliente, relacionada con aspectos técnicos, presupuestales y legales entre otros.

Los Planes Operativos se constituyen en la principal herramienta para el seguimiento a la ejecución de los convenios, y es indispensable elaborarlos de la manera más completa y precisa, para la ejecución de cada uno de los convenios suscritos por ENTerritorio S.A. Para contar con esta información, se deben escribir cartas a las entidades (clientes) solicitándoles toda la información necesaria, para la elaboración de los Planes Operativos. Esta actividad es responsabilidad de cada uno de los Gerentes de convenios o contratos interadministrativos, con la supervisión de su coordinador correspondiente.

(...) Cronograma de ejecución del convenio y sus respectivos proyectos. El cronograma, debe desarrollarse por macro actividades: Etapa de planeación del convenio, etapa precontractual de la contratación derivada, etapa de ejecución de los contratos derivados, etapa de liquidación de contratación derivada y de liquidación del convenio marco, y fase de cierre y cumplimiento de obligaciones postcontractuales del convenio marco.

(...) 7.2.2 EL GERENTE DE CONVENIO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN

La etapa de ejecución del convenio y sus respectivos proyectos comienza desde el momento en el que se revisan los documentos de estudios previos y se elaboran las reglas de participación

necesarios para la ejecución de los contratos requeridos para el desarrollo de los proyectos, hasta la entrega del producto o servicio terminado al cliente.

Durante la etapa de ejecución el Gerente de convenio, deberá encargarse de las siguientes actividades, entre otras:

- 1. Priorización de los procesos de selección y contratación de acuerdo con el plan operativo y participación activa en los procesos de selección y contratación que adelante ENTERRITORIO S.A., mediante el suministro oportuno y adecuado de información para la elaboración de los pliegos, posteriormente revisando estos documentos sugerir posibles ajustes, estando atento sobre las observaciones que realicen los interesados en los pliegos, efectuando las aclaraciones a que haya lugar.*
(...)
- 4. Trámite oportuno de respuesta a requerimientos efectuados por el cliente, por los proveedores o partes interesadas en la ejecución de los proyectos.*
- 5. Alimentación y monitoreo de la información contenida en los diferentes aplicativos con los que cuenta ENTERRITORIO S.A. para realizar la Gerencia de los Proyectos.*
- 6. Visitas de campo para hacerle seguimiento a la ejecución de los contratos.*
- 7. Elaboración de los informes.*
- 8. Coordinación y participación en reuniones periódicas de Comités Operativos o de seguimiento y Comités Técnicos*
- 9. Interacción continua y oportuna con el cliente.*
- 10. Seguimiento y ejecución de novedades relativas al convenio.*
11. Seguimiento y ejecución de novedades relativas a los contratos derivados.
- 12. Verificación y seguimiento de las obligaciones por parte de las interventorías contratadas, que incluirá conceptos o requerimientos para que estos cumplan a cabalidad con las obligaciones pactadas contractualmente.*
(...)
- 15. Recepción de bienes y servicios a los proveedores, verificando la calidad y especificaciones técnicas para posterior entrega al cliente y/o beneficiarios.*

(...) 7.2.2.1.a Seguimiento Técnico

El seguimiento técnico que realiza el Gerente de convenio está enmarcado dentro de las siguientes actividades:

- 1. Visitas o trabajo de campo*
- 2. Seguimiento a la contratación derivada de manera que esté acorde con los requerimientos del proyecto y las especificaciones técnicas contenidas en los pliegos y/o contrato.*
- 3. Revisión de los informes que presentan los contratistas, que cumplan con el cronograma previsto y con las especificaciones requeridas. Además, deberán entregarse en la periodicidad pactada o de acuerdo con lo estipulado en el contrato.*
- 4. Verificación del cumplimiento de los compromisos de los contratistas, consultores e interventores de los proyectos.*
- 5. Revisión de la correspondencia entrante, dando respuestas de carácter técnico a las mismas.*
- 6. Emisión de conceptos de carácter técnico sobre las novedades de los contratos.*
- 7. Emisión de conceptos sobre las especificaciones técnicas de los proyectos.*

7.2.2.1.c Seguimiento al cumplimiento de plazos y obligaciones contractuales

Atendiendo los lineamientos de la Presidente, así como las disposiciones contenidas en el Estatuto de Contratación Pública, es muy importante dar estricto cumplimiento a las cláusulas pactadas en todos los contratos suscritos por ENTerritorio S.A. y especialmente aquellas relacionadas con el control de ejecución, plazos de entrega, cantidad y calidad de producto, oportunidad en el cumplimiento de obligaciones, entre otras.

Por lo anterior, es importante que los responsables del control de ejecución de los contratos informen a la Subgerencia de Contratación de manera inmediata la ocurrencia de todo acontecimiento que pueda generar un posible incumplimiento contractual, a efectos de adelantar los requerimientos y acciones que la situación amerite.

En consecuencia, los responsables del control de ejecución de los contratos (supervisores y/o interventores) no cuentan con autorización de la Presidente para concertar prórrogas o solucionar directamente posibles hechos que generen situaciones de incumplimiento.

Además, se dictan las siguientes directrices en materia de seguimiento contractual:

- Es responsabilidad de los supervisores, interventores y Gerentes de convenios o contratos interadministrativos, verificar el respectivo seguimiento y control del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones del contratista y de ENTerritorio S.A.*
- De acuerdo con lo anterior, frente a cualquier tipo de incumplimiento, deberán cursarse los requerimientos del caso en los que de ser necesario eventualmente se podrá otorgar un plazo adicional para el cumplimiento de la obligación tardía, así como la explicación de las causas que motivan tal retardo o incumplimiento; aspecto que deberá estar reflejado en una novedad al contrato.*
- De todo requerimiento que se realice al contratista se deberá enviar copia a la Compañía de Seguros que expidió la garantía que ampara el respectivo contrato.*

El Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (224006 ENTERRITORIO) celebrado el día 12 de abril del 2024 entre el Ministerio de Salud y Protección social y ENTerritorio S.A, cuyo objeto es "Realizar la gerencia integral para ejecución de la reposición, ampliación y/o adecuación de la infraestructura de los centros de atención primaria de salud -CAPS- en la Guajira, priorizados por el Ministerio de Salud y Protección Social." estableció:

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO: "REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL PARA EJECUCIÓN DE LA REPOSICIÓN, AMPLIACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD -CAPS- EN LA GUAJIRA, PRIORIZADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL."

PARÁGRAFO: ALCANCE DEL OBJETO: *La gerencia integral contempla todas las acciones técnicas, administrativas, legales, sociales, ambientales y financieras, de tal forma que se ejecuten los proyectos de forma integral desde el inicio hasta la culminación total, así las cosas, esta gerencia integral incluye entre otros aspectos, el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, estudios, diseños, ejecución de las obras e interventorías de los veintiséis (26) Centros de Atención Primaria en Salud en el DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.*

"CLÁUSULA SEGUNDA. CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS O ESENCIALES DEL BIEN O SERVICIO OBJETO DE LA CONTRATACIÓN: *Las condiciones técnicas se establecen en el*

numeral 2.2. del estudio previo y sus anexos y el detalle de las actividades a desarrollar en la propuesta presentada por ENTERRITORIO S.A., documentos estos que hacen parte integral de presente contrato interadministrativo. Éstas deberán ser cumplidas durante la ejecución del contrato.”

“CLÁUSULA TERCERA. PLAZO DEL CONTRATO: El plazo de ejecución del Contrato Interadministrativo será de DIECIOCHO (18) MESES contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, el plazo podrá ser prorrogado previo acuerdo por escrito entre las partes.”

(...) “CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA. MULTAS: En caso de mora o incumplimiento de los compromisos por parte de ENTERRITORIO S.A. y previo requerimiento e informe del supervisor, el MINISTERIO podrá imponer y hacer exigibles las multas diarias y sucesivas, hasta por el uno por ciento (1%) del valor del contrato, las cuales entre si no podrán exceder del cinco por ciento (5%) del valor del contrato; la mencionada garantía será proporcional al servicio afectado.”

(...)” CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA. PENAL PECUNIARIA: En caso de incumplimiento total, defectuoso o parcial de las obligaciones a cargo de ENTERRITORIO S.A., éste (a) pagará al MINISTERIO a título de pena y estimación anticipada de perjuicios, una suma equivalente hasta por el diez por ciento (10%) del valor del contrato. En el evento que los perjuicios superen el valor estimado en esta cláusula, el MINISTERIO adelantará las acciones pertinentes para lograr su cobro imputando el valor pagado a dichos perjuicios. Lo dispuesto en la presente cláusula también podrá ser aplicado en el evento en que en cualquier momento de ejecución del contrato el monto de la totalidad de las multas sucesivas impuestas por el MINISTERIO sea igual el cinco por ciento (5%) del valor del contrato conforme a lo que se declare bajo el correspondiente siniestro; la mencionada garantía será proporcional al servicio afectado.”

ENTerritorio S.A. suscribió contrato interadministrativo con el Ministerio de Salud y Protección Social, el 12 de abril del 2024, cuyo objeto correspondió a: **“REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL PARA EJECUCIÓN DE LA REPOSICIÓN, AMPLIACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD -CAPS- EN LA GUAJIRA, PRIORIZADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.”** se fijó un valor hasta la suma de OCHENTA Y DOS MIL VEINTINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$82.029.471.975,00), No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), con un plazo de ejecución de dieciocho (18) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, con fecha 30 de abril de 2024, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución. El plazo podría ser prorrogado previo acuerdo por escrito entre las partes.

En el marco del citado contrato se estableció el siguiente alcance:

“(…) realizar todas las acciones técnicas, administrativas, legales, sociales, ambientales y financieras, de tal forma que se ejecuten los proyectos de forma integral desde el inicio hasta la culminación total, así las cosas, esta gerencia integral incluye entre otros aspectos, el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, estudios, diseños, ejecución de las obras e interventorías de veintiséis (26) Centros de Atención Primaria en Salud en el DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA (...)”

Del análisis documental del contrato se establece que teniendo en cuenta lo determinado en el clausulado y las obligaciones establecidas para cada una de las partes en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024. - No. 224006 ENTERRITORIO S.A., se dio la viabilidad para establecer la contratación derivada para el desarrollo de los proyectos de los cuales realizó la Gerencia Integral a cargo de ENTerritorio S.A.

Las intervenciones previstas abarcaban la reposición de Veinticuatro (24) Infraestructuras en Salud, Una (1) Ampliación y Una (1) adecuación con unas condiciones técnicas determinadas dentro de las obligaciones pactadas en el Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A); Por tal motivo, por medio de la Gerencia de Proyectos, se adelantaron las actividades necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato suscrito con miras a desarrollar las necesidades del MINISTERIO por parte de ENTERRITORIO S.A. para tales efectos se estableció la siguiente cláusula del mencionado contrato:

“(…) CLÁUSULA SEGUNDA. CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS O ESENCIALES DEL BIEN O SERVICIO OBJETO DE LA CONTRATACIÓN: Las condiciones técnicas se establecen en el numeral 2.2. del estudio previo y sus anexos y el detalle de las actividades a desarrollar en la propuesta presentada por ENTERRITORIO S.A., documentos estos que hacen parte integral de presente contrato interadministrativo. Éstas deberán ser cumplidas durante la ejecución del contrato. (…)

El contrato se suscribió por un valor de \$82.029.471.975,00 de acuerdo con la cláusula cuarta del contrato interadministrativo, determinados de la siguiente manera:

Tabla No.10
Detalle Valor del Contrato Interadministrativo No. 224006

(Cifras en pesos)

Concepto	Antes de IVA	Valor Iva	Total
Cuota de Gerencia	4.509.591.634	856.822.411	5.366.414.045
Obras	59.491.640.527	565.170.585	60.056.811.112
Interventorías	8.813.576.374	1.674.579.511	10.488.155.885
Consultorías - Estudios y Diseños	5.141.252.885	976.838.048	6.118.090.933
Total	77.956.061.420	4.073.410.555	82.029.471.975

Fuente: Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio), Elaboró Equipo auditor

La cláusula sexta del contrato interadministrativo determinó la forma de pago de la siguiente manera:

Tabla No.11
Detalle Forma de Pago del Contrato Interadministrativo No. 224006

(Cifras en pesos)

No.	%	Monto	Total
1	20%	16.405.894.395	Selección y constitución del patrimonio autónomo.
2	40%	32.811.788.790,00	Apertura de procesos de selección de los contratos llave en mano.

No.	%	Monto	Total
3	40%	32.811.788.790,00	Presentación del total de los diagnósticos y plan social de acompañamiento.
Total		82.029.471.975,00	

Fuente: Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio), Elaboró Equipo auditor.

Los pagos anteriormente indicados se facturarían de acuerdo con los componentes del contrato interadministrativo y distribuidos de la siguiente manera:

Tabla No.12
Distribución Forma de Pago del Contrato Interadministrativo No. 224006:

(Cifras en pesos)

	Primer Pago	Segundo Pago	Tercer Pago
Valor Consultorías antes de IVA	1.028.250.577,00	2.056.501.154,00	2.056.501.154,00
Valor Interventorías antes de IVA	1.762.715.274,80	3.525.430.549,60	3.525.430.549,60
Valor Obras antes de IVA	11.898.328.105,46	23.796.656.210,93	23.796.656.210,93
Valor Cuota Gerencia antes de IVA	901.918.326,80	1.803.836.653,60	1.803.836.653,60
Valor IVA (Cons+Inter+CG)	701.647.993,94	1.403.295.987,87	1.403.295.987,87
Valor IVA Obras	113.034.117,00	226.068.234,00	226.068.234,00
Total	16.405.894.395,00	32.811.788.790,00	32.811.788.790,00

Fuente: Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio), Elaboró Equipo auditor.

Por otra parte, de los recursos pagados por El Ministerio a ENTerritorio S.A. y fideicomitados por este al Patrimonio Autónomo serían descontados por concepto de cuota de gerencia previo aval del Comité Operativo, de conformidad con lo relacionado en la siguiente tabla:

Tabla No.13
Forma de Pago Cuota de Gerencia del Contrato Interadministrativo No. 224006

(Cifras en pesos)

No.	%	Monto	Concepto
1	20%	1.073.282.809,00	Presentación Plan Operativo en formatos de ENTERRITORIO S.A.
2	20%	1.073.282.809,00	Aprobación del tercer informe de gestión bimestral.
3	20%	1.073.282.809,00	Aprobación del quinto informe de gestión bimestral.
4	20%	1.073.282.809,00	Aprobación del séptimo informe de gestión bimestral.
5	20%	1.073.282.809,00	Aprobación del noveno informe de gestión bimestral.
Total		5.366.414.045,00	

Fuente: Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), Elaboró Equipo auditor.

ENTerritorio S.A. procedió a realizar el proceso de contratación derivada en cumplimiento del marco de sus obligaciones precontractuales de carácter específico²⁵ con el Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS, indispensables para el debido cumplimiento del objeto y el fin social para el que fue dispuesto el contrato interadministrativo. Proceso que se debía surtir de acuerdo con los requisitos técnicos, jurídicos y financieros para el desarrollo de los

²⁵ Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES. Literal A. Obligaciones de ENTerritorio S.A., Obligaciones Específicas, Literal B. Gestión Precontractual.

proyectos priorizados por el MSPS, atendiendo actividades que se describen de la siguiente manera:

- *Designar un Gerente del Contrato Interadministrativo e informar con antelación al MSPS sobre cualquier cambio en dicha designación.*
- *Realizar una revisión y análisis de la documentación e información técnica, legal y financiera de los proyectos priorizados por parte del MSPS. Dicha revisión consistirá en analizar la idoneidad de la información existente.*
- *Elaborar los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo, los cuales deben contener como mínimo: i. Verificación en campo del proyecto (se requiere visita conjunta con EL MINISTERIO, las entidades territoriales y las E.S.E). ii. Verificación de la titularidad en cabeza del municipio o de la Empresa Social del Estado E.S.E. de los predios o zonas a intervenir, así como la verificación que dichos predios estén libres de ocupación. iii. Determinación de la línea base con la cual se establecerán costos y presupuestos aproximados por componentes de los proyectos, con base en los PAR (Planteamientos Arquitectónicos de Referencia) elaborados por EL MINISTERIO. iv. Formulación del “Perfil Técnico Definitivo” el cual debe contener: una caracterización social y ambiental del entorno del proyecto, una revisión de aspectos normativos para el desarrollo del proyecto y de legalización del predio o predios, un diagnóstico de servicios públicos, equipamientos y vías, y una propuesta de intervención ajustada al presupuesto disponible.*
- *Revisar los aspectos normativos para el desarrollo del proyecto y de legalización del predio o predios, realizar una verificación de servicios públicos, equipamientos y vías, y una propuesta de intervención ajustada al presupuesto disponible.*
- *Elaborar con la suficiencia técnica, jurídica y financiera los estudios, documentos previos y términos de referencia para la contratación derivada, tales como: los contratos obra llave en mano, de interventoría y los demás que se requieran para la ejecución de los proyectos objeto del contrato interadministrativo*
- *Llevar a cabo la evaluación de las propuestas (en los requerimientos jurídicos, técnicos y financieros), que se presenten en el marco de los procesos de selección y establecer conforme a dicha evaluación el orden de elegibilidad.*

Adicionalmente se establecieron actividades conforme a las obligaciones de carácter contractual y supervisión de la ejecución de los proyectos²⁶:

- *Realizar la supervisión de los contratos derivados a fin de verificar las obligaciones establecidas en el contrato para la ejecución de los proyectos, así como el cabal cumplimiento de las actividades y compromisos contratados.*
- *Realizar el control y seguimiento de los proyectos a través de las herramientas tecnologías que disponga ENTerritorio S.A. para tal fin.*

²⁶ Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), CLÁUSULA SÉPTIMA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES. Literal A. Obligaciones de ENTerritorio S.A., Obligaciones Específicas, Literal C. Gestión Contractual y Supervisión a la Ejecución de los Proyectos.

- Mantener informado al MSPS del estado de cada uno de los contratos derivados, a través de los informes de gestión bimestrales.
- Realizar visitas técnicas de seguimiento a la revisión de la ejecución de los proyectos en compañía de los interventores, con el fin de verificar el avance y cumplimiento de las obligaciones. En caso de que como resultado de las visitas se evidencien observaciones, se emitirá un informe a las interventorías, quienes deberán solicitar la subsanación de estas a los contratistas derivados en un plazo a convenir. Las visitas de seguimiento serán realizadas por los supervisores a los contratos de interventoría o con el apoyo de profesionales idóneos de las regionales, zonales y oficinas con las cuales puede dar cobertura en todo el país.
- Presentar al MSPS un informe de gestión bimestral del contrato interadministrativo donde se incluya el avance de los proyectos de acuerdo con los informes de las interventorías, y el cual será entregado dentro los quince (15) días calendarios siguientes al bimestre reportado. La estructura de dicho informe será concertada previo al inicio del contrato interadministrativo, en caso de no acordarse dicha estructura, ENTERRITORIO S.A. reportará acorde su metodología.
- Dar concepto a los informes o respuestas que presente los contratistas de interventoría, como consecuencia de las actividades de supervisión.

En desarrollo de las actividades precontractuales y contractuales a cargo de la gerencia integral de ENTerritorio S.A, se estableció un esquema de grupos distribuidos en 6 contratos de obra y 4 contratos de interventoría de la siguiente manera:

Imagen No. 3
Esquema Contratación Derivada por Grupos

CONTRATOS LLAVE EN MANO DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN						CAPS PRIORIZADOS			CONTRATOS INTERVENTORIA				
GRUPO	No. Contrato	NOMBRE DE CONTRATISTA	PLAZO	ACTA DE INICIO/ FINAL	VALOR TOTAL CONTRATO	MUNICIPIOS	No. MINSALUD	CAPS	GRUPO	No. Contrato	NOMBRE DE INTERVENTORIA	ACTA DE INICIO/ FINAL	VALOR CONTRATO INTERVENTORIA
GRUPO 1	2240191	CONSORCIO RED HOSPITALARIA	8 MESES	28.11.2024 27.07.2025	\$ 6.436.857.737,67	SAN JUAN DEL CESAR	10	PS GUAYACANAL	GRUPO 1	2240259	INGOSER S.A.S	28.11.2024 27.07.2025	\$ 807.748.961,73
						SAN JUAN DEL CESAR	11	PS VILLA DEL RIO					
						SAN JUAN DEL CESAR	12	PS VERACRUZ					
						FONSECA	8	PS EL HÁTICO					
						FONSECA	9	PS MAYA BANGLOMA					
GRUPO 2	2240192	UNIÓN TEMPORAL VALLARTA	13 MESES	8.01.2025 8.02.2026	\$ 9.290.764.316,66	DIBULLA	7	PS LA PUNTA	GRUPO 2	2240279	CONSORCIO ALIANZA CAPS 2024	8.01.2025 8.02.2026	\$ 2.695.330.750,52
						DIBULLA	1	C.S MINGUEO					
GRUPO 3	2240193	CONSORCIO RED HOSPITALARIA	13 MESES	8.01.2025 8.02.2026	\$ 13.174.022.036,78	RIOHACHA	21	PS CAMARONES					
						RIOHACHA	22	PS MONGUI					
						RIOHACHA	20	PS TOMARRAZON					
GRUPO 4	2240267	CONSORCIO CAPS GUAJIRA	8 MESES	7.01.2025 6.09.2025	\$ 3.986.122.288,26	BARRANCAS	5	PS GUAYACANAL	GRUPO 3	2240264	CONSORCIO INTERVENTORIA GILEAD 2024	7.01.2025 6.09.2025	\$ 1.362.122.238,84
						BARRANCAS	6	PS LAGUNITA					
						URUMITA	13	CS LA ESPERANZA					
GRUPO 5	2240268	CONSORCIO CAPS GUAJIRA	8 MESES	7.01.2025 06.09.2025	\$ 6.301.997.909,27	ALBANIA	4	PS 4 DE NOVIEMBRE					
						ALBANIA	3	PS WARE WAREN					
						MAICAO	14	PS MAJAYURA					
						RIOHACHA	23	PS RESGUARDOSOLDADO PARATEBIEN					
GRUPO 6	2240280	CONSORCIO CENTROS GUAJIRA	13 MESES	25.02.2025 25.03.2026	\$ 18.996.793.416,81	MANAURE	15	CS AREMASAIN	GRUPO 4	2240283	CONSORCIO ALIANZA CAPS 2024	25.02.2025 25.03.2026	\$ 1.923.193.986,00
						MANAURE	17	PS MUSISHI					
						MANAURE	19	PS CURICHE					
						MANAURE	18	PS SHIRURIA					

Fuente: Presentación aplicación prueba de recorrido 12 de febrero 2026.

De acuerdo con los compromisos contractuales de ENTerritorio S.A para la realización de estos procesos de contratación se determinó un cronograma establecido en un Plan

Operativo el cual fue aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS. En este plan operativo se establecía el término máximo y fechas programadas para el cumplimiento de las actividades a desarrollar en el marco de la gerencia integral de ENTerritorio S.A.

En los documentos allegados a la CGR y como resultado del análisis documental de la ejecución del contrato de la referencia, se evidenció la radicación y el trámite de un informe técnico emitido por la supervisión del Ministerio de Salud y Protección Social respecto del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), identificado con el radicado No. 2025232000094803 del 26 de febrero de 2025.

De conformidad con lo señalado en dicho informe, se registra un atraso superior a seis (6) meses por parte de ENTerritorio S.A en la ejecución del Plan Operativo, toda vez que la etapa de estudios y diseños tenía prevista como fecha de inicio el mes de septiembre de 2024, pero su inicio efectivo se produjo únicamente en el mes de febrero de 2025.

Así mismo, la supervisión identificó incumplimientos en la entrega de los productos a cargo de ENTerritorio S.A, puesto que, a la fecha de emisión del informe, el Ministerio no había recibido dichos productos conforme a lo establecido en el Plan Operativo, los cuales debían ser entregados a más tardar en el mes de noviembre de 2024. En virtud de lo anterior y conforme a las conclusiones del informe de supervisión, se procedió.

En consecuencia, a esta solicitud realizada con el informe técnico, se emitió La Resolución 1620 de 2025 del Ministerio de Salud y Protección Social, *"Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 DE 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."*

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social con la Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025 *"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1620 del 8 de agosto de 2025"*, resuelve CONFIRMAR la declaratoria del incumplimiento parcial y la sanción impuesta, por valor de \$1.640.589.440 a ENTerritorio S.A.

En dicho documento se resuelve en primer lugar declarar un incumplimiento parcial del Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), en segundo lugar, la imposición de una pena a ENTerritorio S.A por valor de MIL Seiscientos Cuarenta Millones Quinientos Ochenta y Nueve Mil Cuatrocientos Cuarenta pesos (\$1.640.589.440); y en consecuencia a lo anterior, *DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO de la Póliza Única de Cumplimiento a favor de entidades estatales No. 18-44-101097120, expedida por Seguros del Estado S.A., en el amparo de CUMPLIMIENTO, por valor de la pena impuesta a ENTerritorio S.A.*

Esta declaratoria de incumplimiento por parte de ENTerritorio S.A. se sustenta en el informe de solicitud de inicio de presunto incumplimiento por parte de la supervisión a cargo del

Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS, del contrato interadministrativo No. MSPS-1025-2024, con radicado No. 2025232000094803 del 26 de febrero de 2025. En el cual se detallan los hechos generadores que conllevaron a la imposición de la multa o sanción, de los cuales se denota:

"(...) atraso ya comprobado de más de SEIS (6) meses, tomando como referencia el inicio de la etapa de los estudios y diseños en el Plan Operativo Inicial aprobado y contemplado para septiembre de 2024 y el inicio real de los mismos en el mes de febrero de 2025; no se tiene certeza, de la suficiencia técnica e idoneidad de los equipos contratados por ENTERRITORIO, del inicio de la ejecución de las obras y consecuentemente de su puesta al servicio de la Comunidad.

Así mismo, esta Supervisión considera que se podría estar incumpliendo lo establecido en la CLAUSULA SEGUNDA. CONDICIONES TECNICAS MINIMAS O ESENCIALES DEL BIEN O SERVICIO OBJETO DE LA CONTRATACION del Contrato interadministrativo No. 1025 de 2024 de parte de ENTERRITORIO que a la letra reza:

"Las condiciones técnicas se establecen en el numeral 2.2. del estudio previo y sus anexos y el detalle de las actividades a desarrollar en la propuesta presentada por ENTERRITORIO S.A., documentos estos que hacen parte integral de presente contrato interadministrativo. Estas deberán ser cumplidas durante la ejecución del contrato". Se anexa documento de estudios previos del proceso contractual (Anexo No. 7) en el que se establece en el numeral 2.2.3, lo siguiente:"

2.2.3. ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS

(...) Así las cosas, los productos técnicos mínimos y sin limitarse a ellos, que se deberán tener en cuenta para el desarrollo esta etapa son:

A. DISEÑO ARQUITECTONICO DETALLADO (SI APLICA)

(...) "DISEÑOS DE INGENIERIA DETALLADOS (SI APLICA)

(...) " Todo lo anterior para dejar claro que ENTERRITORIO no ha cumplido a la fecha del presente con la entrega al MSPS de los siguientes productos que debieron ser entregados a más tardar en el mes de noviembre de 2024 de acuerdo con el PLAN OPERATIVO aprobado:

- 1. Diseños Arquitectónicos detallados de los CAPS priorizados por el MSPS en el departamento de La Guajira para su concepto técnico favorable por parte del MINISTERIO en la etapa de Pre-factibilidad.*
- 2. Elaboración de todos los diseños técnicos detallados y definitivos de cada uno de los componentes definidos para la construcción, adecuación, ampliación o reposición de los CAPS de acuerdo con la normatividad vigente.*

Esta Supervisión considera que ENTERRITORIO no ha cumplido con las obligaciones específicas que se detallan a continuación:

- 1. "Elaborar con la suficiencia técnica, jurídica y financiera los estudios, documentos previos y términos de referencia para la contratación derivada, tales como: los contratos obra llave*

en mano, de interventoría y los demás que se requieran para la ejecución de los proyectos objeto del contrato interadministrativo.

Dado que, ENTERRITORIO, al hacer caso omiso a las indicaciones del MSPS y con la insuficiente información aportada por la Gerencia Integral en sus informes presentados, esta Supervisión considera que la contratación derivada en cabeza de ENTERRITORIO, ha incumplido la obligación previa mencionada.

2. *Elaborar los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo, los cuales deben contener como mínimo: i. Verificación en campo del proyecto (se requiere visita conjunta con EL MINISTERIO, las entidades territoriales y las E.S.E). ii. Verificación de la titularidad en cabeza del municipio o de la Empresa Social del Estado E.S.E. de los predios o zonas a intervenir, así como la verificación que dichos predios estén libres de ocupación, iii. Determinación de la línea base con la cual se establecerán costos y presupuestos aproximados por componentes de los proyectos, con base en los PAR (Planteamientos Arquitectónicos de Referencia) elaborados por EL MINISTERIO, iv. Formulación del "Perfil Técnico Definitivo" el cual debe contener: una caracterización social y ambiental del entorno del proyecto, una revisión de aspectos normativos para el desarrollo del proyecto y de legalización de/ predio o predios, un diagnóstico de servicios públicos, equipamientos y vías, y una propuesta de intervención ajustada al presupuesto disponible.*

Dado que, ENTERRITORIO, con la insuficiente información aportada al MSPS en los informes presentados, esta Supervisión considera que los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo no ha sido cumplida por ENTERRITORIO.

3. *Realizar la supervisión de los contratos derivados a fin de verificar las obligaciones establecidas en el contrato para la ejecución de los proyectos, así como el cabal cumplimiento de las actividades y compromisos contratados.*

Dado que, el MSPS no cuenta con la información suficiente que contenga las obligaciones establecidas en la contratación derivada celebrada por ENTERRITORIO y que dé cuenta de los planes de trabajo, perfiles profesionales, fechas de inicio, programación e hitos de entrega de productos, socializaciones, tiempos de aprobaciones, entre otros necesarios para garantizar el cumplimiento de esta obligación.

(...)

5. *Mantener informado al MSPS del estado de cada uno de los contratos derivados, a través de los informes de gestión bimestrales.*

Dado que ENTERRITORIO ha realizado entregas insuficientes de la información solicitada por el MSPS y que con los argumentos expuestos esta Supervisión considera que el inicio de la materialización de los CAPS priorizados por el MSPS en el departamento de La Guajira se encuentra INDETERMINADA, esta Supervisión considera incumplida la obligación previa de parte de ENTERRITORIO.

Por los argumentos expuestos esta Supervisión solicita al ordenador del gasto del Ministerio de Salud y Protección Social, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio para evaluar la imposición de la cláusula penal del contrato, pactada en la cláusula décima séptima en el 10% del valor del contrato. Lo anterior en consideración a que ENTERRITORIO no ha cumplido con las actividades a su cargo en las condiciones y términos acordados."

El Ministerio atribuye en sus argumentos que *“la responsabilidad contractual se estructura conforme con lo regulado en los artículos 1602 al 1617 del Código Civil y que, con base en esas normas, la responsabilidad se configura con los siguientes elementos:*

(i) la existencia de un contrato válidamente celebrado; (ii) la infracción de lo pactado, esto es, el incumplimiento imputable al deudor de una o más obligaciones contractuales; (iii) un daño antijurídico; (iv) un vínculo causal entre éste y aquél; y, (v) que quien reclame sea un contratante cumplido o que, de no serlo, su incumplimiento no justifique el que reclama.

*Pues existe un incumplimiento del contrato cuando una parte no ejecuta sus obligaciones en los términos pactados, por una causa que le es imputable o atribuible.*²⁷

El pago de la citada multa fue atendido por ENTerritorio S.A según los siguientes registros:

Tabla No.14
Afectación presupuestal por pago de la sanción impuesta

(Cifras en pesos)

DOCUMENTO	FECHA	No.	CONCEPTO	VALOR
CDP	24/10/2025	4987	Atender obligación derivada de la multa impuesta mediante Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025, expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, derivada del convenio 224006.	1.640.589.440
RP	24/10/2025	4931	Atender obligación derivada de la multa impuesta mediante Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025, expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, derivada del convenio 224006.	1.640.589.440
COMPROBANTE DE CONTABILIDAD	24/10/2025	DS-009367	Atender obligación derivada de la multa impuesta mediante Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025, expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, derivada del convenio 224006.	1.640.589.440
SOPORTE TRANSFERENCIA	24/10/2025		Atender obligación derivada de la multa impuesta mediante Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025, expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, derivada del convenio 224006.	1.640.589.440
COMPROBANTE DE EGRESO	31/10/2025	CE-012771	Atender obligación derivada de la multa impuesta mediante Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 2025, expedida por Ministerio de Salud y Protección Social, derivada del convenio 224006.	1.640.589.440

Fuente: ENTerritorio S.A, Elaborado por Equipo Auditor CGR.

En entrevista abierta realizada el 21 de abril con la responsable de la Oficina de Defensa Judicial, adscrita a la Oficina Asesora Jurídica de ENTerritorio S.A, se informó a la CGR que, a la fecha, la entidad no ha iniciado acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones Nos. 1620 de 2025 y 1967 de 2025, mediante las cuales se decidió y se ratificó, respectivamente, la sanción impuesta en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual.

Así mismo, se indicó que la decisión institucional de no activar la póliza asociada a la ocurrencia del siniestro derivado de los presuntos incumplimientos de ENTerritorio S.A, y de optar por el pago de la multa impuesta, obedeció a consideraciones internas relacionadas

²⁷ Respecto a los descargos y argumentos expuestos por la apoderada de ENTerritorio S.A en el desarrollo del PASC, alega que la gerencia integral para proyectos de salud en La Guajira y que su ejecución dependía de información que debía ser entregada por el MSPS y las entidades territoriales, la cual fue tardía e incompleta, afectando el cronograma, indicó que una de las situaciones que retrasó la ejecución del contrato fue que dos procesos se declararon desierto: INA-029-2024 y INA-041-2024, adicionalmente se alegó la violación al debido proceso por la falta de competencia del Ministerio para adelantar este procedimiento, ya que los contratos interadministrativos celebrados con ENTERRITORIO están excluidos del Estatuto General de Contratación (Ley 1150/07, art. 2, modificado por Ley 1474/11, art. 95).

con posibles afectaciones a la contratación futura en este tipo de proyectos. No obstante, no se aportaron documentos que sustenten o respalden dicha decisión.

ENTerritorio S.A informó que presentó demanda en contra del Ministerio de Salud y Protección Social con el fin de dirimir controversias contractuales relacionadas con el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), con el propósito de proceder a su liquidación y determinar los pagos que correspondan de acuerdo con los avances verificados en la ejecución del proyecto y que resulten a favor de ENTerritorio S.A. Así mismo informó que se encuentran en curso la presentación de demandas para inicio de acciones judiciales a contratistas por incumplimientos.

Lo observado pone de manifiesto una deficiente gestión de la Gerencia del Proyecto designada por ENTerritorio S.A, responsable de garantizar el cumplimiento de las obligaciones conforme a lo establecido en el marco del Manual de Gestión de Proyectos y en el marco Contrato Interadministrativo NO. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), el cronograma pactado del plan operativo, entregables y productos de carácter técnico, jurídico, social y financiero, para la ejecución y el debido cumplimiento del objeto pactado y la atención de la necesidad que dio origen a la asignación de recursos a proyectos priorizados.

Igualmente se ponen de manifiesto deficiencias en las actividades de interventoría asignada para efectuar el seguimiento administrativo, técnico y financiero de la contratación suscrita.

Como resultado de la inadecuada gestión desplegada por ENTerritorio S.A y de los reiterados incumplimientos contractuales evidenciados, se produjo la terminación anticipada del referido Contrato Interadministrativo el 14 de noviembre de 2025. Esta circunstancia generó la imposibilidad de ejecutar obras hospitalarias esenciales, afectando de manera significativa el derecho fundamental de acceso a la salud de la población beneficiaria — mayoritariamente de origen indígena—, sin que a la fecha existan garantías que aseguren la continuidad de los proyectos originalmente previstos.

Derivado de la deficiencia estructural en la ejecución de la gerencia integral de convenios y/o proyectos de carácter priorizado, lo cual configura una gestión ineficaz e inoportuna que impacta de manera directa los fines esenciales del Estado, al no garantizarse el cumplimiento efectivo del objeto y el alcance para los cuales fue celebrado el Contrato Interadministrativo N.º MSPS-1025-2024 (N.º 224006 ENTerritorio S.A), la cual derivó en la imposición y pago de una multa por incumplimiento contractual, configurando una afectación al patrimonio público, cuantificada en Mil Seiscientos Cuarenta Millones Quinientos Ochenta y Nueve Mil Cuatrocientos Cuarenta Pesos (\$1.640.589.440).

Considerando las omisiones en el cumplimiento de las funciones asignadas contractualmente, los efectos negativos en la ejecución del objeto contractual, la afectación al patrimonio público por el pago de multa, el presente hallazgo se registra con incidencia fiscal en la cuantía de \$1.640.589.440 y presunta disciplinaria los artículos 38 y 83 de la Ley 1952 de 2019 y demás disposiciones pertinentes.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097643 del 28 de abril de 2026:

(...) En atención a la Comunicación de Observaciones No. 05, y específicamente frente a la Observación No. 11 relacionada con la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (Numeración ENTerritorio S.A. 224006)., la empresa se permite presentar las siguientes consideraciones, con fundamento en la documentación obrante en sus archivos, así como en las actuaciones administrativas, judiciales y contractuales adelantadas.

1. Actuación institucional desplegada por ENTerritorio S.A.

ENTerritorio S.A., en el marco de la ejecución del citado contrato interadministrativo, adelantó de manera permanente actuaciones técnicas, administrativas, financieras y jurídicas orientadas al cumplimiento del objeto contractual, dentro del ámbito de sus competencias y conforme a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Durante la ejecución del Contrato Interadministrativo (30 de Abril de 2024 al 14 de Noviembre de 2025) se desarrollaron actividades relacionadas con:

- *Estructuración y contratación derivada requerida para la materialización de los proyectos CAPS priorizados.*
- *Seguimiento a contratistas e interventorías vinculadas.*
- *Coordinación interinstitucional con las entidades participantes del proyecto.*
- *Gestión documental, técnica y jurídica frente a novedades presentadas en la ejecución.*
- *Atención de requerimientos formulados por la entidad contratante.*
- *Acompañamiento permanente a la ejecución del negocio jurídico.*

2. Ejercicio del derecho de defensa dentro del procedimiento sancionatorio contractual

Frente al procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por el Ministerio de Salud y Protección Social, ENTerritorio S.A. ejerció oportunamente su derecho fundamental al debido proceso, contradicción y defensa, en los términos del artículo 29 de la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011.

En ese sentido, la empresa presentó los correspondientes descargos en el marco de la audiencia realizada el 25 de marzo de 2025, dentro del trámite administrativo, exponiendo las consideraciones técnicas, jurídicas y fácticas que estimó procedentes, entre ellas:

a. Violación al debido proceso y falta de competencia

- *Señaló que las citaciones a la audiencia fueron irregulares, ya que inicialmente no se notificó a ENTerritorio S.A. de la competencia del Secretario General del Ministerio para adelantar el proceso, vulnerando así el debido proceso.*
- *Argumentó que el Ministerio de Salud y Protección Social carece de competencia para adelantar este procedimiento, ya que los contratos interadministrativos celebrados con ENTerritorio S.A. están excluidos del Estatuto General de Contratación (Ley 1150/07, art. 2, modificado por la Ley 1474/11, art. 95).*

- Consideró que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no aplica porque la ejecución del contrato no se rige por la Ley 80 de 1993.

b. Cumplimiento diligente de las obligaciones

- Explicó que el objeto del contrato era la gerencia integral para proyectos de salud en La Guajira y que su ejecución dependía de información que debía ser entregada por el Ministerio de Salud y Protección Social y las entidades territoriales, la cual fue tardía e incompleta, afectando el cronograma inicial del contrato.
- Detalló las gestiones realizadas por ENTerritorio S.A., incluyendo mesas de trabajo, visitas técnicas, solicitudes de información, envío y ajustes del plan operativo, procesos de selección contractual y firma de fichas de viabilidad para varios CAPS.
- Subrayó que los retrasos y reprogramaciones no son imputables a ENTerritorio S.A., sino a la falta de insumos técnicos y decisiones oportunas por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y entes territoriales.

c. Observaciones sobre los hechos imputados

- Rechazó la existencia de incumplimiento en los hechos señalados por el MSPS, indicando que los informes y ajustes solicitados se atendieron y fueron aprobados en mesas de trabajo.
- Argumentó que los términos de referencia y documentos precontractuales fueron elaborados con autonomía y enviados al MSPS para su conocimiento, sin recibir observaciones.

d. Excepción de contrato no cumplido

- Invocó la excepción de contrato no cumplido (C.C., art. 1609), señalando que el MSPS no entregó información clave ni cumplió con sus propias obligaciones, impidiendo a ENTerritorio S.A. avanzar plenamente en la ejecución.
- Destacó que la definición y cambios de algunos CAPS no fueron comunicados a tiempo por el MSPS.

e. Sobre la cláusula penal

- Indicó que no se configura un incumplimiento imputable a ENTERRITORIO S.A que justifique hacer efectiva la cláusula penal pactada.
- Resaltó la necesidad de acreditar daños reales y un nexo causal para afectar las pólizas de garantía, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema.

Posteriormente, frente a la decisión adoptada mediante Resolución No. 0001620 del 8 de agosto de 2025, ENTerritorio S.A. interpuso recurso de reposición, reiterando y ampliando los fundamentos de su defensa, particularmente en relación con:

• Violación del debido proceso

Se alega la vulneración del debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política por tres razones principales: (i) la inadmisión arbitraria de pruebas solicitadas por Enterritorio S.A., mediante criterios excesivamente restrictivos de pertinencia y conducencia, lo que limitó la libertad probatoria e impidió acreditar eximentes de responsabilidad; (ii) la falta de imparcialidad en la valoración del acervo probatorio, al otorgarse prevalencia casi absoluta al informe del supervisor

y desestimarse las pruebas del contratista, configurándose una indebida acumulación de funciones de parte y decisor por parte del Ministerio; y (iii) la generación de indefensión parcial derivada de la deficiente comunicación sobre la competencia decisoria dentro del trámite. En conjunto, estas actuaciones comprometieron las garantías de objetividad, contradicción y defensa.

- **Inexistencia de prueba de incumplimiento imputable a Enterritorio S.A.**

Se sostiene que no existe fundamento probatorio para atribuir de manera exclusiva el incumplimiento a Enterritorio S.A., en tanto el Ministerio de Salud y Protección Social también asumió obligaciones esenciales para la ejecución del contrato, entre ellas el suministro de información, la priorización de los CAPS, la gestión de consultas previas, la obtención de licencias, la aprobación de recursos y el pago oportuno. Varias de estas obligaciones no fueron cumplidas o se ejecutaron tardíamente, afectando directamente la posibilidad de ejecución del objeto contractual.

En particular, la falta de información predial, social y ambiental, la no priorización oportuna de algunos proyectos, la omisión en la realización de consultas previas y la demora en la aprobación de recursos y licencias generaron obstáculos determinantes. Ante dicha inacción, Enterritorio S.A. desplegó actuaciones diligentes dentro de las cuales constan oficios, mesas técnicas, reuniones de seguimiento y alertas de riesgo, cuya trazabilidad documental obra en el expediente.

En consecuencia, se configura un incumplimiento previo y concurrente del Ministerio que condicionó la ejecución contractual e impide imputar responsabilidad exclusiva al contratista. La decisión recurrida, al desconocer esta concurrencia, adopta una visión parcial del contrato y vulnera los principios de buena fe y de imposibilidad de exigir lo imposible.

- **Desconocimiento de las alteraciones sustanciales del alcance y cronograma**

Se alega que el Ministerio desconoció las modificaciones sustanciales al objeto y condiciones del contrato, debidamente formalizadas, las cuales impactaron de manera directa la planeación, ejecución y cronograma del proyecto. En particular, cambios como la exclusión e inclusión de CAPS alteraron la distribución geográfica, logística y las etapas técnicas y sociales, exigiendo reajustes en estudios, diseños y procesos de socialización.

No obstante, el Ministerio evaluó el desempeño de Enterritorio S.A. con base en el cronograma y metas iniciales, sin reconocer dichas modificaciones, lo que resulta desproporcionado e improcedente, al exigir el cumplimiento de condiciones contractuales ya superadas. Adicionalmente, existieron restricciones operativas ajenas al contratista, como la falta de priorización formal de algunos proyectos, la no autorización para iniciar procesos específicos y limitaciones presupuestales reconocidas por la propia supervisión.

En ese contexto, tratándose de un contrato de ejecución progresiva bajo la modalidad “llave en mano”, las variaciones introducidas implicaban necesariamente ajustes en la planificación, los cuales no pueden ser desconocidos en aplicación del principio de buena fe. En consecuencia, tales alteraciones constituyen un factor eximente o, al menos, atenuante de responsabilidad que no fue debidamente valorado en la decisión recurrida.

- **Avance técnico acreditado y naturaleza progresiva del contrato**

Se sostiene que Enterritorio S.A. ejecutó y acreditó avances técnicos parciales de manera continua, mediante la entrega de diagnósticos, estudios, anteproyectos e informes periódicos, varios de los cuales fueron recibidos y avalados por la supervisión, lo que descarta cualquier inactividad u omisión.

En ese sentido, resulta improcedente valorar el cumplimiento únicamente desde el resultado final, desconociendo la naturaleza progresiva del contrato “llave en mano” y los avances intermedios efectivamente realizados.

- **Falta de pago oportuno del segundo desembolso**

Se alega que el Ministerio incurrió en incumplimiento al omitir el pago del segundo desembolso previsto contractualmente, pese a que Enterritorio S.A. había satisfecho las condiciones establecidas para su exigibilidad, consistentes en la presentación y aprobación del informe de gestión correspondiente e inicio de los procesos de selección bajo la modalidad pactada. No obstante, la entidad contratante impuso requisitos adicionales no previstos en el contrato, como la aprobación total de los diseños, lo cual fue exigido por la supervisión sin soporte contractual.

La falta de giro del segundo desembolso tuvo un impacto directo en la ejecución del proyecto, al afectar el flujo de caja necesario para la operación, incluyendo el pago de la segunda cuota de gerencia. En consecuencia, Enterritorio S.A. debió asumir con recursos propios la continuidad del equipo técnico y operativo durante varios meses, situación que alteró la normal ejecución financiera del contrato.

Adicionalmente, se evidencia que el cumplimiento de ciertas condiciones impuestas por la supervisión resultaba materialmente imposible para el contratista, en tanto (i) solo existía priorización formal de 25 CAPS, sin viabilidad de ejecutar un supuesto CAPS adicional no formalizado; (ii) la supervisión negó la autorización para iniciar procesos en algunos CAPS específicos pese a la solicitud del contratista; y (iii) los recursos inicialmente asignados solo alcanzaban para 23 CAPS, quedando otros sin financiación hasta la aprobación de ajustes presupuestales por parte del Ministerio.

En este contexto, la falta de pago no solo generó un bloqueo financiero ajeno a Enterritorio S.A., sino que además condicionó el avance del proyecto y rompió la cadena normal de ejecución contractual. Por ello, no es jurídicamente procedente atribuir al contratista las consecuencias derivadas de dicha situación, la cual responde a factores imputables a la entidad contratante y a condiciones externas no controlables por el ejecutor, bajo el principio de que nadie está obligado a lo imposible.

- **Inexistencia del perjuicio que dice haber sufrido el Ministerio y ausencia de nexo causal.**

El último de los argumentos del escrito de recurso presentado por Enterritorio S.A. tiene que ver con que la cláusula penal solo puede cobrarse cuando se cumplen varios presupuestos:

i) incumplimiento imputable al deudor y ii) que exista un perjuicio real y demostrable derivado del incumplimiento, en la medida que la cláusula penal es resarcitoria.

En ese sentido, el Ministerio no acreditó la existencia de un daño concreto derivado de la supuesta mora o incumplimiento de Enterritorio S.A. Tampoco probó un nexo causal entre la conducta del contratista y algún perjuicio al interés público. No existe un análisis técnico que cuantifique o describa el perjuicio que sufrió o la comunidad.

Tampoco se distingue si tal eventual perjuicio no estaba ya siendo afrontado mediante medidas correctivas: terminación anticipada del contrato o la reprogramación de metas en otro convenio.

Adicionalmente, conforme el análisis realizado por la apoderada de Enterritorio S.A., no existe nexo causal porque los incumplimientos del Ministerio rompen el mismo. La cláusula penal no puede reclamarse si el incumplimiento no es culpable. Incluso, si se admite que la cláusula penal estima perjuicios de manera anticipada, es necesario verificar la imputabilidad del incumplimiento. No obstante, lo anterior, mediante Resolución No. 001967 del 24 de septiembre de 2025, el Ministerio confirmó la decisión inicialmente adoptada, agotándose la vía administrativa.

3. Pago de la obligación derivada del acto administrativo

Una vez ejecutoriado el acto administrativo sancionatorio, ENTerritorio S.A., en observancia del principio de legalidad y con el propósito de evitar la causación de intereses moratorios, costos adicionales y contingencias económicas superiores para la empresa, procedió al pago de la suma impuesta.

Dicho pago no comporta aceptación de responsabilidad sustancial frente a los hechos discutidos, ni renuncia a las acciones judiciales y contractuales orientadas al restablecimiento patrimonial correspondiente.

4. Inexistencia de detrimento consolidado y acciones de recuperación

Si bien se efectuó una erogación derivada del acto administrativo referido, la misma no puede analizarse de manera aislada como pérdida patrimonial definitiva, toda vez que ENTerritorio S.A. ha activado mecanismos concretos, actuales y verificables de recuperación de recursos y restablecimiento económico.

En consecuencia, la valoración integral de la situación debe considerar las acciones en curso dirigidas a obtener el reintegro total o parcial de los valores pagados, así como la reparación de perjuicios asociados.

5. Acción judicial frente al Ministerio de Salud y Protección Social

ENTerritorio S.A., al no compartir las conclusiones administrativas que dieron origen a la sanción y a la terminación contractual, promovió acción judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se controvierten los actos y circunstancias asociados al contrato de referencia.

Información del proceso:

- Medio de control: Controversias contractuales
- Radicado: 25000233600020260008500
- Despacho judicial: Tribunal Administrativo De Cundinamarca
- Estado actual: pendiente admisión

Entre las pretensiones formuladas se encuentran:

Que se declare que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL incumplió las obligaciones pactadas en el Contrato Interadministrativo No. 1025 de 2024 (numeración ENTerritorio S.A. 224006), generando la imposibilidad de ejecutar y entregar el mismo por parte de ENTERRITORIO S.A.

Que, dado que el MSPS no quiso seguir participando en la liquidación bilateral, se liquide el Contrato Interadministrativo No. 1025 de 2024 (numeración ENTerritorio S.A. 224006) judicialmente y se pague a la demandante los valores correspondientes conforme a la liquidación que se adjunta por la suma de CINCO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$5.756.347.388,63)

Que, como consecuencia de lo anterior, se declare que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL incumplió con las obligaciones de pago derivadas del Contrato Interadministrativo No. 1025 de 2024 (numeración ENTerritorio S.A. 224006, en consecuencia, se solicita se ordene al demandado reconocer y pagar a favor de mi mandante la suma de DOS MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$2.146.565.618) por concepto de 2 cuotas de gerencia.

Que, como consecuencia de lo anterior, se declare que el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL debe reintegrar la suma de MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.640.589.440) correspondientes a la imposición de la cláusula penal impuesta.

Que se ordene la actualización o indexación de los valores contenidos en los numerales anteriores, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993.

Que se condene en costas y agencias en derecho al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

6. Acciones judiciales frente a contratistas derivados

Adicionalmente, Enterritorio S.A radicó solicitud de Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativo, ante la Procuraduría General de la Nación de los siguientes contratos derivados:

Relación preliminar:

No. Contrato	Contratista	Radicado
2240191	Consortio Red Hospitalaria	E-2026-223600
2240193	Consortio Red Hospitalaria	E-2026-223602
2240259	INGOSER S.A.S.	E-2026-223598
2240279	Consortio Alianza CAPS 2024	E-2026-223653
2240267	Consortio CAPS Guajira	E-2026-223628
2240268	Consortio CAPS Guajira	E-2026-223632
2240264	Consortio Interventoria Gilead 2024	E-2026-223605

No. Contrato	Contratista	Radicado
2240280	Consortio Centros La Guajira	E-2026-223619
2240283	Consortio Alianza CAPS 2024	E-2026-223650

7. Efectividad de garantías y reclamación de pólizas

Una vez evidenciados los retrasos en la entrega de productos por parte de los contratistas, en el marco de la ejecución contractual, se iniciaron en virtud de la cláusula penal de apremio los siguientes procesos por presunto incumplimiento contractual:

En desarrollo del	Número de Contrato	Radicado	Fecha
	2240191	20256000000819	02/04/2025
	2240192	20256000000849	09/04/2025
	2240267	20256000000859	10/04/2025
	2240268	20256000000869	11/04/2025
	2240279	20256000000879	14/04/2025
	2240193	20256000000889	14/04/2025
	2240283	20256000000909	15/04/2025

procedimiento establecido por ENTerritorio S.A. para la atención de presuntos incumplimientos contractuales, se llevaron a cabo las siguientes mesas de trabajo:

- Contrato No. 2240267 suscrito con el Consortio CAPS Guajira, realizadas los días 19,20 de mayo y 12 de junio del año 2025.
- Contrato No. 2240268 suscrito con el Consortio CAPS Guajira, realizadas los días 19,23 de mayo y 11 de junio del año 2025.
- Contrato No. 2240283 suscrito con el Consortio Alianza Caps 2024, realizadas los días 19,27 y 30 de mayo del año 2025.

- d) Contrato No. 2240191 suscrito con el Consorcio Red Hospitalaria, realizadas los días 26 y 30 de mayo del año 2025.
- e) Contrato No. 2240192 suscrito con el contratista Unión Temporal Vallarta, realizadas los días 04 y 05 de junio del año 2025.
- f) Contrato No. 2240279 suscrito con el contratista Consorcio Alianza Caps 2024, realizadas los días 06 y 12 de junio del año 2025.
- g) Contrato No. 2240193 suscrito con el contratista Consorcio Red Hospitalaria, realizadas los días 20, 24 de mayo y 04 de junio del año 2025.

Una vez agotada la etapa de mesas de trabajo prevista en el procedimiento interno, sin que se lograra la normalización de los contratos y evidenciándose el incumplimiento de los compromisos adquiridos por los contratistas derivados en dicho escenario, la Subgerencia de Estructuración procedió a instaurar las siguientes solicitudes de declaratoria de presunto incumplimiento contractual:

Número de Contrato	Tipo de Contrato	Radicado	Fecha
2240191	Obra	20256000001019	04/07/2025
2240259	Interventoría	20256000001029	04/07/2025
2240193	Obra	20256000001039	07/07/2025
2240192	Obra	20256000001049	07/07/2025
2240267	Obra	20256000001119	11/07/2025
2240283	Interventoría	20256000001139	11/07/2025
2240268	Obra	20256000001129	11/07/2025
2240279	Interventoría	20256000001169	24/07/2025
2240280	Obra	20256000001179	30/07/2025
2240279	Interventoría	20256000001319	19/09/2025
2240192	Obra	20256000001309	19/09/2025
2240259	Interventoría	20256000001329	23/09/2025

Conforme a lo anterior, se presentaron las siguientes reclamaciones ante las compañías aseguradoras:

- a) Reclamación presentada mediante el memorando N°202540010005431 del 17 de sept del año 2025, del contrato N°2240283 suscrito con el consorcio Alianza Caps 2024. Aseguradora no se pronunció.
- b) Reclamación presentada mediante el memorando N°202540010006621 del 11 de noviembre del año 2025, del contrato N°2240192 suscrito con el contratista Unión Temporal Puerto Vallarta. Aseguradora no se pronunció.
- c) Reclamación presentada mediante el memorando N°202540010004741 del 05 de agosto del año 2025, del contrato N° 2240268 suscrito con el contratista Consorcio Caps Guajira. Aseguradora seguros mundial objeto la reclamación presentada mediante la comunicación N°AJU-1011-2025. Reconsideración presentada mediante el memorando N°202540010007421 el día 09 de diciembre del año 2025. Aseguradora ratifico la objeción.

Una vez finalizada el 14 de noviembre de 2025, la contratación derivada del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025 de 2024 y verificado el incumplimiento en la entrega de productos por parte de los contratistas, se iniciaron en virtud de la cláusula penal pecuniaria los siguientes procesos por presunto incumplimiento contractual:

Número de Contrato	Contratista	Radicado
2240191	Consorcio Red Hospitalaria	20266000000069
2240192	UNION TEMPORAL VALLARTA	20266000000079

Igualmente, ENTerritorio S.A. continuará adelantando los procedimientos contractuales contra todos los contratistas derivados correspondientes para la declaratoria de siniestro y efectividad de garantías de cumplimiento respecto de los contratos a que haya lugar, conforme a las cláusulas pactadas y a la normatividad aplicable.

Contratación Derivada	Valor del Contrato	Valor Penal Pecuniaria
2240191 - Grupo 1 - Llave en Mano	6.436.857.737,67	1.931.057.321,30
2240192 - Grupo 2 - Llave en Mano	9.290.764.316,66	2.787.229.295,00
2240193 - Grupo 3 - Llave en Mano	13.174.022.036,78	3.952.206.611,03
2240267 - Grupo 4 - Llave en Mano	3.986.122.288,26	1.195.836.686,48
2240268 - Grupo 5 - Llave en Mano	6.301.997.909,27	1.890.599.372,78
2240280 - Grupo 6 - Llave en Mano	18.996.793.416,81	5.699.038.025,04
2240259 - Grupo 1 - Interventoría	807.748.961,73	242.324.688,52
2240279 - Grupo 2 - Interventoría	2.695.330.750,52	808.599.225,16
2240264 - Grupo 3 - Interventoría	1.362.122.238,84	408.636.671,65
2240283 - Grupo 4 - Interventoría	1.923.193.986,00	576.958.195,80
Total	64.974.953.642,54	19.492.486.092,76

Con ocasión de los presentes procesos de declaratoria de siniestro, se pretende recaudar la suma de DIECINUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL NOVENTA Y DOS PESOS (\$19.492.486.092), correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor total de la contratación derivada, calculado de manera proporcional, conforme se detalla a continuación:

9. Conclusión

De lo expuesto se evidencia que ENTerritorio S.A. no asumió una posición pasiva frente a los hechos objeto de observación, sino que desplegó actuaciones administrativas, judiciales y contractuales concretas dirigidas a:

- Ejercer oportunamente su defensa.*
- Cumplir obligaciones legales exigibles evitando mayores cargas económicas.*
- Controvertir judicialmente las decisiones adoptadas.*
- Reclamar a terceros presuntamente responsables.*
- Hacer efectivas garantías contractuales.*
- Procurar el restablecimiento patrimonial correspondiente. (...)*

Análisis de la Respuesta

Radicado No. 2026EE0081902 de fecha 21 de abril de 2026:

1. Actuación institucional desplegada por ENTerritorio S.A.

La entidad describe la realización permanente de actuaciones técnicas, administrativas y financieras, dentro ámbito de sus competencias y conforme a los principios de la función administrativa mediante actividades desarrolladas para el cumplimiento del objeto del contrato, sin embargo, los argumentos no son de recibo por la CGR frente a lo descrito en informe técnico emitido por la supervisión del Ministerio de Salud y Protección Social

respecto del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), identificado con el radicado No. 2025232000094803 del 26 de febrero de 2025, Informe de Presuntos Incumplimientos, describe diversas situaciones que derivaron en incumplimientos parciales de actividades a cargo de ENTerritorio S.A los cuales afectaron directamente la ejecución del proyecto, se relacionan las siguientes:

- Retrasos en la aprobación del Plan Operativo, de acuerdo con esto ENTerritorio S.A para el primer mes, es decir a mayo de 2024, se debía contar con la suscripción del Acta de Inicio, la elaboración del Reglamento de plan operativo y su aprobación, pero la aprobación del Plan Operativo solo se logró el 21 de junio, habiendo transcurrido un mes y 21 días del inicio del contrato y finalmente hasta el 12 de julio de 2024 el MSPS manifiesta que el Plan Operativo presentado *“...se considera el inicial para efectos del cumplimiento de los compromisos establecidos para el pago inicial de la cuota de Gerencia a ENTERRITORIO...”*

- Omisiones a los requerimientos del Ministerio, se evidenció lo siguiente: El ministerio estableció como actividad previa para los procesos de contratación derivada, la revisión y aprobación de los términos referencia de estos procesos, en su rol de Supervisor del Contrato Interadministrativo del y para ello le solicito comunicaciones enviadas a ENTerritorio S.A como la realizada en radicado 2024232000207271 del 12 de julio de 2024, solicitud fue ratificada mediante comunicado con radicado 2024232000314251 del 29 de julio de 2024, sin embargo manifiesta el Ministerio en el informe técnico de presuntos incumplimientos, y manifiesta que *“...ENTerritorio hizo caso omiso a estos requerimientos por parte del ministerio, De las comunicaciones referidas en los párrafos anteriores, ENTERRITORIO hizo caso omiso, no dio respuesta formal a las solicitudes, y procedió a realizar los procesos contractuales bajo su propio riesgo, consideración y criterio, sin contar con el lineamiento del Ministerio, como se puede evidenciar en el primer procesos contractual adelantado por ENTERRITORIO, del que el MSPS solo tiene información el 30 de julio de 2024 cuando ENTERRITORIO envía el link del proceso INA-022, momento en el cual el proceso ya había sido subido a la plataforma SECOP desde el 26 de julio...”*

- Retrasos en los Procesos de Contratación (Llave en mano e Interventoría): describe el Ministerio en su informe técnico, que para el mes tercero y cuarto, ósea entre julio y agosto, debía haber terminado los procesos de contratación de todos los CAPS priorizados, situación que solo se dio hasta el 6 de septiembre se tendría acta de selección del proceso INA-022, con lo que se da paso al trámite de suscripción del contrato y dándole inicio a la segunda etapa de acuerdo al Plan Operativo, correspondiente a la Etapa Contractual de los Proyectos y Liquidación de los Contratos Derivados, planteada para desarrollarse a partir del quinto mes, es decir en septiembre de 2024 y contemplaba 2 meses estableciendo que el inicio de las obras debían iniciar en noviembre de 2024, a pesar de este cronograma se evidenció lo siguiente de acuerdo al informe técnico del ministerio: *“...A la fecha del presente informe, el Ministerio de Salud y Protección aún no cuenta con uno solo de los estudios y diseños, no hemos emitido aprobación de estudios y diseños, nos e tienen licencias de construcción y mucho menos se han iniciado obras relacionadas con la Construcción de los CAPS priorizados por el MSPS en el Departamento de La Guajira.”*

- Falta de control por parte de la Gerencia Integral del Proyecto: el Ministerio detalla y extrae del informe de Gestión No. 4 con corte a diciembre 31 de 2025, el ultimo cronograma

elaborado por ENTerritorio S.A y evidencia esta situación de falta de control relacionando las siguientes razones:

1. *“...1. Sin mediar solución al atraso hasta aquí expuesto, este se aumenta y se registra en el informe bimestral No. 4 con corte al 31 de diciembre de 2024.*
2. *Plantea inicialmente la ejecución del proyecto en 3 grupos contractuales y termina estructurando 6 grupos contractuales, lo que en términos de eficiencia resulta menos eficiente por cuanto se requiere una mayor carga operativa y administrativa, generando mayor demora en la adjudicación de los procesos.*
3. *Plantear el cronograma del proyecto con fechas y plazos que luego son variados y ampliados de acuerdo con circunstancias de toda índole, genera que los tiempos establecidos inicialmente sean flexibles perdiendo el control de la ejecución del proyecto. (Gerencia integral)*
4. *Se aprecia que el cronograma inicialmente planteado (PLAN OPERATIVO INICIAL) no es una herramienta de seguimiento que permita mantener control y establecer las medidas para mitigar los atrasos y establecer planes de contingencia.*
5. *Pero lo que más preocupa al Ministerio al observar el cronograma de la figura No. 2 sin que ello signifique que se acepta este cronograma, es que, a febrero de 2025, mes en el que nos encontramos, los estudios y diseños de por lo menos 21 CAPS deberían llevar un adelanto cercano al 50%, situación que no se da.*
6. *El cronograma como lo ha planteado ENTERRITORIO, no permite medir el avance porcentual de todo el proyecto, ni de los CAPS priorizados por el MSP.*
7. *No permite tener claro las fechas de inicio y terminación de cada una de las infraestructuras priorizadas por el Ministerio de Salud en el Departamento de La Guajira y consecuentemente no permite conocer si hay variación en los plazos establecidos por la Gerencia Integral del proyecto.*
8. *Este Cronograma no permite llevar un control del avance en estudios y diseños, físico y mucho menos financiero de las infraestructuras priorizadas por el MSPS en el departamento de La Guajira.”*

Por último el Ministerio de Salud y Protección Social, concluye que la información y evidencia soportada en los informes de gestión que debía entregar ENTerritorio S.A, y en los distintos comités operativos y de seguimiento, se pudo evidenciar que la gestión de la entidad fue insuficiente y manifiesta que esta situación se traduce en no haber cumplido la obligación específica de gestión precontractual de: *“Elaborar con la suficiencia técnica, jurídica y financiera los estudios, documentos previos y términos de referencia para la contratación derivada, tales como: los contratos obra llave en mano, de interventoría y los demás que se requieran para la ejecución de los proyectos objeto del contrato interadministrativo”.*

2. Ejercicio del derecho de defensa dentro del proceso sancionatorio contractual.

Respecto a esta situación, la entidad describe ejerció su derecho a la defensa y los correspondientes descargos, de manera oportuna y conforme al trámite administrativo sancionatorio tramitado por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin embargo, pese a los sustentos jurídicos presentados en su defensa, se emitió la Resolución No. 1620 del 8 de agosto de 2025, en donde se resuelve declarar el incumplimiento parcial del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A) y por consiguiente la imposición de una multa por valor de MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES

QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.640.589.440); que posteriormente fue confirmada mediante la Resolución No. 1967 del 24 de septiembre de 202, agotándose así la vía administrativa.

Respecto a esta situación la CGR, indica que los descargos y defensa argüida por la entidad, hacen parte sumaria del respectivo proceso sancionatorio, por la cual existe un acto administrativo en firme y ejecutoriado con una decisión resolutoria y que los argumentos expuestos y pruebas aportadas por las partes dentro de este, fueron objeto de una evaluación probatoria propias del procedimiento, sin perjuicio de que ENTerritorio S.A pudiera ejercer las respectivas acciones judiciales a que haya lugar en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo si así lo considera, razón por la cual no le compete a la CGR determinar un juicio de valor sobre las acciones alegadas por la parte sancionada.

3. Pago de la obligación del acto administrativo.

Respecto a esta situación manifieste ENTerritorio S.A que el pago de la multa obedeció al hecho de evitar el pago de intereses moratorios, costos adicionales y contingencias económicas con cargos superiores que afectarían a la entidad, y que dicho pago de la sanción no compromete la aceptación de una responsabilidad de sobre los hechos generadores que llevaron a la declaratoria del incumplimiento parcial del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 (No. 224006 ENTerritorio S.A), sin embargo, la CGR encuentra que la imposición y pago de la multa impuesta obedecieron a la descripción de una conducta sancionable previamente establecida en la ley, para lo cual en ese sentido ENTerritorio S.A incumplió con los criterios normativos fundados en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 respecto a los Principios de la función administrativa y de la gestión fiscal correspondientes a los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, precisando que en lo observado la CGR no aduce como condición dicha afirmación de la entidad.

Razón por la cual se desprende una responsabilidad al realizar una gestión ineficaz e inoportuna que impacta de manera directa los fines esenciales del Estado, al no garantizarse el cumplimiento efectivo del objeto y el alcance para los cuales fue celebrado el Contrato Interadministrativo N.º MSPS-1025-2024 (N.º 224006 ENTerritorio S.A), la cual derivó en la imposición y pago de una multa por incumplimiento contractual, configurando una afectación al patrimonio público, cuantificada en Mil Seiscientos Cuarenta Millones Quinientos Ochenta y Nueve Mil Cuatrocientos Cuarenta Pesos (\$1.640.589.440).

4. Inexistencia de detrimento consolidado y acciones de recuperación.

Respecto a la afectación patrimonial la CGR determinó que, al corte de la vigencia auditada, no existe la certeza ni es posible verificar la recuperación de los recursos, circunstancia que actualmente repercute en una pérdida económica por el valor total de la multa pagada, pues el hecho cierto es que se generó un egreso que impactó en el presupuesto de gastos al tener que asumir una circunstancia no prevista con el uso de recursos destinados para funcionamiento.

Adicionalmente, frente a las acciones dirigidas por ENTerritorio S.A destinadas al reintegro total o parcial de los valores pagados y perjuicios asociados, se refiere la CGR que estas buscan un resultado a expensas de un fallo judicial futuro, que a la fecha presente no resuelven la situación generada respecto al proceso administrativo sancionatorio que impuso el pago de la multa en mérito de un hecho generador, que se deriva de los incumplimientos parciales por parte de ENTerritorio S.A, y que se encuentran detallados en el Informe Técnico presentado por la Supervisión del Ministerio de Salud y Protección Social al Contrato Interadministrativo N.º MSPS-1025-2024 (N.º 224006 ENTerritorio S.A).

Frente al Punto **No. 5. Acción judicial frente al Ministerio de Salud y Protección Social.**

Respecto a esta situación, se evidencia la información en curso de una acción judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para resolver unas controversias contractuales, que adicionalmente busca el reintegro procedente de la imposición de la cláusula penal como sanción pecuniaria por valor de Frente al Punto \$1.640.589.440, sin embargo estas circunstancias como ya se indicó anteriormente, hacen parte de acciones que buscan un resultado a futuro y que a la fecha presente no superan las circunstancias que dieron origen al detrimento patrimonial causado.

6. Acciones judiciales frente a los contratistas derivados.

Respecto a este punto, se enuncia la radicación de una solicitud de Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa, ante la Procuraduría General de la Nación, frente a los diez (10) contratistas derivados, sin embargo respecto a la descripción de estas acciones no describen que impacto tienen sobre la responsabilidad en la declaratoria del incumplimiento parcial, en el que incurrió ENTerritorio S.A, así mismo no determinan ningún resultado frente a una eventual recuperación de los recursos objeto del detrimento patrimonial causado y pagado como consecuencia del proceso administrativo sancionatorio.

7. Efectividad garantías y reclamación de pólizas.

Respecto a este punto, ENTerritorio S.A describe retrasos en la entrega de productos e incumplimientos por parte de los contratistas derivados, en el marco de la ejecución contractual, adicionalmente relaciona las acciones y procedimientos realizados frente a los incumplimientos, como mesas de trabajo y las respectivas reclamaciones ante las aseguradoras ante la falta de normalización de los contratos, de acuerdo con esto a pesar de que ENTerritorio S.A manifiesta los evidentes incumplimientos por parte de estos contratistas, esta no establece una correlación entre estas situaciones y las causas que dieron origen a la declaratoria de incumplimiento parcial por parte de ENTerritorio S.A, si bien esto da un contexto general de la situación del proyecto, no establece una consecuencia real sobre el impacto generado con el pago de la sanción impuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Por otro parte, la finalidad de estas acciones en curso a los contratistas derivados es el recaudo de 19.492.486.092, con ocasión de los procesos de declaratoria de siniestro, la CGR concluye que nuevamente ENTerritorio S.A se encuentra en un escenario en busca de

un resultado a expensas de un fallo judicial futuro, que a la fecha presente no resuelve la situación fundada respecto al proceso administrativo sancionatorio que impuso el pago de la multa en mérito de un hecho generador que no se relaciona con la situación de la entidad.

9. Conclusión.

Lo argumentado por la entidad no reúne los elementos suficientes para desvirtuar lo indicado por la CGR dado que no proporcionan un nuevo panorama, que desestime el detrimento patrimonial generado con el pago de una multa o sanción impuesta en virtud de un procedimiento administrativo sancionatorio por un incumplimiento.

En conclusión, considerando que la entidad no enfoca sus argumentos a desvirtuar lo determinado por la CGR, puesto que al no garantizarse el cumplimiento efectivo del objeto y el alcance para los cuales fue celebrado el Contrato Interadministrativo N.º MSPS-1025-2024 (N.º 224006 ENTerritorio S.A), generó un efecto negativo por la afectación al patrimonio público, con el pago de una multa, la cual fue resultado de la inadecuada gestión desplegada por ENTerritorio S.A y de los reiterados incumplimientos contractuales evidenciados respecto a un proceso administrativo sancionatorio, teniendo en cuenta que las acciones de carácter administrativo y jurídico informadas con su respuesta no son determinantes para superar el hecho y el daño patrimonial cierto.

Adicionalmente, en atención a lo dispuesto en el parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente de otras clases de responsabilidades, por lo que las actuaciones adelantadas por la entidad en sede administrativa o jurídica no enervan ni condicionan el análisis fiscal efectuado por la CGR. De igual forma, conforme al artículo 6º de la citada ley, la gestión fiscal debe desarrollarse bajo criterios de eficiencia y eficacia, principios que en el presente caso no fueron observados. Por lo anterior, se ratifica y valida el hallazgo en los términos inicialmente comunicados.

Hallazgo No. 10 Cantidades ejecutadas Contrato de obra No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia. (D-F) en cuantía de \$9.376.146,55²⁸

La Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, establece:

“(…) ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las

²⁸ COH_1003_2026-1-AU-FI

entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

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 les 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.

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

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. (...)*

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02 versión 03 del 2024), en el capítulo tercero establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A:

“(…) 11. Obligaciones Generales del Interventor:

5. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales, todo lo anterior en concordancia con la normativa aplicable y vigente de acuerdo con la tipología de los proyectos.

13. Obligaciones técnicas del interventor: Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría.

3. Medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, a partir de la información suministrada y presentar un informe a ENTERRITORIO S.A., sobre los aspectos que repercutan en el normal desarrollo de los contratos y que puedan implicar modificaciones a los mismos. (...)”

18. Funciones generales del supervisor

1. Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO S.A., o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

1. Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. (...)”

El Contrato de obra No. 2240110 suscrito entre la ENTerritorio S.A. y Consorcio Salvamento Minero para la “Construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amaga en el departamento de Antioquia” señala en su cláusula Decima Primera: Obligaciones de las partes:

“(…) 11.1 OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA.

a) Cumplir con el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles, los diseños, planos y especificaciones de construcción que hacen parte del documento de planeación y de los documentos del proceso, con sujeción a los precios unitarios estipulados y dentro del plazo establecido.

11.3 OBLIGACIONES POR PARTE DE ENTERRITORIO S.A.

2. Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento de este. (...)”

En el mismo sentido el Contrato de interventoría No. 2240124 suscrito entre ENTerritorio S.A. y Consorcio Inter- Consolproing para realizar la “Interventoría técnica, jurídica, administrativa, de control financiero, ambiental y social del proyecto construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amaga en el departamento de Antioquia” en su cláusula Decima Primera, determina:

“(…) OBLIGACIONES ASOCIADAS A LA INTERVENTORÍA:

17. Aprobar pagos de los suministros, accesorios y equipos única y exclusivamente cuando se encuentren debidamente instalados, probados y recibidos a satisfacción por parte de la INTERVENTORÍA.

18. Revisar, aprobar o rechazar con la oportunidad necesaria las actas de corte parcial de obra que presente el contratista para la formulación de cuentas, teniendo especial cuidado que correspondan a la obra realmente ejecutada, de acuerdo con los planos y especificaciones. (…)”

El contrato de obra No. 2240110, suscrito el 25 de mayo de 2024, entre ENTerritorio S.A y Consorcio Salvamento Minero para la “*Construcción de la sede de seguridad y salvamento minero de Amagá en el departamento de Antioquia*”, por un valor de \$4.881.121.477,65, cuenta con acta de inicio del 06 de agosto de 2024 y acta de terminación del 24 de agosto de 2025. Se ha realizado el pago de nueve (09) actas parciales por valor de \$4.379.718.832,56, equivalente al 89,73%.

Actualmente la sede de Seguridad y Salvamento Minero se encuentra en funcionamiento, operando mediante la red eléctrica provisional suministrada por el contratista de obra, lo cual no atiende las obligaciones contractuales.

Durante la inspección técnica, se llevó a cabo la verificación física de los ítems presupuestales, con el propósito de evaluar la cantidad y la calidad de la obra. Dicha validación se fundamentó en las cantidades acumuladas consignadas en la última Acta parcial No. 8 de fecha 01 de octubre de 2025, la cual fue suscrita por el contratista de obra e interventoría, avalada por la supervisión de ENTerritorio S.A y pagada.

Durante la verificación de cantidades de obra realizada al proyecto, se observaron inconsistencias cuantitativas en cuatro (4) ítems correspondientes a los capítulos de Pisos y Enchapes y Urbanismo, toda vez que, al contrastar las cantidades certificadas para pago frente a la ejecución real evidenciada en sitio, se determinaron diferencias con las mediciones aprobadas por la interventoría.

Adicionalmente se identificó diferencia a las cantidades de obra, frente al suministro e instalación de lavamanos:

Tabla No.15
Ítems presupuestales para suministro e instalación de lavamanos

(cifras en pesos)

ITEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT CONTRACT.	VALOR UNITARIO	CANT PAGADA	REVISION CGR
	Bloque 1					
15.4	Lavamanos <u>sobreponer</u> línea media (suministro e instalación)	UND	9,00	198.027,00	4,50	0,00
15.6	Lavamanos <u>colgar</u> (Suministro e instalación)	UND	3,00	189.496,00	1,00	11,00
	Bloque 2					

15.4	Lavamanos <u>sobreponer</u> línea media (suministro e instalación)	UND	10,00	198.027,00	5,00	0,00
15.7	Lavamanos <u>colgar</u> (Suministro e instalación)	UND	1,00	\$ 189.496,00	1,00	11,00

Fuente: Extraído del acta parcial No. 8 - ENTerritorio
Nota: Negrilla fuera de texto. Los valores unitarios no incluyen AIU.

Durante la verificación realizada por parte de la CGR respecto a lo contenido en el Acta Parcial No. 8 se evidenció que todos los lavamanos instalados (22 UND) corresponden únicamente a los ítems 15.6 y 15.7 (Lavamanos de colgar), evidenciando un incumplimiento en la especificación técnica establecida en el diseño y presupuesto de la obra.

Se determinó igualmente que los elementos instalados corresponden a lavamanos de colgar, los cuales fueron adaptados inadecuadamente para funcionar como lavamanos de sobreponer en un mesón de concreto que incumple la especificación técnica exigida. Esta situación genera deficiencias funcionales, estéticas y de sellado.

Adicionalmente, se realizó el pago de 9,5 unidades del ítem 15.4 (Lavamanos de sobreponer), pese a que no se encontró instalada ninguna unidad con dicha especificación, lo que representa un cobro por ítems no ejecutados.

Imagen No. 4 Registro Fotográfico que evidencia el cambio de especificación técnica del lavamanos

Imagen 1 Instalación de lavamanos de colgar que no corresponde con la especificación técnica	Imagen 2 Aplicación de pegante cerámico para acomodar y dar forma al lavamanos de colgar
 Imagen 3 Inadecuada aplicación de pegante cerámico que no se ajusta a la forma y especificación técnica solicitada	 Imagen 4 Instalación de lavamanos de colgar que no corresponde con la especificación técnica

Fuente: Equipo auditor

A continuación, se presenta la discriminación detallada de los ítems afectados:

Tabla No.18 Relación de cantidades pagadas vs cantidades verificadas en la visita técnica realizada por la CGR

(cifras en pesos)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UND	VALOR UNITARIO	ACUMULADO ACTA PARCIAL No.8	REVISIÓN CGR	DIFERENCIA DE CANT.	VALOR DIFERENCIA
7,2	PISOS						
7,1,2	Porcelanato ecológico beige plano formato 0.80 x 0.80 m tipo corona o equivalente con dilataciones blancas (incluye suministro e instalación)	M2	89.456,00	439,61	433,60	6,01	537.482,96
7,1,4	Guarda escobas porcelanato ecológico beige tipo corona o equivalente con dilataciones blancas (incluye suministro e instalación)	ML	10.512,00	493,46	352,45	141,01	1.482.297,12
7,2	ENCHAPE						
7,2,1	Enchape h=2.20 m en cerámica 0.35 x0.25 color blanco tipo corona o equivalente	M2	60.119,00	402,66	381,47	21,19	1.274.041,85
15	ACCESORIOS, MUEBLES, APARATOS SANITARIOS Y ACCESORIOS COCINA						
15,4	Lavamanos sobreponer línea media (suministro e instalación)	UN	198.027,00	9,50	0,00	9,50	1.881.256,50
17	URBANISMO						
17.1	Piso en adoquín color terracota (incluye suministro e instalación)	M2	61.806,00	116,14	79,45	36,69	2.267.489,08
SUBTOTAL							7.442.567,51
ADMINISTRACIÓN						19,03%	1.416.320,60
IMPREVISTOS						1,00%	74.425,68
UTILIDAD						5,00%	372.128,38
IVA 19% SOBRE UTILIDAD						19,0%	70.704,39
TOTAL, DIFERENCIAS							9.376.146,55

Fuente: Acta Parcial No. 8 y Cantidades verificadas en visita técnica CGR

La diferencia se fundamenta en el cotejo técnico entre las cantidades acumuladas en el Acta Parcial de Obra No. 8 y la medición directa realizada en campo por la CGR, en compañía de la interventoría y contratista de obra, durante la visita técnica realizada del 24 al 27 de marzo de 2026.

La trazabilidad financiera de estos ítems permite observar que el valor correspondiente a las cantidades de obra no ejecutadas fueron objeto de pago, según consta en el Comprobante de Egreso No. CE-012509 de fecha 28 de octubre de 2025, si bien el contrato se reporta terminado, no se ha recibido a satisfacción por actividades pendientes de finalización y pagar diferentes a las observadas.

La diferencia de cantidades de obra efectivamente ejecutadas por parte del contratista de obra respecto a las cantidades pagadas obedece a deficiencias en el control técnico y a la inobservancia de los protocolos de revisión por parte de la interventoría y la supervisión de ENTerritorio S.A., quienes incumplieron las obligaciones establecidas en el Capítulo Tercero del Manual de Supervisión e Interventoría y las responsabilidades consagradas en Ley 1474 de 2011 en relación a certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad o que no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas, así como en las obligaciones contractuales asociadas a la revisión y aprobación de cortes parciales de obra.

Las deficiencias detectadas implicaron la aprobación, trámite y posterior desembolso de los recursos públicos por conceptos de cantidades de obra no ejecutadas en los capítulos de

pisos, enchapes, aparatos sanitarios y urbanismo, según se evidencia en el Comprobante de Egreso No. CE-012509.

Teniendo en cuenta los hechos expuestos, se encuentra razón para predicar que, debido a la gestión ineficiente de la Interventoría y Supervisión del contrato de obra No. 2240110, se realizaron pagos de cantidades de obras no ejecutadas, generándose así lesión al patrimonio público por nueve millones trescientos setenta y seis mil ciento cuarenta y seis pesos con cincuenta y cinco centavos (\$9.376.146,55) M/cte.

En consecuencia, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, al tenor de lo establecido en la Ley 610 de 2000, y posible alcance disciplinario de conformidad con lo determinado en la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097640 del 30 de abril de 2026:

“(…) En atención a la Observación No. 09, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones técnicas y contractuales, sustentadas en el pronunciamiento de la interventoría del contrato de obra:

1. Sobre la correspondencia entre ítems contractuales y elementos instalados

Si bien en la visita de verificación se identifican lavamanos tipo “colgar”, es preciso aclarar que la clasificación de los ítems 15.4, 15.6 y 15.7 en el presupuesto obedece a una diferenciación tipológica referencial, mas no restrictiva en términos funcionales, toda vez que:

- Los elementos instalados cumplen la función sanitaria prevista en los diseños, garantizando condiciones de uso, evacuación y servicio conforme a la normatividad aplicable.*
 - La solución implementada corresponde a una adaptación constructiva en obra, derivada de condiciones reales de ejecución (dimensiones, interferencias, nivelaciones y acabados), lo cual es permitido dentro del principio de autonomía técnica del contratista, siempre que no se afecte la funcionalidad ni el objeto contractual.*
 - Es necesario informar que el contratista presentó problemas con la procura del tipo de lavamanos lo que generó alternativas para el cumplimiento del ítem, evidenciándose que se instaló el de menor valor, no generando valores adicionales.*
- En este sentido, no se configura un incumplimiento material de la finalidad del contrato, sino una optimización técnica de la solución inicialmente proyectada.*

2. Sobre la configuración como lavamanos de “sobreponer”

La apreciación de que los elementos fueron “adaptados inadecuadamente” debe analizarse bajo criterios técnicos más amplios:

- La instalación sobre mesón no depende exclusivamente del tipo de lavamanos, sino de su integración funcional con la superficie de apoyo, sistema hidráulico y condiciones de sellado.*
- Los lavamanos instalados fueron incorporados a un sistema que opera funcionalmente como unidad sobrepuesta, garantizando estabilidad, evacuación y uso adecuado.*

Las variaciones observadas corresponden a ajustes constructivos propios de obra, los cuales no alteran la esencia del sistema ni su destinación.

Cabe resaltar que, en proyectos de obra pública, conforme a la práctica constructiva y a lo establecido en la normativa contractual, los detalles de instalación pueden ser objeto de ajustes razonables, siempre que no se comprometa la calidad ni la funcionalidad del elemento.

3. Sobre el reconocimiento de cantidades en el ítem 15.4

Respecto al señalamiento relacionado con el pago de 9,5 unidades del ítem 15.4 (lavamanos de sobreponer), es importante precisar que teniendo en cuenta que se propusieron mayores y menores cantidades relacionadas con la disponibilidad de los lavamanos, se informa que se instalaron la cantidad de lavamanos presupuestados entre las dos especificaciones por cada bloque, sin embargo, y en vista de cubrir garantías técnicas se solicitó al contratista de obra realizar la instalación de los lavamanos de acuerdo a la especificación contractual y retirar los lavamanos no adecuados.

4. Sobre Relación de cantidades pagadas vs cantidades verificadas en la visita técnica realizada por la CGR

Respecto a las mayores cantidades que se trasladan en mayor valor económico evidenciado, estos serán ajustados y descontados en el formato F-FG.16 Acta de Recibo Final del objeto Contractual, que refleja el balance de cantidades de ejecución final del contrato. A la firma de esta acta, la interventoría recibe sin pendientes ni entregable no conformes; el ciento por ciento (100%) del objeto del contrato y el 100% de sus entregables físicos y documentales, para proceder a la liquidación del contrato. (...)

Análisis de la Respuesta

La respuesta de ENTerritorio S.A esta segmentada en 4 puntos así:

1. Sobre la correspondencia entre ítems contractuales y elementos instalados y 2 Sobre la configuración como lavamanos de “sobreponer”

No son válidos para la CGR los argumentos expuestos por ENTerritorio S.A y la interventoría (Consorcio Inter-Consolproing), pues carecen de validez técnica y jurídica, según los cuales la clasificación de los ítems presupuestales obedece a una “*diferenciación tipológica referencial, mas no restrictiva en términos funcionales*”. La afirmación de que la solución implementada constituye una “*adaptación constructiva de obra*” vulnera directamente el Principio de Planeación, toda vez que el presupuesto de obra se fundamenta en fichas técnicas y especificaciones de obligatorio cumplimiento que no pueden ser modificadas arbitrariamente durante la ejecución.

El uso de pegante cerámico para “dar forma” o nivelar un lavamanos de colgar sobre un mesón (tal como se evidencia en el registro fotográfico del hallazgo) no representa una optimización técnica. Por el contrario, se tipifica como una deficiencia constructiva que compromete la estética, el sellado y la vida útil de los aparatos sanitarios, además de generar un riesgo de filtraciones y desprendimientos.

La situación descrita contraviene los requisitos de calidad establecidos en el Código Colombiano de Fontanería (NTC 1500), el cual señala en sus Capítulos 4 y 5:

“(...) Capítulo 4. Condiciones Generales, 4.1 Requisitos mínimos: Todos los materiales, aparatos sanitarios o elementos que participen en la construcción de los sistemas de fontanería deben cumplir los requisitos mínimos de calidad de las normas nacionales aplicables y los requisitos de rotulado.

*Capítulo 5. Aparatos de fontanería y accesorios, 5.1 Calidad de los aparatos: Los aparatos de fontanería deben estar fabricados de materiales duraderos y no absorbentes, **deben tener superficies suaves e impermeables, y deben cumplir con las características especificadas en la NTC 920.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

En este sentido, la NTC 1500 exige que los aparatos estén firmemente asegurados a su estructura de soporte. La utilización de pegante cerámico como elemento de “ajuste” estructural es una mala práctica que no garantiza la estabilidad ni la hermeticidad de la unión entre el lavamanos y el mesón.

Asimismo, se vulneran los estándares de la NTC 920 (Aparatos sanitarios de cerámica), la cual define los requisitos de calidad y dimensiones para asegurar la durabilidad y la higiene. La norma es taxativa al indicar que las superficies deben ser lisas y estar libres de defectos que afecten la funcionalidad:

“(...) Capítulo 4.2 Superficies vidriadas: El vidriado debe estar fundido sobre la pasta. Todas las superficies expuestas deben ir cubiertas con el vidriado, exceptuando (...) las partes inferiores de los lavamanos de sobreponer. (...)”

Al adaptar un lavamanos de colgar que posee una base irregular y no vidriada sobre una superficie plana mediante rellenos de mortero o pegante, se expone el cuerpo poroso de la cerámica y se crean rugosidades que favorecen la acumulación de hongos, desvirtuando la naturaleza del ítem originalmente contratado y pagado.

3. Sobre el reconocimiento de cantidades en el ítem 15.4

Conforme a la inspección técnica realizada por la CGR entre el 24 y el 27 de marzo de 2026, se constató la inexistencia física de lavamanos de sobreponer correspondientes al Ítem 15.4, por lo cual no es procedente realizar el pago de cantidades por ítems no ejecutados, toda vez que se vulnera el principio de veracidad en las actas de corte parcial de obra.

Adicionalmente, la CGR no valida la conclusión de que “se instalaron la cantidad de lavamanos presupuestados entre las dos especificaciones por cada bloque”, pues esta afirmación carece de sustento normativo por la diferencia de especificaciones técnicas, costos de cada ítem, y no es facultativo de la Interventoría o del contratista compensar cantidades entre ítems de distinta tipología para encubrir la falta de disponibilidad de materiales, sin que medie una modificación contractual o un ajuste de precios debidamente soportado.

4. Sobre Relación de cantidades pagadas vs cantidades verificadas en la visita técnica realizada por la CGR

El argumento presentado por la entidad ratifica que se realizó el pago de cantidades no ejecutadas en los ítems 7.1.2, 7.1.4, 7.2.1, 15.4 y 17.1, mencionando que dicha diferencia se ajustara en el acta de recibo final, sin embargo, en la respuesta de la entidad no se allegaron soportes que evidencien la corrección y descuento de las cantidades.

Con fundamento en lo expuesto, y, teniendo en cuenta que el contrato de obra finalizó en agosto de 2025 sin que a la fecha se haya surtido su proceso de liquidación, ante la ausencia de soportes que acrediten la devolución o descuento de los recursos observados, el hallazgo se ratifica toda vez que los argumentos de la entidad no logran desvirtuar el hecho evidenciado.

Se aclara que el fondo del asunto no versa sobre la calidad de la obra, sino sobre el estricto cumplimiento de las especificaciones contractuales y la normativa técnica vigente. La alteración de las especificaciones técnicas y el pago de cantidades no ejecutadas constituyen una deficiencia directa en las labores técnicas de la interventoría y la supervisión.

A la fecha del hallazgo no existe proceso de liquidación y análisis de cumplimiento y no de calidad.

En conclusión, los argumentos expuestos por ENTerritorio S.A y la interventoría, no desvirtúan la irregularidad reportada en el cambio de especificación técnica ni en el pago de cantidades no ejecutadas en 5 ítems. Debido a la inobservancia de los protocolos de revisión y la gestión ineficiente en la vigilancia de la ejecución por parte de la Interventoría y la Supervisión, se ratifica el hallazgo con incidencia fiscal por un valor total de \$9.376.146,55 al tenor de lo establecido en la Ley 610 de 2000, y posible alcance disciplinario de conformidad con lo determinado en la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 11 Cantidades ejecutadas Contrato de obra No. 2200713 - Restaurante y centro de acopio Fishermen Place - San Andrés Isla. (D-F) en cuantía de \$6.390.351,56²⁹

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(…) **ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.** Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

²⁹ COH_1239_2026-1-AU-FI

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

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 les 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.

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

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. (...)”

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02 versión 03 del 2024), en el capítulo tercero establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A:

“(...) 11. Obligaciones Generales del Interventor:

6. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales, todo lo anterior en concordancia con la normativa aplicable y vigente de acuerdo con la tipología de los proyectos.

13. Obligaciones técnicas del interventor: Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría.

4. Medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, a partir de la información suministrada y presentar un informe a ENTERRITORIO S.A., sobre los aspectos que repercutan en el normal desarrollo de los contratos y que puedan implicar modificaciones a los mismos. (...)”

18. Funciones generales del supervisor

2. Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO S.A., o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

3. Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. (...)”

El Contrato de obra No. 2200713 suscrito entre ENTerritorio S.A. y IKAR LTDA, para la “Construcción y adecuación del restaurante y centro de acopio Fishermen Place en el sector de Cove San Andrés Isla.”, documento de Complemento de las Reglas de Participación del proceso de selección CAA -001-2020 señala en su cláusula 8.3: Obligaciones de las partes:

“(...) 8.3 OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA.

Sin perjuicio de las demás obligaciones que se desprendan de la Constitución Política de la República de Colombia, de las normas que regulan el ejercicio de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, de las contenidas en las normas urbanísticas, técnicas y ambientales pertinentes, de las particulares que correspondan a la naturaleza del contrato a celebrar.

8.3.4 OBLIGACIONES POR PARTE DE ENTERRITORIO S.A.

4. Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento del mismo. (...)”

En el mismo sentido el Contrato de interventoría No. 2240124 suscrito entre ENTerritorio S.A. y Jorge Augusto Rodríguez Reina, para realizar la “Interventoría técnica, administrativa,

financiera, ambiental y de control social, legal y presupuestal para el proyecto APP C527 Construcción y adecuación del restaurante y centro de acopio Fishermen Place en el sector El Cove – San Andrés Islas.”, en el estudio previo que establece las especificaciones y demás condiciones en el Proceso de Convocatoria Meritoria CME 021-2019, en su cláusula 3.5 Obligaciones de las Partes, determina:

“(…) OBLIGACIONES ESPECIFICAS DE LA INTERVENTORÍA:

9. Dar cumplimiento a las responsabilidades del contratista según lo consignado en el Manual de Supervisión e Interventoría de ENTERRITORIO, minuta del contrato y acorde con lo requerido (…)”

El contrato de obra No. 2200713, suscrito el suscrito el 21 de mayo de 2020, entre ENTerritorio S.A y IKAR LTDA para la “Construcción y adecuación del restaurante y centro de acopio Fishermen Place en el sector de Cove San Andrés Isla.”, por un valor total de \$6.101.941.215,36, cuenta con acta de inicio del 24 de noviembre de 2020, acta de terminación del 30 de julio de 2025 y se dio por liquidado mediante acta suscrita el 26 de febrero de 2026.

En desarrollo de la visita técnica realizada por la CGR a la ejecución de obras del Contrato No. 2200713, se verificaron los ítems presupuestales reportados como ejecutados y pagados, evaluando la calidad y cantidad de las obras ejecutadas en el proyecto.

La revisión de los ítems ejecutados se fundamentó en las cantidades ejecutadas consignadas en el Acta de entrega y recibo final de fecha 30 de julio de 2025, la cual fue suscrita por el contratista de obra, interventoría y supervisión de ENTerritorio S.A.

Durante la verificación de cantidades de obra realizada al proyecto, se observaron inconsistencias cuantitativas en tres (3) ítems correspondientes a los capítulos de Pisos y Cielo raso, toda vez que, al contrastar las cantidades certificadas para pago frente a la ejecución real evidenciada en sitio, se determinaron diferencias con las mediciones aprobadas por la interventoría.

A continuación, se presenta la discriminación detallada de los ítems afectados:

Tabla No.16
Relación de cantidades pagadas vs cantidades verificadas en la visita técnica realizada por la CGR

(cifras en pesos)

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UND	VALOR UNITARIO	CANT.	CANT.	CANT.	CANTIDADES
				ACUMULADO TOTAL	REVISIÓN CGR	DIFERENCIA	VALOR MENORES CANT.
4	PISOS						
4,3	Suministro e Instalación de Piso en Cerámica (Duropiso) 33 X 33 cms incluye material de pega y emboquillado	M2	147.683,72	95,99	86,43	9,56	1.411.871,13
6,3	Suministro e instalación espejo en 4 mm para baños	M2	141.011,12	6,00	4,50	1,50	211.065,44
8	CIELO RASOS						

ÍTEM	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UND	VALOR UNITARIO	CANT.	CANT.	CANT.	CANTIDADES
				ACUMULADO TOTAL	REVISIÓN CGR	DIFERENCIA	VALOR MENORES CANT.
8,1	Suministro e Instalación de Cielo raso en superboard de 8 mm de espesor o similar suspendido bajo estructura metálica incluye estructura de soporte, enmasillado, lijado y primera mano de pintura	M2	118.561,14	119,94	94,28	25,66	3.042.575,26
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS							4.665.511,83
VALOR TOTAL COSTOS INDIRECTOS							0
ADMINISTRACIÓN					30,97%		1.444.909,01
IMPREVISTOS					1,00%		46.655,12
UTILIDAD					5,00%		233.275,59
IVA 19% SOBRE UTILIDAD					0%		-
OTROS COSTOS							1.724.839,72
VALOR TOTAL COSTOS DIRECTOS E INDIRECTOS + OTROS COSTOS							6.390.351,56

Fuente: Acta de entrega y recibo final del objeto contractual y Cantidades verificadas en visita técnica CGR

La diferencia se fundamenta en el cotejo técnico entre las cantidades acumuladas en el Acta de entrega y recibo final y la medición directa realizada en campo por la CGR, en compañía de la interventoría y contratista de obra, durante la visita técnica realizada del 06 al 10 de abril de 2026.

Durante la visita de campo, al verificar las diferencias en las cantidades, se evidenció que la memoria de cálculo del ítem 8.1 (Suministro e instalación de cielo raso) contempló el área total del bloque de servicios, sin descontar las vigas aéreas ni los muros. Situación que es de conocimiento del contratista de obra y de la interventoría.

La diferencia de cantidades de obra efectivamente ejecutadas por parte del contratista de obra respecto a las cantidades pagadas obedece a deficiencias en el control técnico y a la inobservancia de los protocolos de revisión por parte de la interventoría, quien incumplió las obligaciones establecidas en el Capítulo Tercero del Manual de Supervisión e Interventoría y las responsabilidades consagradas en Ley 1474 de 2011 en relación a certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad, así como en las obligaciones contractuales asociadas a la revisión y aprobación de cortes parciales de obra.

Estas deficiencias derivaron en la aprobación, trámite y posterior desembolso de los recursos públicos por conceptos de cantidades de obra no ejecutadas en los capítulos de pisos y cielo raso, según se evidencia en el acta de entrega y recibo de la obra.

Teniendo en cuenta los hechos expuestos, se encuentra razón para predicar que, debido a la gestión ineficiente de la Interventoría del contrato de obra No. 2200713, se realizaron pagos de cantidades de obras no ejecutadas, generándose así lesión al patrimonio público seis millones trescientos noventa mil trescientos cincuenta y un pesos con cincuenta y seis centavos (\$6.390.351,56) M/cte.

En consecuencia, se configura hallazgo con incidencia fiscal por el monto señalado y presunta incidencia disciplinaria y fiscal, al tenor de lo establecido en la Ley 610 de 2000, y posible alcance disciplinario de conformidad con lo determinado en la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

Mediante oficio con Radicado No. 2026ER0097640 de fecha 28 de abril de 2026, ENTerritorio S.A dio respuesta en los siguientes términos:

“(…) Es importante destacar que el proyecto Construcción y adecuación del restaurante y centro de acopio Fishermen Place en el sector de Cove San Andrés Isla se encuentra terminado al 100% desde el 30 de julio de 2025, fue recibido por la Interventoría y entregada a Prosperidad Social y la Comunidad a total satisfacción, cumplimiento actualmente con su propósito.

El proyecto planteó la reposición y restitución de la infraestructura de cimentación del muelle de pescadores y del restaurante existente, la cual permitió garantizar la estabilidad de la plataforma para las intervenciones realizadas en la estructura del restaurante y Centro de Acopio orientadas a mejorar sus condiciones funcionales, estructurales y estéticas.

Así, se ejecutó el proyecto con área de servicios de 270 metros cuadrados, comedor de 142 metros cuadrados sobre lámina de agua, y un muelle para recepción de insumos, atraque de embarcaciones en el sector denominado EL COVE con capacidad instalada para 80 personas, y con proyección de generación de 10 empleos directos para la operación del restaurante y de 50 empleos indirectos entre pescadores y asociados.

De igual forma, cuenta con servicio de luz normal y regulada, sistema voltaico alimentado por paneles solares, agua, sistema séptico e instalaciones y redes para voz y datos, y sistema para gas.

Así las cosas, no se puede hablar de que la obra que no ha sido ejecutada a cabalidad o que no cumple con las especificaciones técnicas establecidas, pues como se evidenció en la revisión técnica realizada con el ente de control, se pudo validar que el restaurante y centro de acopio fue ejecutado en su totalidad en cumplimiento de las especificaciones técnicas y se encuentra en funcionamiento al servicio de la comunidad.

Lo anterior, resultado en parte del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico continuo ejercido por ENTerritorio S.A. a través de la supervisión quien garantizó el cumplimiento del objeto del contrato exigiendo la calidad de los bienes contratados conforme la normatividad vigente, como se demuestra en la comunicación cruzada entre la interventoría del proyecto y la supervisión.

Se resalta entonces que, las mediciones de cantidades realizadas, validadas y registradas en el Acta de entrega y recibo final de fecha 30 de julio de 2025, firmada por contratista Ikar Ltda. y la interventoría de Jorge Augusto Rodríguez, las realiza este último como responsable del seguimiento técnico y de medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, consignando dicho ejercicio en las memorias de soporte de actas parciales y balance financiero final de obras ejecutadas.

La supervisión de ENTerritorio S.A en el marco del Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02), el cual permite a cada uno de los intervinientes en contratos celebrados por la Entidad, conocer su rol y responsabilidades generales, así como las atinentes a las etapas de seguimiento y control, entre las cuales se indican para pagos a contratistas las siguientes:

“(…) 18. FUNCIONES GENERALES DEL SUPERVISOR

16. Revisar que las solicitudes de desembolso generadas por la ejecución de los contratos cumplan con los requerimientos para pago y dar visto bueno para el desembolso.

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

9. Recibir de la Interventoría las actas debidamente diligenciadas y demás documentos necesarios para la ejecución de los contratos, revisarlos y efectuar los trámites correspondientes al interior de las dependencias de ENTERRITORIO.

10. Revisar que las solicitudes de desembolso generadas por la ejecución de los contratos cumplan con los requerimientos para pago y dar visto bueno para el desembolso.

21. FUNCIONES DE CONTROL PRESUPUESTAL Y GESTIÓN DE PAGOS

Son funciones de control presupuestal y de gestión de pagos del Supervisor las siguientes:

1. De acuerdo con la información financiera dada por el Interventor con sus respectivos soportes, verificar que el contrato esté amparado con los recursos presupuestales asignados para el mismo.
2. Verificar en los casos que aplique que el Interventor cumpla con los requisitos exigidos por ENTERRITORIO para la entrega del anticipo pactado y constatar su correcta inversión. Para este efecto deberá exigir al Interventor la entrega de la programación de los trabajos, el flujo de inversión del contrato y el plan de inversión del anticipo debidamente aprobado.
3. Verificar que el Interventor entregue los informes de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista.
4. Revisar y darles visto bueno a las solicitudes de desembolso, gestionando los trámites necesarios al interior de ENTERRITORIO para la generación de los pagos respectivos.
5. Indicar a la Interventoría y al Contratista, el procedimiento para transferencia de rendimientos financieros del anticipo a ENTERRITORIO y verificar que los mismos hayan sido consignados en la cuenta estipulada por ENTERRITORIO para ello.”

Se aclara una vez más, que las obras ejecutadas cumplieron en su **totalidad con el cumplimiento a la calidad y especificaciones técnicas** contractuales y se evidencio en el recorrido de obras ejecutadas del proyecto, las cuales no están en discusión de informe técnico.

Ahora bien, en atención a la observación realizada por la CGR, ENTerritorio S.A. dio traslado al contratista e interventoría de obra mediante radicados No. 202623010009421 y No. 202623010009431 de 23 de abril del año en curso, para realizar los debidos descargos y gestiones para subsanar de inmediato lo observado.

Frente lo anterior, el contratista de obra Ikar LTDA mediante oficio con radicado No. 20260428 de 28 de abril de 2016, señaló:

“(…) En atención al traslado efectuado mediante comunicación citada en la referencia, por medio de la cual se puso en conocimiento de IKAR LTDA, en calidad de contratista de obra del Contrato No. 2200713, la observación formulada por la Contraloría General de la República dentro de la Auditoría Financiera a ENTerritorio vigencia 2025, nos permitimos presentar respuesta dentro del término concedido, con el debido respeto institucional y plena disposición de colaboración.

Desde el inicio de la relación contractual, la actuación de IKAR LTDA estuvo orientada por los principios de buena fe, transparencia, responsabilidad y cumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 83 de la Constitución Política y las reglas que rigen la contratación estatal.

En tal sentido, cualquier diferencia advertida respecto de cantidades de obra corresponde exclusivamente a imprecisiones técnicas en procesos de medición y cuantificación, propias de la dinámica constructiva, y no obedecen en modo alguno a conductas dolosas, fraudulentas o dirigidas a obtener provecho indebido.

Cabe anotar, que como contratista de obra participamos activamente en la visita técnica adelantada entre el 06 y el 10 de abril de 2026, suministrando información requerida, acompañando las verificaciones en campo y manteniendo una actitud abierta frente a las observaciones efectuadas.

Revisada la observación trasladada, IKAR LTDA reconoce la existencia de diferencias puntuales en tres ítems del acta final, respecto de las mediciones realizadas posteriormente por el equipo auditor. Sobre cada caso se precisa:

I. Ítem 4.3 – Piso en cerámica Duropiso 33x33 cm

La diferencia obedeció a una metodología inicial de medición sobre área bruta, sin descontar oportunamente la franja perimetral correspondiente a elementos de remate (media caña), cuya instalación se consolidó posteriormente.

En relación con la diferencia de 9,56 m² evidenciada, IKAR LTDA reconoce que se presentó un error en la metodología de medición aplicada al momento de elaborar el acta de corte parcial en la cual se certificó y cobró dicho ítem.

Al momento de efectuar la medición del área de piso cerámico instalado, se tomó como referencia el área total del espacio sin descontar el perímetro correspondiente a la media caña, elemento de remate que en ese momento del proceso constructivo estaba en ejecución. Dado que la media caña es un elemento de remate que para ese momento no se encontraba totalmente instalado, el área efectivamente disponible para el piso cerámico fue calculada sobre el área bruta del espacio, sin prever que una franja perimetral quedaría posteriormente ocupada por dicho elemento.

Una vez instalada la media caña, el área neta de piso cerámico resultó ser menor a la certificada, generando la diferencia de 9,56 m² que la Contraloría verificó correctamente en campo durante la visita realizada entre el 6 y el 10 de abril de 2026. IKAR LTDA reconoce la diferencia derivada del proceso de medición y precisa que se trató de una imprecisión técnica en el procedimiento de cuantificación, sin que en ningún momento haya existido la intención de cobrar cantidades no ejecutadas.

II. Ítem 6.3 – Espejo en 4 mm para baños

La variación presentada deriva de ajustes menores de distribución arquitectónica interior efectuados durante la fase final de acabados, circunstancia que redujo el área útil disponible para instalación del espejo frente a la inicialmente prevista.

Respecto a la diferencia de 1,50 m², IKAR LTDA informa que la cantidad final ejecutada resultó ser menor a la certificada como consecuencia de modificaciones que se presentaron en la distribución arquitectónica del baño de pescadores durante la etapa de ejecución de los acabados finales.

En la planimetría de referencia que sirvió de base para la certificación de las cantidades, se contemplaba una determinada área de espejo en el baño de pescadores. No obstante, durante la ejecución de los acabados finales se realizaron ajustes en la distribución interna de dicho espacio, los cuales implicaron una reducción en el área efectivamente disponible para la instalación del espejo, toda vez que las superficies aprovechables resultaron ser menores a las proyectadas inicialmente.

Esta situación generó que la cantidad finalmente instalada fuera de 4,50 m² en lugar de los 6,00 m² certificados. IKAR LTDA reconoce la diferencia de 1,50 m² y acepta que la modificación arquitectónica presentada en el baño de pescadores debió haberse reflejado oportunamente en una corrección de la cantidad certificada en el correspondiente corte de obra.

III. Ítem 8.1 – Cielo raso en Superboard de 8 mm

En este caso, la diferencia se originó por una imprecisión técnica en el procedimiento de cuantificación, al considerar áreas generales del bloque sin descontar totalmente elementos estructurales y divisorios que no correspondían a superficie efectiva de instalación.

En lo que respecta a la diferencia de 25,66 m², IKAR LTDA toma nota de la observación formulada por la Contraloría General de la República y reconoce las diferencias advertidas en campo y el error de medición, el cual se originó en la metodología empleada para la elaboración de la memoria de cálculo del área de cielo raso del bloque de servicios.

Concretamente, al momento de calcular el área del cielo raso, se tomó el área total del bloque sin efectuar los descuentos correspondientes a las vigas aéreas y a los muros que conforman los límites y divisiones internas del espacio. Al no descontarse estas áreas sólidas, que por su naturaleza constructiva no pueden ser objeto de instalación de cielo raso, la cantidad calculada resultó mayor a la que efectivamente podía y debía instalarse.

Esta situación fue identificada y verificada directamente en campo durante la visita técnica de la CGR realizada entre el 6 y el 10 de abril de 2026, en compañía de la interventoría y del representante de IKAR

LTDA, quienes reconocieron la diferencia en ese mismo momento. IKAR LTDA reconoce la diferencia identificada y reconoce que el error en la memoria de cálculo pudo haber sido advertido y corregido durante el proceso de revisión y aprobación de los cortes parciales de obra.

Respetuosamente, IKAR LTDA considera necesario señalar que las diferencias advertidas no permiten por sí solas inferir ausencia de buena fe, irregularidad deliberada o intención de afectar recursos públicos.

Las cantidades objeto de revisión surgieron dentro del desarrollo ordinario del contrato, con soporte documental, visitas, actas y validaciones realizadas en su momento por los actores intervinientes. Posteriormente, una verificación física detallada permitió identificar ajustes de medición que hoy se reconocen de manera expresa.

El reconocimiento expreso que hace IKAR LTDA en este escrito de los errores de medición identificados por la Contraloría General de la República es, en sí mismo, una demostración de esa buena fe.

Por ello, se solicita valorar que:

- *Existió ejecución real y material del proyecto.*
- *No se presentaron documentos falsos ni maniobras engañosas.*
- *IKAR LTDA colaboró plenamente con la auditoría.*
- *Se reconoce voluntariamente la diferencia detectada.*
- *Existe disposición inmediata de subsanar cualquier mayor valor pagado.*

Lo anterior resulta consistente con los postulados de la Ley 1474 de 2011, orientados a la protección de los recursos públicos, la transparencia y la corrección oportuna de eventuales inconsistencias.

*Sin perjuicio de las precisiones anteriores y ratificando nuestro compromiso institucional, IKAR LTDA **manifiesta formalmente su disposición de reintegrar los valores que técnicamente se determinen como mayores valores reconocidos**, una vez ENTerritorio defina el procedimiento administrativo, financiero y contable aplicable.*

Solicitamos se informe el mecanismo correspondiente, con indicación de cuenta, soporte y trámite requerido.

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente solicitamos que al momento de dar respuesta al ente de control se tenga en cuenta que:

- *IKAR LTDA reconoce las diferencias advertidas y explica técnicamente su origen.*
- *No existió dolo, mala fe ni intención de causar detrimento patrimonial.*
- *La conducta desplegada por la sociedad fue colaborativa, transparente y correctiva.*
- *Existe voluntad expresa de reintegrar los valores que correspondan.*
- *Las situaciones advertidas deben entenderse como ajustes técnicos de cuantificación y no como actuaciones contrarias a la legalidad.*

Reiteramos nuestra disposición para aportar la documentación y actuaciones que se estimen necesarias.

La presente respuesta se formula en ánimo colaborativo y correctivo, sin que constituya aceptación de responsabilidad fiscal, disciplinaria, sancionatoria o de cualquier otra naturaleza distinta al esclarecimiento técnico de los hechos. (...)” (Resaltado fuera de texto) (...)”

Análisis de la Respuesta

La respuesta presentada por ENTerritorio S.A ratifica lo verificado por la CGR en la visita técnica realizada del 06 al 10 de abril de 2026, en la cual se constató que en los ítems 4.3,

6.3 y 8.1 se presentaron menores cantidades ejecutadas que las reconocidas y pagadas en el Acta de entrega y recibo final de fecha 30 de julio de 2025.

En el oficio de respuesta, la entidad informa que trasladó al contratista de obra (IKAR LTDA) mediante los radicados No. 202623010009421 y No. 202623010009431 del 23 de abril de 2026. Al respecto, el contratista, mediante el oficio con radicado No. 20260428 del 28 de abril de 2026, admitió de manera expresa la existencia de las inconsistencias cuantitativas en los tres ítems señalados por la CGR, reconociendo que se certificaron y pagaron cantidades que no fueron efectivamente ejecutadas.

ENTerritorio S.A argumentó que la supervisión cumplió con las funciones de revisión documental y control de pagos, señalando que la responsabilidad de las mediciones de cantidades validadas y registradas en el Acta de entrega y recibo final, las realizó la interventoría como responsable del seguimiento técnico y permanentemente de los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, aclarando que las obras ejecutadas cumplieron en su totalidad con el cumplimiento a la calidad y especificaciones técnicas contractuales.

Dentro del pronunciamiento del contratista, citado por ENTerritorio S.A, se presenta la justificación técnica de los errores detectados en los ítems objeto de lo determinado por la CGR, indicando que dichas discrepancias obedecen a imprecisiones técnicas inherentes a la dinámica del proceso constructivo y no a una conducta dolosa. No obstante, el contratista, manifestó su disposición inmediata para reintegrar los valores pagados (\$6.390.351,56) y solicitó a ENTerritorio S.A definir el procedimiento para efectuar dicha devolución.

Sin embargo, en la respuesta de la entidad no se allegaron soportes a la CGR que evidencien el reintegro efectivo de los recursos ni la subsanación del hecho, por lo cual persiste la situación evidenciada por la CGR y se valida el hallazgo en los registrados

Hallazgo No. 12 Insumos Químicos Contrato No. 2240118 Aeródromo Cumaribo-Vichada (D-IP) ³⁰

La Ley 1150 de 2007 establece: *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”*

Los artículos 13 y 15 de la señalan: *“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

³⁰ COH_1125_2026-1-AU-FI

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(…) ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

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 les 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.

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

En el Manual de Gerencia de Proyectos de ENTerritorio S.A - Versión 03 - vigencia de octubre de 2024 se establece:

6.8.2 SUBGERENCIA TÉCNICA O SUBGERENCIA FINANCIERA

“Actividades Generales:

(...)

La meta fundamental del Gerente de convenio es la de garantizar que, con su gestión, se logre el desarrollo del proyecto, dentro de los límites técnicos, el tiempo y los costos estimados, mediante la utilización eficiente de los recursos disponibles, y el cumplimiento de los demás compromisos y requisitos establecidos por el cliente y ENTerritorio S.A.”

6.8.3 SUBGERENCIA DE CONTRATACIÓN

“Área de Estudios Previos

- Análisis de los riesgos de contrato. Entre otros se tendrán en la cuenta, factores climáticos, de orden público y diferencial cambiario. Será imperativo regular de manera expresa en las reglas de participación las soluciones para cada uno de estos riesgos, de forma.”

7.3 RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL GERENTE DE CONVENIO

- “Iniciar los trámites para realizar procesos de selección, sin el rigor técnico suficiente que soporte los estudios previos que se requieran acorde con la complejidad del proyecto, y el tipo de proceso de selección”.*
- Dejar de hacer seguimiento a los contratos derivados, para luego aprobar informes y tramitar desembolsos una vez estos se encuentran vencidos”.*

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A. Gerencia y Gestión de proyectos M-GG-02 - Versión 03 - vigencia 18 de octubre de 2024 establece:

“(...). El seguimiento control y acciones del Supervisor se centra en la Interventoría, pero sin obligatoriamente limitarse a ellas. El control y el seguimiento de los Contratos de obra, prestación de servicios o suministro, entre otros, está a cargo del Interventor y él es el responsable de generar la información clara, confiable y oportuna necesaria para la toma de decisiones como también es el responsable de exigir al Contratista aplicar los procedimientos e implementar las acciones establecidas en este Manual con el fin de lograr el alcance del proyecto dentro del plazo, presupuesto, alcance y calidad establecidos.

CAPITULO TERCERO: DE LAS OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.

“11. OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR

- 2. Exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos por ENTERRITORIO S.A. en el marco de los convenios, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.*
- 12. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.*

19. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL SUPERVISOR

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

Supervisar que el Contratista y el Interventor conozcan las normas, especificaciones, permisos, resoluciones y demás requisitos indispensables para el desarrollo normal del contrato, mediante la revisión en campo de los compendios de normas, especificaciones, permisos, resoluciones, normativa ambiental y de seguridad y salud en el trabajo vigente.

De igual forma el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos suscrito entre Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil ENTerritorio S.A. estableció:

“CUARTA: OBLIGACIONES A CARGO DE ENTerritorio. En desarrollo del objeto del presente contrato, ENTerritorio se compromete, entre otras, con las siguientes obligaciones:

A. OBLIGACIONES GENERALES:

4. Incumplimientos al Contrato Interadministrativo No. 23001314 H3 (Convenio 223007)

En el cuerpo principal del contrato de Gerencia Integral, se detectan fallas en:

Obligación de información y solución:

9. Informar oportunamente cualquier anomalía o dificultad que advierta en el desarrollo del contrato y proponer alternativas de solución a las mismas”

El programa de Aeródromos para Servicios Aéreos Esenciales (ASAES), liderado por la Aeronáutica Civil en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, se fundamenta en un modelo de gestión tripartita orientado a reducir brechas socioeconómicas en regiones apartadas. Este esquema articula tres niveles de responsabilidad: la Aeronáutica Civil como entidad financiadora, ENTerritorio S.A. como gerente integral del proyecto, bajo el Contrato Interadministrativo No. 23001314 H3 de 2023 (223007), cuyo objeto consiste en **“REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL DEL PROYECTO PARA EL MEJORAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA LADO AIRE DE AERÓDROMOS PRIORIZADOS POR LA AEROCIVIL”**; y el Ejército Nacional – COING (Comando de Ingenieros) como ejecutor técnico y operativo de las obras físicas, mediante el Convenio Interadministrativo No. 23001315 H3 de 2023, suscrito con el Ministerio de Defensa Nacional a través de la CENAC de Ingenieros.

Se suscribió el Modificadorio No. 03 al Contrato 23001314 H3 el 16 de marzo de 2026, prorrogando el plazo hasta el 15 de abril de 2026 así como Modificadorio No. 04 para extender la vigencia hasta el 15 de agosto de 2026.

En ejercicio de su rol de gerente integral, ENTerritorio S.A. adelantó la contratación derivada para atender las necesidades de los aeródromos del Grupo 1 (Vichada), suscribiendo el Contrato de Operación Logística No. 2240118 con la firma FERRETERÍA EL HIDRANTE S.A. El objeto de este contrato corresponde a *“operación logística para cubrir las necesidades para el mejoramiento de infraestructura lado aire de los aeródromos de la primavera y de Cumaribo en el departamento de vichada, priorizados en el marco del programa de Aeropuertos para Servicios Aéreos Esenciales (ASAES), en el marco del contrato interadministrativo no. 223007 (numeración ENTerritorio S.A.) (23001314 h3 de 2023 - numeración Aerocivil)”*, iniciando actividades el 12 de julio de 2024 bajo los lineamientos técnicos del documento de planeación F-PR-26 ‘*Caracterización de la Necesidad*’.

Este instrumento de planeación integra y formaliza los requerimientos del Plan de Necesidades suministrado por la Aerocivil, el cual detalla los insumos y elementos específicos que el Ejército Nacional requiere para la ejecución física de las obras, y dispone

que las cantidades de bienes serán solicitadas por el interventor acorde con dicho plan y sus modificaciones.

En el caso específico del Aeródromo de Cumaribo, se constató falta de sincronía entre el suministro y el avance físico ya que al momento de la visita técnica practicada por la CGR entre el 6 y el 11 de abril de 2026, el proyecto reportaba un avance financiero del 87,0 % en suministros frente a un avance físico de obra de apenas el 16,78 % y se evidenció inventario de insumos químicos vencidos a saber: 109 garrafas del ítem 14 “*Curador para concreto Antisol blanco pigmentado*” y 400 unidades del ítem 16 “*Silicona autonivelante de bajo módulo para sello de juntas*”.

El desfase técnico y temporal de la ejecución de la obra no fue corregida por la Gerencia del Convenio ni por la Interventoría, instancias responsables de ajustar el Plan de Necesidades al ritmo real de obra para evitar el menoscabo de los bienes públicos, según lo exigen los manuales M-GG-01 y M-GG-02.

Productos vencidos

Tabla No. 20
Productos vencidos Acta No. 29 del 07 de noviembre del 2025 al 7 de diciembre del 2025

(Cifras en pesos)

6	DESCRIPCIÓN (Corresponde a los ítems o productos contratados)	UNIDAD	CONTRATO			ACUMULADO TOTAL	ACUMULADO TOTAL	Mes vencido
			CANTIDAD CONTRATO	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL			
	Aeródromo de Cumaribo, Vichada							
14	CURADOR PARA CONCRETO ANTISOL BLANCO PIGMENTADO	GRF	109	799,918	87,191,062	109	87,191,062	Febrero 2026
16	SILICONA AUTONIVELANTE DE BAJO MODULO PARA SELLO DE JUNTAS	GL	400	181,118	72,447,200	400	72,447,200	Febrero 2026
Valor Total productos vencidos							\$159.638.262	

Fuente: Equipo auditor

Estos valores corresponden a materiales reportados como vencidos durante la visita y respecto de los cuales se habría afectado su utilidad técnica.

Productos próximos para vencer

Adicionalmente, se determinó al momento de la visita de la CGR, la existencia de elementos próximos a vencer, con muy alto riesgo de no utilización dados los términos del contrato y avance de obra que se relacionan:

Tabla No.17
Productos próximos para vencer - No. 29 del 07 de noviembre del 2025 al 7 de diciembre del 2025

(Cifras en pesos)

ítem según acta	Descripción	Cantidad en inventario	Valor total inventario	Consumo proyectado según informe	Cantidad con uso proyectado	Valor con uso proyectado	Cantidad remanente expuesta a vencimiento	Valor remanente expuesto
14	Curador para concreto Antisol blanco pigmentado	100 cuñetes de 20 kg	109.206.300	1.148 kg equivalentes a 57,4 cuñetes	57,4	62.684.416,20	42,6	46.521.883,80
143	Sikaflex 401 Pavement x 5 GL	10 cuñetes de 5 gal	39.061.750	19 litros equivalentes a 1 cuñete	1	3.906.175	9	35.155.575
Totales			148.268.050			66.590.591,20		81.677.458,80

Con base en el “Informe estado de materiales Aeródromo Cumaribo”³¹ del 14 de abril de 2026, la totalidad de los productos próximos a vencer entre julio y septiembre de 2026, sin que se identifique proyección de obra para su utilización inmediata.

Lo anterior se sustenta en que de un requerimiento de 1.148 kg el Antisol, se proyecta usar 57,4 cuñetes de 20 kg, para el tramo K1+265 a K1+065, por lo que los 42,6 cuñetes restantes quedarían remanentes, igualmente en el caso del Sikaflex 401 Pavement, el informe estimó un consumo de 19 litros, equivalente a 1 cuñete de 5 galones, quedando 9 cuñetes, remanentes de insumos expuestos a vencimiento.

En consecuencia, del valor total de productos próximos a vencer por \$148.268.050, solo \$66.590.591,20 corresponderían a material con uso proyectado bajo condiciones técnicas y de continuidad ideales, mientras que \$81.677.458,80 quedarían expuestos a riesgo de pérdida por vencimiento, sujeto a la efectiva continuidad de la obra y a la adopción oportuna de decisiones contractuales y administrativas.

A su vez, el documento “Informe estado de materiales Aeródromo Cumaribo” del 14 de abril de 2026 precisó que el material existente en almacén solo podía ser utilizado en tramos específicos de obra conforme a sus fichas técnicas y concluyó que no era posible garantizar el uso total del material antes de su fecha de caducidad, dada la ausencia de decisión oficial sobre una nueva prórroga o suspensión.

A partir de la evaluación documental y técnica se determina insuficiente sincronización entre el Plan de Necesidades, la adquisición de insumos y la capacidad real de ejecución física de la obra que ha conllevado a la entrega insumos de vida útil limitada en un proyecto con ejecución rezagada sin que se observen gestiones contractuales y administrativas oportunas que permitieran ajustar cronogramas, suministro, almacenamiento y utilización de materiales conforme a la realidad del proyecto.

³¹ Informe estado de materiales Aeródromo Cumaribo Radicado No 2026498000791881 información remitida por la Directora de Obras, CT Laura Martínez, como parte de los compromisos derivados de la visita efectuada del 6 al 11 de abril de 2026

Igualmente se hace evidente desarticulación entre los actores del modelo tripartito, pese a que la continuidad de la obra y el aprovechamiento del inventario dependían de esa coordinación interinstitucional.

Considerando las omisiones en el cumplimiento de falencias evidenciadas se determinan insumos vencidos no utilizados por un total de \$159.638.262, así como insumos próximos a vencer sin expectativa de uso, por un total de \$81.677.458,80 lo cual se asocia a debilidades en la planeación, coordinación contractual que adicionada a las deficiencias en el ejercicio de la interventoría con la gestión del plan de necesidades.

Esta situación conlleva a la pérdida de utilidad técnica y económica de los productos y una posible afectación de la eficiencia del gasto público, en tal sentido se registra el hallazgo en los términos plasmados en este informe, con presunto alcance disciplinario en atención a la Ley 1952 de 2029 y demás disposiciones pertinentes.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0101148 del 06 de mayo de 2026

(...) “En atención a la Observación No. 18, se presenta la trazabilidad integral de la adquisición de los insumos CURADOR PARA CONCRETO ANTISOL BLANCO PIGMENTADO y SILICONA AUTONIVELANTE DE BAJO MÓDULO PARA SELLO DE JUNTAS, así como las actuaciones administrativas y correctivas adelantadas:

Legalidad y justificación de la adquisición

Las adquisiciones objeto de observación se efectuaron con fundamento en el plan de necesidades del proyecto, debidamente avalado por la Interventoría, y en coherencia con el cronograma de obra vigente al momento de cada solicitud, el cual proyectaba la finalización de las obras para el 15 de diciembre de 2025.

En consecuencia, las órdenes de pedido se emitieron bajo un criterio de necesidad cierta y actual, atendiendo las condiciones técnicas y operativas reportadas por la Unidad Ejecutora (Ejército Nacional), sin que se evidencie desviación de los fines contractuales ni adquisición injustificada.

Trazabilidad contractual y soporte documental

Curador para concreto antisolar blanco pigmentado

- Orden de Pedido OP C0008 (agosto de 2024): 2.000 kg (Adjunto 1).
- Acta de Recibo a Satisfacción No. 010 del 29 de marzo de 2025 (Adjunto 2).
- Orden de Pedido OP C0027A (septiembre de 2025): 2.180 kg adicionales (Adjunto 3).

Silicona autonivelante de bajo módulo para sello de juntas

- Orden de Pedido OP C0008 (agosto de 2024): 31,7 galones (400 unidades de 300 ml).
- Acta de Recibo a Satisfacción No. 010 del 29 de marzo de 2025.
- Orden de Pedido OP C0027A (septiembre de 2025): 50 galones adicionales.

Todas las adquisiciones cuentan con soporte documental verificable, aprobación de interventoría y correspondencia con el estado de avance proyectado de la obra por el ejecutor.

Análisis de causalidad frente al vencimiento de insumos

El eventual vencimiento de algunos productos en sitio no obedece a una conducta negligente o antieconómica, sino a circunstancias sobrevinientes y no imputables a la gestión contractual ordinaria, entre ellas:

- *Variaciones en el ritmo de ejecución de obra frente a lo inicialmente programado.*
- *Condiciones logísticas adversas para el acceso al aeródromo de Cumaribo (estado de vías y factores climáticos).*
- *Limitaciones en el transporte y abastecimiento oportuno de materiales.*

Estas circunstancias configuran hechos exógenos y concurrentes que afectaron la oportunidad de uso de los insumos, sin desvirtuar la razonabilidad de su adquisición al momento en que fue realizada.

Gestión oportuna del riesgo y medidas adoptadas

Una vez advertida la situación por la Interventoría Consorcio Aire 25 (octubre de 2025), ENTerritorio S.A., en su calidad de gestora, activó mecanismos de mitigación del riesgo, consistentes en:

- *Gestión inmediata con el operador logístico Ferretería El Hidrante, quien asumió el compromiso de reposición de los productos vencidos.*
- *Formalización del compromiso mediante correo electrónico enviado el 24 de abril de 2026, con respuesta del 25 de abril de 2026 (Adjunto 5).*
- *Implementación de controles adicionales en la expedición de órdenes de pedido.*

Lo anterior evidencia una reacción diligente, proporcional y orientada a la protección del recurso público.

Medidas correctivas y de mejora (enfoque preventivo)

Con el fin de evitar la materialización de riesgos similares, se adoptaron las siguientes medidas:

- *Inclusión obligatoria en las órdenes de pedido de la cláusula:*
“NO ENTREGAR HASTA INSTRUCCIÓN PREVIA DE INTERVENTORÍA & ENTERRITORIO PROVEEDURÍA”, condicionando el suministro al avance real de obra.
- *Transición de un esquema de abastecimiento basado en cronograma a un esquema de contra demanda real en sitio.*
- *Reducción de volúmenes de pedido y entregas parciales controladas.*
- *Seguimiento conjunto permanente entre Interventoría y ENTerritorio S.A.*

Acción correctiva en curso

El operador logístico realizará el reemplazo total de los productos vencidos, sin generar detrimento patrimonial, y su entrega se efectuará de manera progresiva conforme a los requerimientos efectivos de la obra, bajo supervisión de la Interventoría Consorcio Aire 25 y ENTerritorio S.A.

De conformidad con lo expuesto, se concluye que:

- *Las adquisiciones se realizaron con fundamento técnico, necesidad comprobada y soporte documental suficiente.*
- *No se evidencia detrimento patrimonial, en tanto los productos objeto de vencimiento serán reemplazados por el proveedor.*
- *La Entidad actuó bajo criterios de diligencia, previsión razonable y gestión oportuna del riesgo.*
- *Se implementaron medidas correctivas y preventivas que mitigan la recurrencia del hecho observado.”*

Análisis de la Respuesta

Si bien la entidad señala que las adquisiciones se realizaron con fundamento en el Plan de Necesidades, el cronograma vigente y la aprobación de la interventoría, dichos argumentos no desvirtúan lo observado, toda vez que el cuestionamiento de la CGR no se centra únicamente en la existencia formal de las órdenes de pedido, sino en la falta de sincronización entre la adquisición de insumos de vida útil limitada y la capacidad real de ejecución física de la obra. En efecto, se mantiene acreditada la desproporción entre el avance financiero del suministro, reportado en 87,0 %, y el avance físico de obra, registrado en 16,78 %, situación que evidencia debilidades en la planeación, coordinación contractual, supervisión e interventoría.

Los soportes aportados por la entidad permiten verificar la trazabilidad de la adquisición y recepción de los insumos, particularmente la Orden de Pedido OP C0008, el Acta de Recibo a Satisfacción No. 010 y las órdenes posteriores relacionadas con Antisol blanco pigmentado y silicona autonivelante. No obstante, dicha trazabilidad documental no acredita la planificación necesaria ni utilización oportuna de los bienes, así como no desvirtúa la consistente en la permanencia de insumos químicos en inventario hasta su vencimiento o proximidad de vencimiento. Por tanto, los documentos soportan la existencia de la operación contractual, sin que puedan acreditar una gestión eficiente respecto a los insumos control de los insumos requeridos.

La entidad atribuye el vencimiento de los insumos a factores exógenos, tales como variaciones en el ritmo de obra, condiciones logísticas adversas y limitaciones de transporte. Sin embargo, tales argumentos no son de recibo por la CGR en tanto, correspondía a la gerencia del proyecto, la supervisión y la interventoría ajustar oportunamente el suministro, el almacenamiento y la utilización de materiales conforme al avance real de obra. La existencia de factores externos no elimina la obligación de gestión preventiva, especialmente tratándose de productos con vida útil limitada y al desarrollo de una obra en un terreno en el cual previamente se identificaron plenamente las condiciones.

La inclusión de la cláusula “NO ENTREGAR HASTA INSTRUCCIÓN PREVIA DE INTERVENTORÍA & ENTERRITORIO PROVEEDURÍA” y la transición hacia un esquema de suministro contra demanda real constituyen medidas preventivas adecuadas para evitar recurrencia. No obstante, estas acciones son posteriores al hecho observado y no eliminan la deficiencia histórica ni el daño patrimonial identificado por los insumos vencidos.

La manifestación de que el operador logístico realizará el reemplazo total de los productos vencidos corresponde a una acción correctiva en curso, no a un hecho cumplido. Por tanto, mientras no exista evidencia suficiente, pertinente y verificable de la reposición efectiva y sin costo adicional para el proyecto, no puede concluirse que desapareció la posible afectación patrimonial observada por el vencimiento de insumos pagados.

Considerando que la entidad no enfoca sus argumentos a desvirtuar lo determinado por la CGR y que a la fecha no se han materializado las acciones que propone para superar el hecho observado, el hallazgo se valida con presunta incidencia disciplinaria y se dará trámite a Indagación Preliminar (IP), con el objeto de determinar el valor final del posible daño patrimonial asociado al vencimiento de los insumos pagados, así como verificar la materialización de la reposición efectiva para el proyecto, como se registra en este informe.

Hallazgo No. 11 Condiciones técnicas materiales NTMD-0081-A6 Contrato No.2240092 (D)³²

La Ley 1150 de 2007 establece: *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.”*

Los artículos 13 y 15 de la señalan: *“Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.*

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

“(…) ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores. Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

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 les 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.

³² COH_1174_2026-1-AU-FI

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

El Manual de Gerencia de Proyectos - gerencia y gestión de proyectos - de ENTerritorio - Versión 03 - vigencia 18 de octubre de 2026 señala:

6.8.2 SUBGERENCIA TÉCNICA O SUBGERENCIA FINANCIERA

“Actividades Generales: (...)”

La meta fundamental del Gerente de convenio es la de garantizar que, con su gestión, se logre el desarrollo del proyecto, dentro de los límites técnicos, el tiempo y los costos estimados, mediante la utilización eficiente de los recursos disponibles, y el cumplimiento de los demás compromisos y requisitos establecidos por el cliente y ENTerritorio S.A.”

6.8.3 SUBGERENCIA DE CONTRATACIÓN

“Área de Estudios Previos

- Análisis de los riesgos de contrato. Entre otros se tendrán en la cuenta, factores climáticos, de orden público y diferencial cambiario. Será imperativo regular de manera expresa en las reglas de participación las soluciones para cada uno de estos riesgos, de forma.”

7.3 RECOMENDACIONES GENERALES PARA EL GERENTE DE CONVENIO

- “Iniciar los trámites para realizar procesos de selección, sin el rigor técnico suficiente que soporte los estudios previos que se requieran acorde con la complejidad del proyecto, y el tipo de proceso de selección”.

- Dejar de hacer seguimiento a los contratos derivados, para luego aprobar informes y tramitar desembolsos una vez estos se encuentran vencidos”.

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A. - gerencia y gestión de proyectos - M-GG-02 - Versión 03 - vigencia 2024-10-18 establece:

“(…). El seguimiento control y acciones del Supervisor se centra en la Interventoría, pero sin obligatoriamente limitarse a ellas. El control y el seguimiento de los Contratos de obra, prestación de servicios o suministro, entre otros, está a cargo del Interventor y él es el responsable de generar la información clara, confiable y oportuna necesaria para la toma de decisiones como también es el responsable de exigir al Contratista aplicar los procedimientos e implementar las acciones establecidas en este Manual con el fin de lograr el alcance del proyecto dentro del plazo, presupuesto, alcance y calidad establecidos.

CAPITULO TERCERO: DE LAS OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR.

“11. OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR

- 1. Exigir la calidad de los bienes y servicios adquiridos por ENTERRITORIO S.A. en el marco de los convenios, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.**
- 12. Velar porque la ejecución del contrato no se interrumpa injustificadamente.**

19. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL SUPERVISOR

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

Supervisar que el Contratista y el Interventor conozcan las normas, especificaciones, permisos, resoluciones y demás requisitos indispensables para el desarrollo normal del contrato, mediante la revisión en campo de los compendios de normas, especificaciones, permisos, resoluciones, normativa ambiental y de seguridad y salud en el trabajo vigente.

De igual forma el Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos suscrito entre Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil ENTerritorio S.A estableció:

“CUARTA: OBLIGACIONES A CARGO DE ENTerritorio. En desarrollo del objeto del presente contrato, ENTerritorio se compromete, entre otras, con las siguientes obligaciones:

A. OBLIGACIONES GENERALES:

- 4. Incumplimientos al Contrato Interadministrativo No. 23001314 H3 (Convenio 223007)**
En el cuerpo principal del contrato de Gerencia Integral, se detectan fallas en:
Obligación de información y solución:
9. Informar oportunamente cualquier anomalía o dificultad que advierta en el desarrollo del contrato y proponer alternativas de solución a las mismas”

A su vez, la Norma Técnica de Calidad NTC-ISO 9001:2015 establece:

8 “– Operación

8.2 Requisitos para los productos y servicios

8.2.3 Revisión de los requisitos para los productos y servicios

8.2.3.1 *“La organización debe asegurarse de que tiene la capacidad de cumplir los requisitos para los productos y servicios que se van a ofrecer a los clientes. La organización debe llevar a cabo una revisión antes de comprometerse a suministrar productos y servicios a un cliente, para incluir:”*

(...)

8.3 – Control de los procesos, productos y servicios suministrados externamente

8.4.1 Generalidades

“La organización debe asegurarse de que los procesos, productos y servicios suministrados externamente son conformes a los requisitos”.

(...)

8.6 Liberación de productos y servicios

“La organización debe implementar las disposiciones planificadas, en las etapas adecuadas, para verificar que se cumplen los requisitos de los productos y servicios.”

La liberación de los productos y servicios al cliente no debe llevarse a cabo hasta que se hayan completado satisfactoriamente las disposiciones planificadas, a menos que sea aprobado de otra manera por una autoridad pertinente y cuando sea aplicable, por el cliente.”
(...)

8.7 Control de las salidas no conformes

8.7.1 “La organización debe asegurarse de que las salidas que no sean conformes con sus requisitos se identifican y se controlan para prevenir su uso o entrega no intencionada.

La organización debe tomar las acciones adecuadas basándose en la naturaleza de la no conformidad y en su efecto sobre la conformidad de los productos y servicios. Esto se debe aplicar también a los productos y servicios no conformes detectados después de la entrega de los productos, durante o después de la provisión de los servicios.”

Igualmente, la Norma Técnica Ministerio de Defensa- NTMD-0081-A6. que tiene por objeto establecer los requisitos que debe cumplir y los ensayos a los cuales deben someterse las colchonetas y almohadas adquiridas por las unidades militares y de Policía, la cual en su completitud contiene las condiciones técnicas al respecto.

En la visita técnica realizada entre el 6 y el 11 de abril de 2026 por la CGR a las obras del Aeródromo de Cumaribo, en el marco de la evaluación al Contrato de Operación Logística n.º 2240092, suscrito entre ENTerritorio S.A y P73 GROUP S.A.S., con fecha de inicio el 24 de junio de 2024 y terminación programada para el 15 de agosto de 2026, se constató que el contrato se encontraba en ejecución al momento de la diligencia.

La visita contó con la participación de la supervisión de ENTerritorio S.A, la unidad ejecutora (Batallón de Ingenieros de Combate n.º 18) y la interventoría actual (Consorcio Aire 25). No obstante, la interventoría anterior (Consorcio Aeropistas CPG) no asistió a la instalación de la visita técnica.

La interventoría Consorcio Aeropistas CPG informó, mediante comunicación electrónica, que su gestión finalizó el 19 de abril de 2025, razón por la cual no participó en la visita técnica.

La CGR determinó, tras la validación de las 52 unidades suministradas por el contratista P73 GROUP S.A.S. y recibidas por la interventoría Consorcio Aeropistas CPG, mediante el Acta de Recibo a Satisfacción No. 001 del 3 de diciembre de 2024, incorporadas para pago en el Acta No. 15, del periodo comprendido entre el 25 de marzo y el 24 de abril de 2025, que el ítem No. 7 '*Colchoneta antifluido para catre metálico doble de 1,90 x 0,80*' presentaba graves deficiencias de calidad y conformidad técnica.

Durante la inspección física, se evidenció un desgaste total de más de diez meses de uso, falta de aislamiento adecuado, fundas que no corresponden al material ni al color requeridos, insuficiencia en el espesor y calidad del material, así como la ausencia total de etiquetas de certificación de calidad, lo cual se registra en Informe técnico de Visita, correspondiente.

En la revisión documental correspondiente a la fase de planeación, se constató que no se definió de manera técnica la especificación aplicable al bien, toda vez que en el documento de Caracterización de la Necesidad (F-PR-26) se formuló el requerimiento de la colchoneta haciendo referencia a la norma NTMD-0042-A1 '*Catres Metálicos*'. Como lo advirtió la interventoría actual, dicha norma se enfoca exclusivamente en los requisitos de la estructura de acero y no contiene especificaciones sobre el tipo de colchoneta a utilizar, como lo establece la norma NTMD-0081-A6 sobre los requisitos y ensayos específicos para las colchonetas y almohadas.

El informe³³ de Seguridad y Salud en el Trabajo, señala que dichas colchonetas fueron recibidas y aceptadas por la interventoría inicial Consorcio Aeropistas CPG bajo la descripción asociada a la norma NTMD-0042-A1 '*Catres Metálicos*', resaltando que la especificación técnica adecuada para este elemento debía corresponder a la NTMD-0081-A6³⁴. En desarrollo de la visita, ENTerritorio S.A. manifestó que las colchonetas serían entregadas nuevamente con aval de la Aeronáutica Civil en abril de 2026, sin embargo, en los soportes allegados a la CGR, no obra evidencia de reposición efectiva del bien observado al momento de la verificación.

A su vez, la interventoría actual Consorcio Aire 25 bajo el Contrato No. 2250162 indicó que el requerimiento³⁵ presentado por parte de la unidad ejecutora BIRAN 18 se formuló en su momento bajo la norma técnica de los catres y la interventoría aire 25 precisó que la norma que debía aplicarse era la NTMD-0081-A6.

La situación observada se origina en deficiencias de planeación técnica al asociar erróneamente el requerimiento de las colchonetas a la norma NTMD-0042-A1 (específica para la estructura de catres metálicos) en lugar de la NTMD-0081-A6, lo que impidió definir

³³ Informe SST – Auditoría CGN, Interventoría vigente – Consorcio Aire 25, ítem 3. Colchonetas. Paola Andrea Calderón Jiménez, Profesional SST – Interventoría; Zeidy Lilian Álvarez, Ingeniera Residente de Interventoría. Consorcio Aire 25.

³⁴ Norma Técnica Ministerio de Defensa- **NTMD-0081-A6**. determina: "*Esta norma tiene por objeto establecer los requisitos que debe cumplir y los ensayos a los cuales deben someterse las colchonetas y almohadas adquiridas por las unidades militares y de Policía.*"

³⁵ Informe SST – Auditoría CGN. Interventoría vigente – Consorcio Aire 25, ítem 3. Colchonetas. "*Las colchonetas antifluido fueron suministradas por parte del operador logístico P73GROUP, de acuerdo con el requerimiento presentado por parte de la unidad ejecutora BIRAN 18 en el Plan de Necesidades, lo cual fue recibido y aceptado por las partes bajo la descripción*"

criterios de calidad y ensayos aplicables al bien, deficiencia que se materializó por las debilidades críticas en el control contractual por parte de la interventoría inicial Consorcio Aeropistas CPG, la cual otorgó el recibo a satisfacción y aprobó el pago del suministro sin exigir certificados de calidad ni verificar la conformidad material de los bienes, permitiendo la recepción de elementos con desgaste prematuro, aislamiento deficiente, materiales fuera de especificación y ausencia de etiquetas de certificación del requerimiento.

El hallazgo se registra con presunta incidencia disciplinaria, derivada del incumplimiento de los deberes funcionales y de las obligaciones de control contractual por parte de la supervisión de ENTerritorio S.A y de la interventoría inicial Consorcio Aeropistas CPG que viabilizaron la liberación de recursos públicos y el recibo a satisfacción de suministros que no cumplían con los estándares mínimos de calidad exigibles para el proyecto, que fueron recibidas y utilizadas dada la necesidad del servicio, al tenor de lo establecido en la Ley 1952 de 2019 y demás disposiciones pertinentes.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0101148 del 06 de mayo de 2026:

“En atención a la Observación No. 20, relacionada con las condiciones técnicas del suministro de COLCHONETAS ANTIFLUIDOS PARA CATRE METÁLICO DOBLE (1.90 x 0.80 m), se presenta la trazabilidad contractual, el análisis técnico de la situación evidenciada y las acciones correctivas adoptadas.

Trazabilidad de la adquisición y soporte contractual

El suministro objeto de observación fue solicitado por la Unidad Ejecutora (Ejército Nacional) y aprobado por la Interventoría Consorcio Aeropistas CPG mediante la Orden de Pedido OP C0002 (agosto de 2024), por un total de 52 unidades (Adjunto 1).

La entrega fue recibida a satisfacción mediante Acta No. 001 del 03 de diciembre de 2024 (Adjunto 2), dejando constancia formal del cumplimiento en términos de cantidad y entrega física.

Manifestación de inconformidad y actuación de la interventoría

En febrero de 2025, la Interventoría Consorcio Aeropistas CPG, con base en comunicación de la Unidad Ejecutora, puso en conocimiento la inconformidad frente a la calidad del producto suministrado (Adjunto 3), activando los mecanismos de verificación y requerimiento al proveedor.

Posteriormente, la Interventoría Consorcio Aire 25 reiteró dichas gestiones en octubre de 2025 (Adjunto 4), sin que a la fecha el proveedor P73 Group (antes Du Brands) haya efectuado la reposición correspondiente, pese a los requerimientos formales realizados.

Análisis técnico de la causa (deficiencia en la especificación del ítem)

Del análisis técnico conjunto entre ENTerritorio S.A. y la Interventoría Consorcio Aire 25, se evidenció que existía una imprecisión en la definición técnica del ítem en el plan de necesidades, el cual fue inicialmente solicitado por el ejecutor (Ejército Nacional) como:

“COLCHONETA ANTIFLUIDOS PARA CATRE METÁLICO DOBLE DE 1.90x80 – NORMA TÉCNICA MINISTERIO DE DEFENSA NTDMD-0042-A1 ‘CATRES METÁLICOS’.

Dicha formulación resulta técnicamente inadecuada, en tanto hace referencia a la norma aplicable a los catres metálicos, y no a las colchonetas, lo cual generó un margen de ambigüedad en la exigencia de calidad del producto. (...)

Gestión contractual y protección del recurso público

Una vez identificado el origen de la inconsistencia, ENTerritorio S.A. adelantó las siguientes acciones:

- *Requerimiento al proveedor para la reposición de los bienes que no cumplen condiciones de calidad.*
- *Estructuración de una nueva orden de pedido (OP C0036B en trámite, Adjunto 5), ajustada a la especificación técnica correcta.*
- *Definición de un mecanismo de compensación económica, consistente en descontar de la nueva orden el valor pagado por las colchonetas inicialmente suministradas.*

Estas actuaciones se enmarcan en el deber de la Entidad de evitar un pago sin causa o un reconocimiento económico por bienes que no cumplen las condiciones contractuales, garantizando así la indemnidad del patrimonio público.

En tal sentido, la Entidad se encuentra adelantando las acciones contractuales correspondientes, sin perjuicio de las medidas adicionales a que haya lugar, orientadas a exigir el cumplimiento o hacer efectiva la responsabilidad del proveedor.

Medidas correctivas y de mejora

Con el fin de evitar la recurrencia de situaciones similares, se adoptaron las siguientes medidas:

- *Ajuste en la estructuración de los planes de necesidades, garantizando precisión técnica y correspondencia normativa en la descripción de los ítems.*
- *Validación previa de especificaciones técnicas por parte de la interventoría antes de la emisión de órdenes de pedido.*
- *Fortalecimiento de los controles de calidad en la recepción de bienes.*

De conformidad con lo expuesto, se concluye que:

- *La situación evidenciada tiene origen en una imprecisión técnica subsanada oportunamente, y no en una actuación dolosa o gravemente culposa.*
- *La Entidad ha actuado con diligencia y oportunidad, implementando acciones para corregir la situación y evitar afectación al recurso público.*
- *Se han adoptado medidas concretas para garantizar la reposición del bien o la compensación económica correspondiente.*
- *No se configura detrimento patrimonial, en tanto se encuentra en curso el proceso de ajuste y reconocimiento condicionado.*

Análisis de la Respuesta

Si bien la entidad señala que el suministro fue solicitado por la Unidad Ejecutora, aprobado por la interventoría y recibido formalmente mediante Acta No. 001 del 3 de diciembre de 2024, dichos soportes no desvirtúan lo señalado por la CGR. La trazabilidad documental acredita la solicitud y recepción de las 52 colchonetas, pero no demuestra que los bienes cumplieran con la norma técnica aplicable ni con condiciones mínimas de calidad, resistencia, composición y funcionalidad. Por el contrario, confirma que los bienes fueron solicitados y recibidos bajo una especificación técnica inadecuada.

La solicitud de garantía realizada en febrero de 2025 y la reiteración efectuada por la interventoría en octubre de 2025 evidencian que la entidad y la interventoría conocieron el deterioro prematuro de las colchonetas. No obstante, estas gestiones no acreditan la reposición efectiva ni la recuperación del valor pagado, sino que confirman la persistencia del problema de calidad y la falta de solución material por parte del proveedor P73 GROUP S.A.S.

La entidad reconoce que existió una imprecisión técnica en la definición del ítem, al asociar las colchonetas a la norma NTMD-0042-A1, aplicable a catres metálicos, y no a la NTMD-0081-A6, correspondiente a colchonetas y almohadas en espuma de poliuretano. Este reconocimiento confirma la causa de lo determinado, pues la especificación inadecuada impidió exigir y verificar criterios técnicos propios del bien adquirido, tales como calidad, resistencia, composición y conformidad técnica.

Los requerimientos al proveedor, la nueva orden de pedido C0036B y la propuesta de compensación económica mediante descuentos constituyen gestiones de mitigación pertinentes; sin embargo, no prueban por sí solas la recuperación efectiva del valor observado ni la reposición material de los bienes. Al tratarse de actuaciones en curso, se requiere evidencia verificable de la reposición física, recibo a satisfacción, cumplimiento de la norma NTMD-0081-A6 y aplicación efectiva de la compensación económica.

Las medidas correctivas informadas, relacionadas con el ajuste de los planes de necesidades, la validación previa de especificaciones técnicas y el fortalecimiento de controles de calidad en la recepción de bienes, son adecuadas para prevenir la recurrencia. No obstante, estas acciones son posteriores al hecho observado y no eliminan la deficiencia histórica ni el daño patrimonial identificado por la adquisición y pago de bienes que no cumplieron las condiciones técnicas exigibles, en tal sentido se valida el hallazgo en los términos registrados en el informe.

Hallazgo No. 14 Calidad de obra – Certificación RETIE y TRETILAP Contrato No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia. (D)³⁶

Ley 1474 de 2011, Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

*“(…) **ARTÍCULO 82. Responsabilidad de los interventores.** Modifíquese el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, el cual quedará así:*

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, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que 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 actividades de consultoría o asesoría.

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 les 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.

ARTÍCULO 83. Supervisión e interventoría contractual. *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

ARTÍCULO 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

³⁶ COH_1233_2026-1-AU-FI

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de 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 tal incumplimiento se presente.

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. (...)

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02 versión 03 - 2024), en el capítulo tercero establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A:

“(...) 11. Obligaciones Generales del Interventor:

5. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales, todo lo anterior en concordancia con la normativa aplicable y vigente de acuerdo con la tipología de los proyectos.

8. Asegurar que el Contratista en la ejecución del contrato se ciña a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas.

13. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones del Contratista acorde con la realidad de la ejecución contractual.

13. Obligaciones técnicas del interventor: Durante la ejecución del contrato objeto de interventoría.

5. Medir y verificar oportuna y permanentemente los ítems y las cantidades establecidas en el contrato, a partir de la información suministrada y presentar un informe a ENTERRITORIO S.A., sobre los aspectos que repercutan en el normal desarrollo de los contratos y que puedan implicar modificaciones a los mismos.

6. Controlar e inspeccionar permanentemente la calidad de los trabajos, equipos, materiales, bienes, insumos y productos. Por lo anterior, el Interventor exigirá al Contratista efectuar los ensayos de laboratorio o pruebas necesarias requeridas para el control de calidad, verificar y aprobar que el Contratista esté cumpliendo con las normas y especificaciones técnicas establecidas para el contrato. En caso de que estas pruebas o ensayos no cumplan con los resultados, en especial de elementos o actividades que puedan afectar la integridad del proyecto, el Interventor deberá informar de inmediato a la supervisión del contrato mediante oficio y dejar registro de la implementación y verificación de las acciones correctivas pertinentes.

18. Funciones generales del supervisor

3. Exigir la calidad de los bienes o servicios adquiridos por ENTERRITORIO S.A., o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias.

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

5. Supervisar que el Interventor exija al Contratista el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas vigentes, así como lo establecido en las reglas de participación y demás documentos requeridos para el desarrollo del contrato. (...)”

Contrato de obra No. 2240110 suscrito entre ENTerritorio S.A. y Consorcio Salvamento Minero para la “Construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amaga en el departamento de Antioquia”

“(...) 11.1 OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA.

b) Cumplir con el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada de acuerdo con los criterios de calidad exigibles, los diseños, planos y especificaciones de construcción que hacen parte del documento de planeación y de los documentos del proceso, con sujeción a los precios unitarios estipulados y dentro del plazo establecido.

11.3 OBLIGACIONES POR PARTE DE ENTERRITORIO S.A.

6. Exigir al CONTRATISTA la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual y velar por el cumplimiento de este. (...)”

En el mismo sentido el Contrato de interventoría No. 2240124 suscrito entre ENTerritorio S.A. y Consorcio Inter- Consolproing para realizar la “Interventoría técnica, jurídica, administrativa, de control financiero, ambiental y social del proyecto construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amaga en el departamento de Antioquia” en su cláusula Decima Primera, determina:

“(...) OBLIGACIONES ASOCIADAS A LA INTERVENTORÍA:

17. Aprobar pagos de los suministros, accesorios y equipos única y exclusivamente cuando se encuentren debidamente instalados, probados y recibidos a satisfacción por parte de la INTERVENTORÍA.

18. Revisar, aprobar o rechazar con la oportunidad necesaria las actas de corte parcial de obra que presente el contratista para la formulación de cuentas, teniendo especial cuidado que correspondan a la obra realmente ejecutada, de acuerdo con los planos y especificaciones.

19. Exigir al CONTRATISTA DE OBRA todos los ensayos de laboratorio, pruebas de presión hidrostática y desinfección de tuberías, pruebas de estanqueidad y demás pruebas que apliquen de acuerdo con la normatividad del proyecto y los que se soliciten para verificar la calidad de las obras, así como de los materiales y demás elementos que se instalen en la obra. (...)”

En el marco de la visita técnica realizada por la CGR del 24 al 27 de marzo de 2026 a las obras ejecutadas del contrato de Obra No. 2240110, suscrito el 25 de mayo de 2024 para la “Construcción de la sede de seguridad y salvamento minero de Amagá en el departamento de Antioquia”, ejecutado por Consorcio Salvamento Minero por un valor total de \$4.881.121.477,65, se verificaron los ítems presupuestales, contenidos en el acta parcial

No. 8 del 01 de octubre de 2025, evaluando la calidad y cantidad de las obras ejecutadas evidenciando debilidades técnicas en la calidad y especificaciones técnicas .

Durante la inspección técnica, se observaron debilidades generalizadas en la ejecución de las actividades de acabados arquitectónicos, evidenciando una deficiente calidad de la mano de obra y deficiencias en el control de calidad por parte de los contratistas de obra e interventoría:

▪ **Acabado e instalación de enchapes:**

Se observaron enchapes con una deficiente aplicación del pegante cerámico, lo que puede derivar en el desprendimiento generalizado de los enchapes de pared y guarda escobas. Adicionalmente se observaron piezas con filos rotos y desportillamientos que comprometen la vida útil y la estética de los revestimientos.

Igualmente, se evidenciaron deficiencias en el proceso de emboquillado, por una distribución irregular de la boquilla y la presencia de manchas persistentes en diversos puntos de los baños como se ilustra a continuación:



Imagen No. 5
Deficiencias en la instalación de Guarda escoba
(Pegante aplicado de manera irregular)



Imagen No. 6
Aplicación de boquilla enchape de pared



Imagen No. 7

Falta de remate en los filos del muro exponiendo a la filtración de humedad



Imagen No. 8

Deficiencia en remate de mampostería y falla de adherencia en el acabado de las baldosas



Imagen No. 9

Deficiencias en la aplicación de recubrimientos



Imagen No. 10

Deficiencia en el aseo técnico final y falta de los acabados de piso

▪ **Divisiones de acero inoxidable en unidades sanitarias:**

La verificación técnica permitió identificar fallas de estabilidad en las estructuras de acero inoxidable. Durante la inspección física, se evidenció una falta de rigidez y aseguramiento en los puntos de fijación. Asimismo, se reportó el faltante de una de las piezas en el baño de hombres edificio 1 piso 1.



Imagen No. 5

Vulneración de la estabilidad mecánica en divisiones de baño por anclaje insuficiente



Imagen No. 6

Faltante de obra en el sistema de divisiones sanitarias de acero inoxidable

▪ **Muros de parasol:**

Durante la verificación de la obra se identificaron debilidades técnicas en los elementos verticales de protección solar (parasoles) y en los remates de fachada en los bloques 1 y 2, atribuibles a una ejecución técnica deficiente en los puntos de unión, a la ausencia de viga de remate y a la falta de protección en las culatas superiores, lo cual deja la mampostería expuesta directamente a la intemperie.

Se observaron, además de manera generalizada, muros del parasol dilatados, presentando separaciones verticales de 1,00 cm de grosor aproximadamente. Esta falta de viga de remate y exposición de la mampostería compromete la integridad estructural.

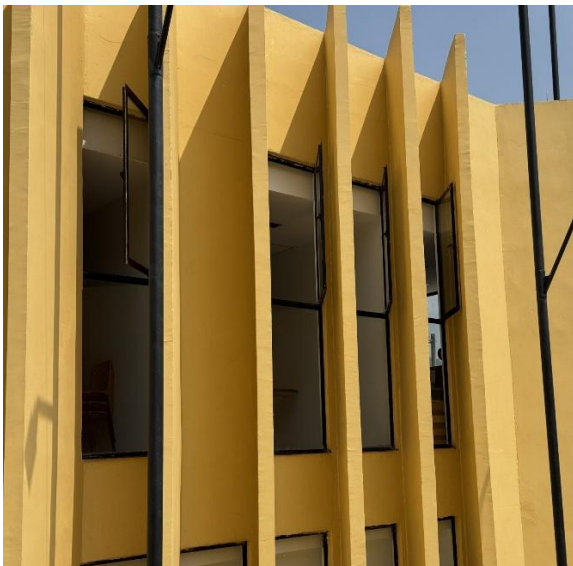


Imagen No. 13
Elementos verticales de protección solar (parasoles)

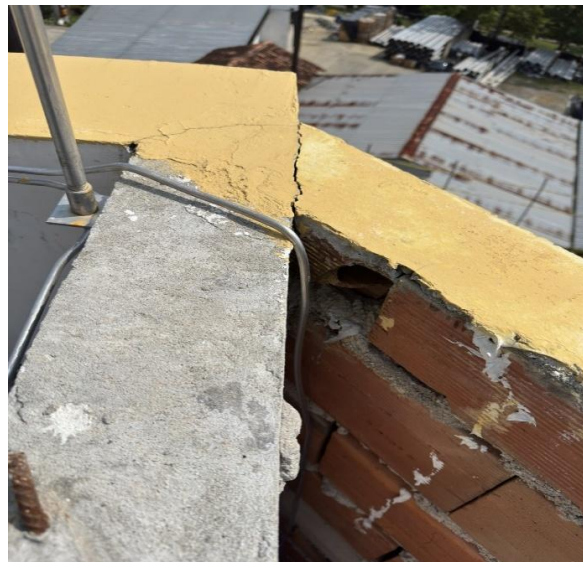


Imagen No. 14
Remate superior de fachada
(muro – parasol)



Imagen No. 15
Remate superior de fachada, donde se evidencia la
exposición directa de la mampostería y la ausencia de viga
de corona

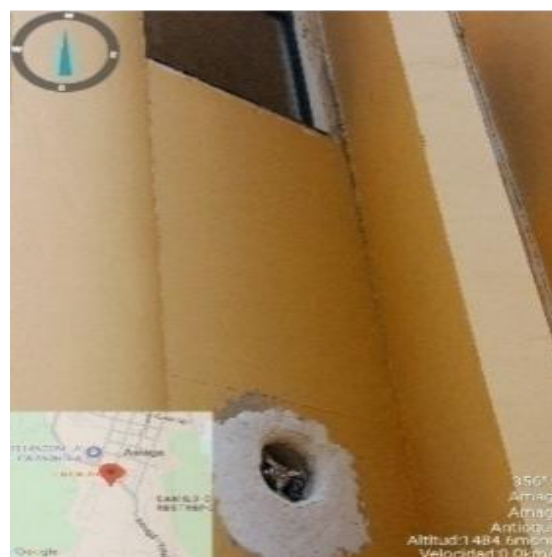


Imagen No. 16
Dilatación vertical del parasol



Imagen No. 17
Dilatación vertical del parosol (1cm)



Imagen No. 18
Dilatación vertical del parosol

▪ **Instalación de adoquín:**

Se observó una defectuosa instalación del piso en adoquín en algunos puntos de la zona de caseta de celaduría, sin cortes adecuados en los encuentros con las cajas de inspección y muros, así como una falta de confinamiento y compactación adecuada del material de relleno. Se evidenciaron piezas sueltas y espacios vacíos, desniveles que favorecen la socavación de la base por infiltración de agua.



Imagen No. 7
Deficiencias en la Instalación de adoquín

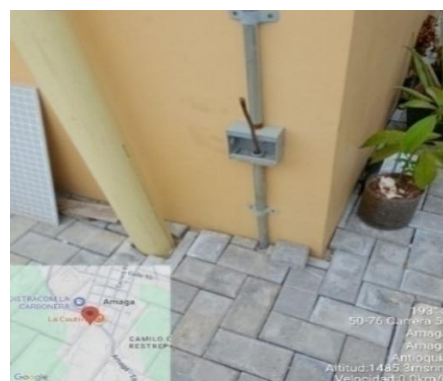


Imagen No. 8
Deficiencias en la Instalación de adoquín

▪ **Fisuras en las placas de concreto:**

Se evidenció que las placas de concreto de la zona de parqueadero y piso 1 bloque 1, a pesar de ser obras nuevas, presentan fisuras longitudinales y transversales significativas, estas condiciones afectan tanto la durabilidad como la calidad del acabado del pavimento.

En la visita técnica se observó que fueron intervenidas por el contratista de obra sin embargo no han sido verificadas ni recibidas por parte de la interventoría.

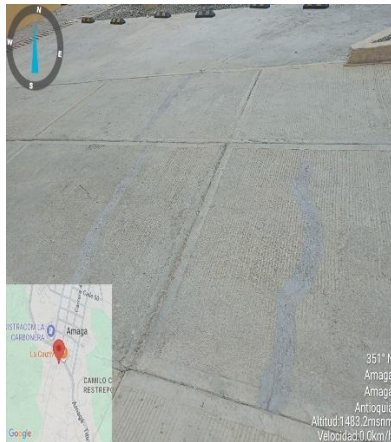


Imagen No. 9

Placas de concreto nuevas con fisuras reparadas por parte del contratista de obra

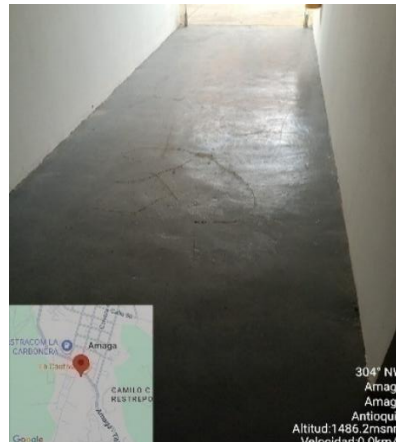


Imagen No. 10

Placas de concreto nuevas con fisuras reparadas por parte del contratista de obra



Imagen No. 11

Placas de concreto nuevas con fisuras reparadas por parte del contratista de obra



Imagen No. 12

Placas de concreto nuevas con fisuras reparadas por parte del contratista de obra

▪ **Otras deficiencias de calidad:**

Se observaron deficiencias en los acabados arquitectónicos: filos, conformación de las cajas de registros, carpintería metálica (puertas y ventanas) sucia y con residuos de pañete y pintura, presencia de oxido en la estructura metálica ornamental de la fachada (cafetería), fisuras en la fachada e interior de los bloques 1 y 2 y desprendimiento de pintura de fachada.



Imagen No. 13
Registro sin cajilla



Imagen No. 14
Cielo raso con acabado incompleto



Imagen No. 15
Ornamentación con residuos de pañete y pintura



Imagen No. 16
Ornamentación con residuos de pañete y pintura



Imagen No. 17
Estructura metálica de fachada con presencia de óxido



Imagen No. 18
Remates de fachada sin filos ni pintura



Imagen No. 19
Remates internos sin filos ni pintura



Imagen No. 20
Fachada con presencia grietas y desprendimiento de pintura

▪ **Certificaciones RETIE, RETILAP y conexión definitiva.**

El acta de terminación de la obra, suscrita el 24 de agosto de 2025, registró 18 actividades pendientes; sin embargo, a la fecha no se cuenta con el acta de recibo por parte de la interventoría.

A continuación, se relacionan los ítems reportados en el acta de terminación:

- 12.13.1 Certificación RETIE
- 12.13.2 Certificación RETILAP
- 13.13.3 Trámites con el operador de red para la conexión definitiva y provisional
- 15.1
- 15.2
- 15.4
- 15.5
- 15.6
- 15.8
- 15.9
- 15.10
- 15.11
- INP-VENT-55
- INP-CIELO-56
- INP -VENT – 61
- INP -VENT – 62
- INP -VENT – 63
- INP -VENT – 64

En desarrollo de la visita técnica realizada por la CGR a la ejecución de las obras del Contrato No. 2240110, se evidenció que las certificaciones RETIE y RETILAP, aún no habían

sido obtenidas. En el marco de la visita técnica la interventoría informó que la empresa certificadora realizó una visita inicial en la que formuló observaciones técnicas, encontrándose a la espera de una segunda visita para su verificación y aprobación.

Actualmente la sede de Seguridad y Salvamento Minero se encuentra en funcionamiento operando mediante la red eléctrica provisional suministrada por el contratista de obra. Lo anterior implica un riesgo para la estabilidad de las de los equipos, pues las instalaciones provisionales de obra no están diseñadas para soportar una carga continua y no corresponden a lo pactado en el contrato.

Es importante señalar que la entrega de la conexión definitiva y su debida certificación constituía una obligación contractual, sin embargo, a pesar de que el plazo termino desde el 24 agosto de 2025, el proyecto aún no cuenta con la certificación técnica necesaria, si bien la actividad no se reporta pagada y hace parte del saldo pendiente de ejecutar en el contrato, su relevancia para la operatividad de la obra es prioritaria.

Las situaciones descritas obedecen a una deficiente labor de control, seguimiento y rigurosidad en la exigencia de la calidad por parte de la interventoría (Consorcio Inter-Consolproing) y la supervisión del proyecto (ENTerritorio S.A.). Ambas instancias actuaron con inobservancia de la debida diligencia al omitir su deber legal y contractual de exigir al contratista de obra el estricto cumplimiento de la calidad y especificaciones técnicas aprobadas, se viabiliza la operación con instalaciones provisionales eléctricas al no contar con RETRIE Y RETIPAP pendientes desde agosto de 2025.

Esta falta de rigor en la vigilancia de la ejecución material contraviene de manera directa las obligaciones inherentes a sus roles, vulnerando lo dispuesto en los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Adicional a ello configura una práctica que desdibuja la naturaleza de la instancia de terminación del contrato, ya que se suscribe un acta con significativos pendientes que a la fecha no se han cumplido, operando como actividades posteriores a la terminación cuando su naturaleza no obedece a ello, ya que son actividades que se contemplaron dentro de la ejecución del contrato.

Como consecuencia de lo anterior, se comprometen directamente las condiciones de funcionalidad, estabilidad, vida útil y estética de la infraestructura física de la Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amagá. Adicionalmente, el aval y suscripción de actas de recibo parcial por cantidades de obra con calidad defectuosa materializa un riesgo sobre la correcta ejecución y destinación de los recursos invertidos en el proyecto.

De acuerdo con los artículos 38, 39, 83 y 93 de la Ley 1952 de 2019 "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se deroga la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el Derecho Disciplinario", y, en atención a las omisiones en la aplicabilidad de la normativa, así como el impacto en el cumplimiento del objeto contractual, se comunica hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097640 del 28 de abril de 2026

“(…) Frente a la observación 10, es preciso indicar que, por parte de la interventoría Consorcio INTER-CONSOLPROING, se conminó al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, de ello se tiene los siguientes requerimientos:

- a) CCP-2025-219 comunicado cuya fecha de envío fue el 26-11-2025 y de asunto: “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN – CERTIFICACIONES RETIE, RETILAP Y ESTADO DEL PROCESO DE CONEXIÓN ELÉCTRICA DEFINITIVA CON EPM”.
- b) CCP-2025-220 comunicado cuya fecha de envío fue el 13-12-2025 y de asunto: “REITERACIÓN DE SOLICITUD DE INFORMACIÓN – CERTIFICACIONES RETIE, RETILAP Y ESTADO DEL PROCESO DE CONEXIÓN ELÉCTRICA DEFINITIVA CON EPM”.
- c) CCP-2025-221 comunicado cuya fecha de envío fue el 13-12-2025 y de asunto: “SOLICITUD DE PRESENTACIÓN INMEDIATA DEL MANUAL DE USO Y MANTENIMIENTO – PROYECTO ESTACIÓN DE SEGURIDAD Y SALVAMENTO MINERO DE AMAGÁ”.
- d) CCP-2026-222 comunicado cuya fecha de envío fue el 25-01-2026 y de asunto: “LLAMADO FORMAL POR INCUMPLIMIENTO, ABANDONO PARCIAL Y REQUERIMIENTO DE GARANTÍA”.
- e) CCP - 2026 – 224, del 19/02/2026 con asunto: NOTIFICACIÓN FORMAL DE INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL POR LA NO ENTREGA DE LA OBRA DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO – CONTRATO NO. 2240110, mediante la cual se le cita a una reunión presencial en las instalaciones de ENTerritorio S.A en la ciudad de Bogotá D.C la próxima semana, el miércoles 25 de febrero de 2026, a la cual el contratista no asiste.

Así mismo, y en función del oficio CCP - 2026 – 224 del 19/02/2026 enviado por la Interventoría, donde se notifica formalmente el incumplimiento por parte del contratista, la Gerencia de Unidad del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2, requirió al contratista de obra mediante oficio No. 202622010002911 del 03/03/2026 con asunto: “REQUERIMIENTO INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL POR LA NO ENTREGA DE LA OBRA DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO – CONTRATO NO. 2240110- ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN CGR.”, Y el oficio No. 20262201000329, donde se le solicitó:

(…) con carácter perentorio y a más tardar el día 11 de marzo de 2026, se le solicita su pronunciamiento frente a lo señalado por la interventoría, como a lo requerido por la Agencia Nacional de Minería y entregar el plan de choque con fechas perentorias para la atención de las observaciones, como de la entrega definitiva de la obra, el cual será objeto de visita por la Contraloría General de la República, tal y como ya fue informado.

Dado que el contratista de obra no atendió las actividades requeridas, la Gerencia de Unidad del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2, activó ante la Gerencia de Unidad del Grupo de Gestión Contractual- área competente- el procedimiento F-PR-34 SOLICITUD INICIO DE TRÁMITE POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL Y/O SINIESTRO, mediante el radicado No. 20262700002719 del 17/03/2026, a fin de hacer efectivo el amparo de cumplimiento contenido en la póliza 47-45-101007295 expedida por Seguros del Estado, el cual se encuentra surtiendo el respectivo trámite.

Es de precisar que, como resultado de la visita técnica conjunta (CGR – interventoría – contratista), se estructuró e inició la ejecución de un plan de acción correctivo, orientado a subsanar integralmente las observaciones identificadas.

Los avances y resultados obtenidos se encuentran documentados en el oficio CCP-2026-232, así:

1. Precisiones frente a las deficiencias de calidad identificadas

En atención a lo señalado por el equipo auditor, particularmente en lo evidenciado durante la visita técnica realizada entre el 24 y el 27 de marzo de 2026, donde se relacionan deficiencias en acabados arquitectónicos, enchapes, divisiones sanitarias, elementos de fachada, adoquines y fisuración en placas de concreto, es procedente indicar que dichas situaciones no corresponden a una omisión en el ejercicio de control por parte de la interventoría, sino a no conformidades detectadas durante la ejecución contractual, frente a las cuales se activaron oportunamente los mecanismos de exigibilidad al contratista.

El CONSORCIO INTERCONSOLPROING, en calidad de interventoría, ejerció de manera continua el seguimiento técnico conforme a lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Interventoría de ENTERRITORIO S.A, dejando trazabilidad documental de las actuaciones adelantadas, entre las cuales se destacan:

- Comunicado CCP-2026-222 del 25 de enero de 2026: requerimiento formal al contratista para la intervención inmediata por garantía de múltiples actividades que presentaban anomalías constructivas, incluyendo patologías en acabados y elementos arquitectónicos.*
- Comunicado CCP-2026-224 del 19 de enero de 2026: notificación de incumplimiento en la entrega de la obra al 100%, remitida con copia a la aseguradora, activando los mecanismos contractuales de control frente al riesgo de no conformidad.*
- Comunicado CCP-2026-225 del 21 de marzo de 2026: SOLICITUD DE ATENCIÓN POR GARANTÍA – FISURACIÓN EN PAÑETE IMPERMEABILIZADO EN FACHADAS BLOQUES 1 Y 2 Y CUMPLIMIENTO DE REQUERIMIENTOS PENDIENTES, en el cual se reitera la necesidad de corrección de las patologías evidenciadas.*

Estas actuaciones permiten establecer que la interventoría:

- Identificó oportunamente las deficiencias técnicas, incluso antes de la visita del ente de control.*
- Requirió formalmente al contratista su corrección, en ejercicio de sus facultades contractuales.*
- Escaló la situación mediante notificación de incumplimiento y vinculación de la aseguradora, lo cual constituye una actuación diligente y preventiva.*

En este sentido, si bien las deficiencias señaladas por la CGR son reales en cuanto a su materialidad, no es técnicamente procedente atribuir las a una falta de control de la interventoría, toda vez que las mismas fueron objeto de seguimiento, requerimiento y gestión correctiva dentro del desarrollo contractual.

Adicionalmente, frente a lo indicado en la observación respecto a que algunas intervenciones realizadas por el contratista “no han sido verificadas ni recibidas por parte de la interventoría”, se precisa que dicha situación obedece precisamente a la no conformidad de las actividades ejecutadas, razón por la cual la interventoría no ha otorgado recibo a satisfacción, en cumplimiento estricto de sus obligaciones contractuales de control de calidad.

Como resultado de la visita técnica conjunta (CGR – interventoría – contratista), se estructuró e inició la ejecución de un plan de acción correctivo, orientado a subsanar integralmente las observaciones identificadas. Los avances y resultados obtenidos se encuentran documentados en: ANEXO 01: Registro fotográfico de los resultados de subsanación de observaciones.

2. Sobre las certificaciones RETIE, RETILAP y conexión eléctrica definitiva

En relación con la observación referente a la ausencia de las certificaciones RETIE y RETILAP, así como la operación mediante red provisional, es importante precisar que la interventoría el CONSORCIO INTERCONSOLPROING adelantó las siguientes actuaciones:

- Comunicado CCP-2025-219 del 26 de noviembre de 2025: solicitud formal al contratista con asunto “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN – CERTIFICACIONES RETIE, RETILAP Y ESTADO DEL PROCESO DE CONEXIÓN ELÉCTRICA DEFINITIVA CON EPM”.
- Comunicado CCP-2025-220 del 13 de diciembre de 2025: reiteración de la solicitud, evidenciando la insistencia de la interventoría en el cumplimiento de esta obligación.

Como resultado de dichos requerimientos, el contratista CONSORCIO SALVAMENTO MINERO informó que el proceso de certificación RETIE se encuentra en curso y es adelantado por la empresa GECERT – Grupo Empresarial de Certificación e Inspección, entidad cuya idoneidad fue verificada por la interventoría, constatando su acreditación ante el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia.

(Ver ANEXO 02: Certificado de acreditación ONAC y acta de visita empresa certificadora)

Asimismo, el contratista informó que:

“Durante la visita técnica del 05 de marzo de 2026, la entidad certificadora formuló observaciones técnicas, las cuales fueron subsanadas, incluyendo la instalación de una puerta corta fuego con resistencia de 180 minutos conforme a normas NFPA 252 y NFPA 80, adecuaciones no previstas inicialmente, pero necesarias para la certificación.”

Este aspecto es fundamental, ya que evidencia que:

- El proceso de certificación se encuentra activo y en fase de ajuste técnico.
- Las observaciones corresponden a requerimientos propios del proceso de certificación, no a inacción.
- El contratista ha venido ejecutando adecuaciones adicionales para cumplir normativa.

Respecto a la operación con red provisional, es importante indicar que esta condición fue informada y conocida dentro del proceso contractual, y se encuentra asociada precisamente a la etapa de culminación del proceso de certificación y conexión definitiva.

3. Conclusión técnica de la interventoría

Del análisis integral de la observación, se concluye que:

- *Las deficiencias de calidad evidenciadas fueron previamente identificadas, documentadas y requeridas por la interventoría, lo que desvirtúa una presunta falta de control.*
- *La interventoría activó mecanismos contractuales idóneos (requerimientos, notificación de incumplimiento, vinculación de aseguradora).*
- *No se han recibido actividades que no cumplan condiciones de calidad, lo cual evidencia aplicación estricta del control técnico.*
- *Frente a RETIE y RETILAP, existe seguimiento documentado y proceso de certificación en curso, bajo entidad acreditada.*

En consecuencia, si bien existen situaciones técnicas que requieren culminación y ajuste, estas han sido gestionadas dentro del ejercicio normal del control contractual, por lo que no es procedente atribuir a la interventoría una actuación negligente o contraria a la debida diligencia exigida por la normativa vigente.

En efecto, las anomalías o defectos identificados han sido objeto de análisis técnico, requerimientos formales y seguimiento continuo, habiéndose implementado por parte del contratista las acciones correctivas y de subsanación exigidas por la interventoría, en el marco de los mecanismos contractuales de garantía y cumplimiento. Dichas acciones se encuentran en proceso de verificación y cierre, con resultados que evidencian la corrección progresiva de las no conformidades, lo cual ratifica que la interventoría ha actuado de manera oportuna, documentada y conforme a sus obligaciones de control, vigilancia y aseguramiento de la calidad de la obra.

Ahora bien, pese a lo señalado por la Interventoría Consorcio INTER-CONSOLPROING, en relación con las actividades desplegadas, la Gerencia de Unidad del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 remitirá a la Gerencia de Unidad del Grupo de Gestión Contractual- área competente-, la solicitud de activación del procedimiento F-PR-34 Solicitud Inicio de Trámite por Presunto Incumplimiento Contractual y/o Siniestro, esto el día 29 de abril de 2026, para el respectivo análisis y acciones a las que haya lugar. (...)"

Análisis de Respuesta

La respuesta presentada por ENTerritorio S.A argumenta que el Consorcio Interconsolproing, en su calidad de interventoría, ejerció las labores de control y seguimiento técnico de manera diligente, sustentando esta afirmación en la emisión de múltiples comunicaciones dirigidas al contratista de obra (Consorcio Salvamento Minero), específicamente los oficios:

- CCP-2025-219 y CCP-2025-220: Requerimientos de información sobre las certificaciones RETIE, RETILAP y el estado de la conexión eléctrica definitiva.
- CCP-2025-221: Solicitud del manual de uso y mantenimiento.

- CCP-2026-222 y CCP-2026-224: Notificaciones de incumplimiento, abandono parcial de la obra y requerimientos de garantía por fallas constructivas.
- Oficio CCP-2026-232: Informe sobre el plan de acción para subsanar deficiencias de calidad.

Adicionalmente, la entidad presenta soporte de la activación del procedimiento administrativo, solicitando el inicio del trámite por presunto incumplimiento contractual y/o siniestro ante la aseguradora.

Sin embargo, el argumento de la interventoría carece de eficacia técnica para desvirtuar lo determinado por la CGR, pues resulta contradictorio alegar un control riguroso cuando la obra presenta un avance financiero del 89,73%. Este porcentaje indica que la interventoría avaló, mediante la suscripción de actas parciales la ejecución de ítems que hoy presentan deficiencias de calidad en acabados, enchapes y urbanismo, contraviniendo las funciones de la interventoría, establecidas en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 y en la Cláusula Décima Primera del contrato de interventoría en la cual se exige:

*“(…) 17. Aprobar pagos de los suministros, accesorios y equipos **única y exclusivamente cuando se encuentren debidamente instalados, probados y recibidos a satisfacción por parte de la INTERVENTORÍA.***

*18. **Revisar, aprobar o rechazar con la oportunidad necesaria las actas de corte parcial de obra que presente el contratista para la formulación de cuentas, teniendo especial cuidado que correspondan a la obra realmente ejecutada, de acuerdo con los planos y especificaciones. (…)***
(Negrilla y cursiva fuera de texto)

De esta manera, las comunicaciones enviadas por la interventoría entre noviembre de 2025 y febrero de 2026 constituyen acciones extemporáneas pues la labor de la interventoría debe ser preventiva; el permitir que el proyecto alcanzara casi el 90% de ejecución financiera con patologías constructivas evidentes y sin certificaciones obligatorias (RETIE y RETILAP) desde la terminación de la obra (agosto de 2024), confirma una omisión en el deber de vigilancia que deriva en una presunta incidencia disciplinaria por gestión ineficiente de los recursos públicos.

La interventoría y la supervisión omitieron la obligación de control durante la ejecución de las obras, al haber avalado la calidad de los trabajos y autorizado el pago de actas parciales (89,73%) sobre cantidades de obra que presentaban deficiencias técnicas, estéticas y de estabilidad. Emitir requerimientos formales al contratista meses después de haber suscrito un acta de terminación y de haber pagado las obras defectuosas constituye una vulneración directa de los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, consolidando la falta de cuidado en la protección de la moralidad administrativa y de los recursos públicos invertidos.

Con base en el análisis realizado, el hallazgo se valida en los términos comunicados.

Hallazgo No. 15 Accesibilidad Personas de movilidad Reducida. Contrato de obra No. 2240110 - Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amaga, Antioquia. (D)³⁷

Ley 361 de 1997, Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones, señala:

“(...) Artículo 43º.- El presente título establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.

Artículo 44º.- Para los efectos de la presente ley, se entiende por accesibilidad como la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes. Por barreras físicas se entiende a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas. Y por telecomunicaciones, toda emisión, transmisión o recepción de señales, escrituras, imágenes, signos, datos o información de cualquier naturaleza, por hijo, radio y otros sistemas ópticos o electromagnéticos.

Artículo 46º.- La accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tenida en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios.

Artículo 47º.- La construcción, ampliación y reforma de los edificios abiertos al público y especialmente de las instalaciones de carácter sanitario, se efectuarán de manera tal que ellos sean accesibles a todos los destinatarios de la presente ley. Con tal fin, el Gobierno dictará las normas técnicas pertinentes, las cuales deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos, así como los procedimientos de inspección y de sanción en caso de incumplimiento de estas disposiciones. (...)”

Ley 1618 de 2013, “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” determina:

“(...) Artículo 14. Acceso y accesibilidad. Como manifestación directa de la igualdad material y con el objetivo de fomentar la vida autónoma e independiente de las personas con discapacidad, las entidades del orden nacional, departamental, distrital y local garantizarán el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones, al entorno físico, al transporte, a la información y a las comunicaciones, incluidos los sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, el espacio público, los bienes públicos, los lugares abiertos al público y los servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales. (...)”

³⁷ COH_996_2026-1-AU-FI

Igualmente, la Norma Técnica Colombiana NTC 6047, Accesibilidad al medio físico. Espacios de servicio al ciudadano en la administración pública, indica en el punto 8 y 13. respectivamente:

“(...) 8. Circulación Vertical.

8.1 Generalidades. La circulación vertical dentro de las edificaciones deberá diseñarse, construirse y manejarse de manera que las personas la puedan comprender y usar fácilmente. La circulación vertical incluye el suministro de escaleras, ascensores y rampas, al igual que escaleras mecánicas, pasillo móviles y plataformas de elevación.

13. Ascensores (Elevadores).

13.1 Generalidades. Todos los niveles de una edificación deben ser accesibles mediante rampas o ascensores (elevadores). Son preferibles los ascensores, que deben estar accesibles para todas las personas, incluidas aquellas con discapacidades.

Quando la legislación nacional no exija un ascensor en una edificación de varios pisos, de deberá prever un espacio que permita adaptar posteriormente una cabina de ascensor con un tamaño interno mínimo de 1 100 mm x 1 400 mm y una capacidad de 630 kg. (...)”

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A (M-GG-02 versión 03 de 2024), establece lineamientos para la supervisión e interventoría en los contratos de ENTerritorio S.A, en el siguiente sentido:

“(...) 11. Obligaciones Generales del Interventor:

5. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales, todo lo anterior en concordancia con la normativa aplicable y vigente de acuerdo con la tipología de los proyectos.

19. Funciones administrativas del supervisor

4. Supervisar que el Contratista y el Interventor conozcan las normas, especificaciones, permisos, resoluciones y demás requisitos indispensables para el desarrollo normal del contrato, mediante la revisión en campo de los compendios de normas, especificaciones, permisos, resoluciones, normativa ambiental y de seguridad y salud en el trabajo vigente.

Actividades no previstas

4. Para los proyectos de infraestructura social y de infraestructura física, la Supervisión deberá tener en cuenta los criterios de Control de Diseños establecidos por ENTERRITORIO S.A., ya sea en la etapa de diseño o en la etapa de ejecución de la obra, para lo cual deberá confirmar que la Interventoría registre las acciones relacionadas con la planificación, revisión, verificación y validación de los diseños y dejar registro documental de esta actividad. (...)”

Contrato de obra No. 2240110 suscrito entre ENTerritorio S.A. y el Consorcio Salvamento Minero para la “Construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amaga en el departamento de Antioquia”.

Contrato de interventoría No. 2240124 suscrito entre ENTerritorio S.A y Consorcio Inter-Consolproing para realizar la *“Interventoría técnica, jurídica, administrativa, de control financiero, ambiental y social del proyecto construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero de Amagá en el departamento de Antioquia”*

En el desarrollo de la visita técnica realizada por la CGR a las obras ejecutadas en el marco del Contrato de obra No. 2240110, cuyo objeto es la *construcción de la sede de la estación de seguridad y salvamento minero en Amagá, Antioquia*, ejecutado por el Consorcio Salvamento Minero por un valor de \$4.881.121.477,65, con fecha de terminación 24 de agosto de 2025, se evidenció que la edificación no cuenta con una ruta accesible continua, que permita a las personas con movilidad reducida (PMR) acceder al segundo piso de la infraestructura, al no disponer de rampa, ascensor o plataforma mecánica.

De acuerdo con la información suministrada en la visita técnica por parte de la supervisión de ENTerritorio S.A, en la etapa de revisión de diseños, se identificó la necesidad de incorporar un sistema de circulación vertical accesible PMR, con el propósito de garantizar el acceso universal a todos los espacios del proyecto. No obstante, dicha solución técnica no fue incorporada en el alcance definitivo de la obra debido a restricciones presupuestales, razón por la cual el proyecto fue ejecutado sin este elemento.

La omisión evidenciada pone de manifiesto deficiencias en la integridad y planificación arquitectónica y financiera del proyecto, así como fallas en la gestión y seguimiento de la ejecución de este, desatendiendo la normatividad aplicable, sobre accesibilidad, diseño universal y continuidad espacial.

Esta deficiencia resulta crítica, toda vez que en el segundo piso se ubican las áreas de servicios administrativos, cafetería y una batería sanitaria exclusiva para PMR. En consecuencia, la inversión de la batería sanitaria resulta funcionalmente inoperante, pese a su inclusión en el diseño, la inexistencia de conectividad vertical impide su uso por parte de la población objetivo.

Esta situación genera una limitación al derecho fundamental de accesibilidad y disfrute del entorno físico para la población con movilidad reducida (PMR), generando una exclusión en el acceso a los servicios administrativos y de cafetería. Así mismo, evidencia una gestión ineficaz de los recursos públicos, toda vez que la batería sanitaria PMR construida en el segundo piso, representa una inversión inoperante, configurando una la infraestructura que no reúne las condiciones de funcionalidad para atender satisfactoriamente a la totalidad de la población

Por lo anterior se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia de los artículos 43, 44, 46 y 47 de la Ley 361 de 1997, el artículo 14 de la Ley 1618 de 2013 y Norma Técnica Colombiana NTC 6047 por la vulneración al principio de accesibilidad universal y las presuntas faltas disciplinarias conforme a la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la entidad

Mediante oficio 2026ER0097815 y 2026ER0097734 del 30 de abril de 2026, ENTerritorio S.A. dio respuesta en los siguientes términos:

“(…) En atención a la observación No. 06 relacionada con la accesibilidad para personas con movilidad reducida (PMR), específicamente frente a la no implementación de un sistema de circulación vertical (salva escaleras, ascensor o similar), nos permitimos presentar las siguientes consideraciones técnicas y contractuales:

Alcance contractual del proyecto: *el alcance del Contrato Interadministrativo No. 221018, del cual se deriva el contrato de obra No. 2240110 se estableció de la siguiente manera:*

2.2. ALCANCE DEL OBJETO A CONTRATAR

El alcance requerido por la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM, se limita a realizar la infraestructura del edificio administrativo de esta nueva sede a monto agotable, teniendo en cuenta la realización de los siguientes componentes:

Etapas de preconstrucción:

Revisión de los estudios y diseños del edificio administrativo entregados por parte de la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM al momento de la firma del contrato interadministrativo, los cuales se derivan del contrato No. ANM-381-2020 de 2020, cuyo objeto es: “Contratar la elaboración, actualización y ajustes de los estudios técnicos y arquitectónicos, para la construcción de las nuevas sedes de ESSSM AMAGÁ y EL ZULIA, conservando la imagen institucional de la ANM”.

Construcción de obra:

Construcción del edificio administrativo de la sede de salvamento minero en Amaga, dando cumplimiento a los diseños establecidos y avalados en la etapa de preconstrucción.

Interventoría de obra, la cual realizará la vigilancia y control a la ejecución de esta obra.

Las actividades que se desarrollarán para el objeto contractual están contenidas en el ANEXO TÉCNICO.

PARÁGRAFO 1. *La AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM hará entrega al momento del perfeccionamiento del contrato, de los Estudios y Diseños Integrales realizados por la consultoría contratadas por esta entidad y recibidos a satisfacción previamente.*

PARÁGRAFO 2. *LA ANM entregará a ENTerritorio las licencias y/o permisos otorgados (Licencia de Construcción del proyecto, permisos ambientales y sociales, y los certificados de disponibilidad de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, gas y energía, entre otros, todos estos documentos), una vez sean expedidos y entregados por la autoridad competente.*

PARÁGRAFO 3. *El trámite de licencias no será responsabilidad de ENTerritorio.*

PARÁGRAFO 4. *En caso de que en el resultado de la revisión realizada por ENTerritorio en la etapa de preconstrucción, se identifique de que estos deben ser sujetos a actualización, así como los permisos y licencias otorgados, **la responsabilidad de esto estará a cargo del consultor***

contratado por la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM y los costos adicionales que se generen con ocasión de la actualización de estudios, diseños, permisos y licencias deberán ser asumidos por la ANM.

Ahora, se tiene el pronunciamiento de la Interventoría en relación con el análisis integral de los documentos contractuales, estudios, diseños aprobados y presupuesto oficial del Contrato de Obra No. 2240110, que precisa:

- *El alcance contractual no contempla el suministro ni la instalación de sistemas de elevación mecánica, tales como salvaescaleras, ascensores o plataformas elevadoras.*

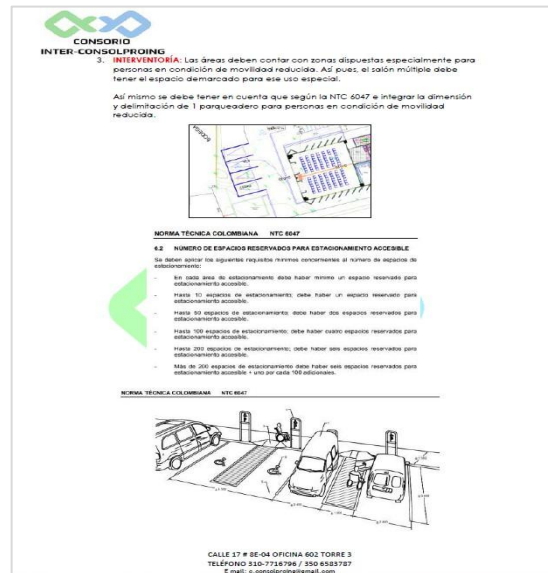


- *Durante la Etapa 1, la interventoría advirtió la posible necesidad de este tipo de solución; no obstante, el contratista de obra manifestó formalmente que dicha actividad no se encontraba incluida dentro del presupuesto ni de las obligaciones contractuales, situación que fue documentada mediante comunicaciones CCP-2024-056 del 07 de octubre de 2024 y CO-042-2024 del 10 de octubre de 2024.*
- *En consecuencia, las actividades ejecutadas por el contratista se circunscribieron estrictamente a lo definido en los diseños aprobados por la ANM y en el alcance contractual vigente.*

En este contexto, resulta pertinente señalar que, conforme al principio de planeación y al principio de responsabilidad consagrados en la Ley 80 de 1993, las obligaciones contractuales deben encontrarse claramente definidas desde la estructuración del proyecto. sin que sea procedente exigir la ejecución de actividades no previstas.(...)

Aquí es preciso indicar las actuaciones desplegadas por la interventoría y que se detallan en los oficios CCP-2024-056 del 07 de octubre de 2024 y CO-042-2024 del 10 de octubre de 2024:

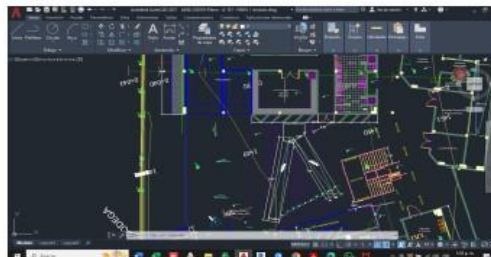
Frente a los requerimientos de la interventoría el contratista de obra da respuesta a la interventoría, en los siguientes términos:





de longitud de desarrollo, no se evidencia en el archivo adjunto el plano en PDF o DWG donde se hallan realizado tales cambios."

RTA: se adjunta los archivos PDF y DWG, donde se evidencian los ajustes en el plano.



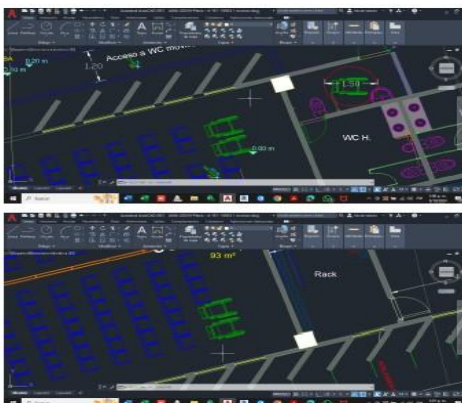
2."Se reitera revisar y entregar detalle de salva escalera. Puesto que este tal como se visualiza disminuye el espacio libre de la misma, y no es entendible en la lectura del plano."

RTA: se hace la aclaración que, si bien dentro del contrato no se encuentra el suministro y montaje del salvaescaleras, en los planos se deja planteado el tema para que se tenga en cuenta por parte del propietario del proyecto AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, la posterior instalación de los mismos en caso de ser requerido.

Como el uso de la salva escalera, no es continuo y normalmente se mantiene doblado sin ocupar espacio en la escala, este se deja dibujado en los planos.

Se anexan fotos ejemplo

 consorciosalvamentominero2014@gmail.com



"Así mismo se debe tener en cuenta que según la NTC 6047 e integrar la dimensión y delimitación de 1 parqueadero para personas en condición de movilidad reducida"

 consorciosalvamentominero2014@gmail.com



2. Competencia de la interventoría

De acuerdo con el Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio y la normativa aplicable:

- La interventoría tiene como función verificar el cumplimiento técnico, administrativo y legal del contrato, mas no modificar su alcance.

- *La inclusión de elementos no previstos contractualmente requiere decisión de la entidad contratante, mediante los instrumentos legales correspondientes (adiciones, modificaciones contractuales, etc.).*

Por lo tanto, no es competencia de la interventoría ordenar o exigir la instalación de un salvaescaleras cuando este no hace parte del contrato y que no se consideraban técnicamente necesarios para el funcionamiento correcto de la edificación y que tal cual como se evidencia en los alcances contractuales no se consideraron otros elementos de suministro y/o dotación requeridos para su futuro funcionamiento.

3. Sobre la necesidad identificada en fase de diseño

Tal como se menciona en la observación, durante la etapa de revisión de diseños se identificó la necesidad de incorporar soluciones de accesibilidad vertical; sin embargo:

- *Dicha solución no fue incorporada en el alcance definitivo del proyecto, debido a las actividades contractuales establecidas en el contrato interadministrativo entre ENTerritorio S.A. y la ANM*
- *El contratista de obra y el contratista de interventoría desarrollaron y ejecutaron las actividades propias derivadas de la Etapa 1.*
- *En consecuencia, el proyecto fue ejecutado conforme a los diseños finalmente aprobados y viabilizados técnica y financieramente por la entidad.*

4. Naturaleza de la solución (salvaescaleras)

La implementación de un sistema como el salvaescaleras:

- *Constituye un suministro adicional no previsto contractualmente.*
- *Su ejecución corresponde a una fase posterior o complementaria del proyecto, que debe ser estructurada, financiada y contratada directamente por la entidad contratante.*

5. Conclusión

En virtud de lo anterior, se concluye que:

- *La no instalación de un salvaescaleras no obedece a incumplimiento del contratista ni de la interventoría, sino a que dicho elemento no hacía parte del alcance contractual aprobado.*
- *La responsabilidad sobre la inclusión de soluciones adicionales de accesibilidad recae en la planeación y decisiones de la entidad contratante (ANM), en el marco de la estructuración del proyecto y su disponibilidad presupuestal.*
- *La interventoría cumplió con su función de seguimiento y control, verificando la ejecución conforme a los diseños y especificaciones contractuales vigentes.*

Se tiene entonces que, si bien dentro del contrato no se encuentra el suministro y montaje del salvaescaleras, en los planos se deja por el contratista de obra planteado el tema para que se tenga en cuenta por parte del propietario del proyecto AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, la posterior instalación de estos en caso de ser requerido. (...)"

Análisis de la Respuesta

De acuerdo con lo indicado por ENTerritorio S.A, su justificación de carácter contractual y presupuestal se fundamenta en la limitación del alcance, bajo el argumento de que el Contrato de Obra No. 2240110 se derivó de estudios y diseños previos suministrados por la Agencia Nacional de Minería (ANM). No obstante, el alcance contractual establecido en el Convenio Interadministrativo No. 221018 señala que la ejecución debe desarrollarse mediante los componentes de preconstrucción y construcción, de la siguiente manera:

*“(...) **Etapas de preconstrucción:***

***Revisión de los estudios y diseños del edificio** administrativo entregados por parte de la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM al momento de la firma del contrato interadministrativo, los cuales se derivan del contrato No. ANM-381-2020 de 2020, cuyo objeto es: “Contratar la **elaboración, actualización y ajustes de los estudios técnicos y arquitectónicos**, para la construcción de las nuevas sedes de ESSSM AMAGÁ y EL ZULIA, conservando la imagen institucional de la ANM”. (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Si bien ENTerritorio S.A argumenta que el objeto contractual se basó en los estudios y diseños previos entregados por la Agencia Nacional de Minería (ANM), la etapa de reconstrucción exigía explícitamente la elaboración, actualización y ajuste de los estudios técnicos y arquitectónicos del proyecto acorde con la normatividad vigente para este tipo de edificaciones. Lo anterior implica que dichos productos debieron adecuarse a la normatividad vigente y obligatoria para este tipo de edificaciones en materia de accesibilidad.

En su respuesta, la entidad admite que durante la etapa de preconstrucción y revisión de diseños se identificó la necesidad técnica de un sistema de circulación vertical para Personas con Movilidad Reducida (PMR). No obstante, justifica su exclusión del alcance definitivo del contrato aludiendo a restricciones presupuestales y decisiones de planeación de la Agencia Nacional de Minería (ANM). Bajo esta premisa, ENTerritorio S.A traslada la responsabilidad de la omisión a la fase inicial de estructuración, invocando los principios de planeación y responsabilidad de la Ley 80 de 1993 para sostener que no es procedente exigir la ejecución de actividades que no fueron previstas contractualmente.

Sin embargo, los argumentos expuestos por la entidad no desvirtúan lo observado por la CGR dado que La etapa de preconstrucción, establecida en el Convenio Interadministrativo No. 221018, otorgaba expresamente la responsabilidad de actualizar y ajustar los diseños con el fin de garantizar que la obra cumpliera con la normativa vigente. Al priorizar las restricciones presupuestales sobre el principio de accesibilidad universal, se vulnera el derecho al entorno físico de las personas con movilidad reducida y se genera una gestión ineficaz de los recursos, toda vez que la batería sanitaria construida en el segundo nivel queda como una inversión inoperante al no contar con un sistema de acceso adecuado.

Es evidente que priman los derechos fundamentales de accesibilidad, especialmente considerando que en el segundo piso se ubicaron servicios esenciales y una batería sanitaria destinada a personas con movilidad reducida (PMR), la cual resulta funcionalmente inoperante. Esta situación pone de manifiesto una gestión ineficaz de los recursos públicos. En consecuencia, se ratifica la existencia de una deficiencia crítica en la planeación, que de ninguna manera puede justificarse por la presunta falta de disponibilidad de recursos, dado que se construyó una infraestructura que excluye a la población PMR y representa una inversión que no cumple integralmente con el servicio para el cual fue concebida.

Atendiendo el análisis realizado a los argumentos de la entidad el hallazgo se valida en los términos e incidencias registradas en el informe.

Hallazgo No. 16 Manejo inadecuado de residuos de construcción y demolición y posible afectación a nacimiento de agua en la Estación de Seguridad y Salvamento Minero de Amagá Contrato de Obra No. 2240110. (OI)

La Constitución Política de Colombia determina:

“ARTÍCULO 79º—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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Igualmente, el Decreto 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”* Establece:

“(…) ARTÍCULO 42.- Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos. (...) ARTÍCULO 83.- Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado: (numeral f)

(...) f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.

ARTÍCULO 137.- Serán objeto de protección y control especial: (numeral b) Las fuentes, cascadas, lagos, y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.”

En sentido similar la Ley 99 DE 1993: *“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.”* Señala:

“ARTÍCULO 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: (Numeral 4)

(...)4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. (...)”

De igual manera la Ley 1333 de 2009. “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones. (Régimen Sancionatorio Ambiental) determina:

(...) “**ARTÍCULO 5. Infracciones.** “Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (...) y demás disposiciones ambientales vigentes”.”

De igual forma el Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.” Establece:

“**ARTÍCULO 2.2.6.1.1.1. Objeto.** En el marco de la gestión integral, el presente decreto tiene por objeto prevenir la generación de residuos o desechos peligrosos, así como regular el así como regular el manejo de los residuos o desechos generados, con el fin de proteger la salud humana y el ambiente.”

“**ARTÍCULO 2.2.1.1.18.1 Protección y aprovechamiento de las aguas.** En relación con la conservación, protección y aprovechamiento de las aguas, los propietarios de predios están obligados a: (numerales 3,7,8,10)

3. No provocar la alteración del flujo natural de las aguas o el cambio de su lecho o cauce como resultado de la construcción o desarrollo de actividades no amparadas por permiso o concesión de la autoridad ambiental competente, o de la violación de las previsiones contenidas en la resolución de concesión o permiso. (...)

7. Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deban obtener.

8. Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes.

10. Conservar en buen estado de limpieza los cauces y depósitos de aguas naturales o artificiales que existan en sus predios, controlar los residuos de fertilizantes, con el fin de mantener el flujo normal de las aguas y evitar el crecimiento excesivo de la flora acuática. **ARTÍCULO 2.2.1.1.18.7. Obligaciones generales.** En todo caso los propietarios están obligados a: (Numeral b)

b) Informar a la autoridad ambiental competente en forma inmediata si dentro de sus predios o predios vecinos, o en aguas riberanas, se producen deterioros en los recursos naturales renovables por causas naturales o por el hecho de terceros, o existe el peligro de que se produzcan, y a cooperar en las labores de prevención o corrección que adelante la autoridad ambiental competente.”

La Resolución 0472 de 2017 del Ministerio de Medio Ambiente “Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones, modificada por la Resolución 1257 de 2021, señala:

“**Artículo 1- Objeto y ámbito de aplicación:** El presente acto administrativo establece las disposiciones “para la gestión integral de los residuos de construcción y demolición – RCD y aplica a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan Residuos de construcción y demolición – RCD de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional.

Artículo 2 – Definiciones (Modificado por la resolución No 1257 del 23/11/2021) Artículo 1. Modifíquense las definiciones de almacenamiento y gran generador contenidas en el artículo 2 de la resolución 0472 de 2017 y adicione a este mismo artículo las definiciones de receptor y simbiosis industrial, las cuales quedaran así:

Almacenamiento: Es la ubicación temporal de los RCD en recipientes, contenedores, sitios de acopio temporal y/o depósitos para la su recolección y transporte con fines de aprovechamiento o disposición final.

Artículo 4 – Actividades de la gestión Integral de RCD. Para efectos de esta resolución se consideran como las actividades de la gestión de RCD, las siguientes:

1. *Prevención y Reducción*
2. *Recolección y Transporte*
3. *Almacenamiento*
4. *Aprovechamiento*
5. *Disposición Final*

Artículo 8- Puntos Limpios. La separación y almacenamiento temporal de los RCD se realizará en los puntos limpios que deberán contar con las siguientes áreas de operación:

1. *Recepción y pesaje*
2. *Separación por tipo de RCD.*
3. *Almacenamiento.*

Parágrafo. Para efectos de lograr economías de escala, los puntos limpios podrán ser de carácter regional.

(...)” Artículo 12 Medidas mínimas de manejo Ambiental de sitios de disposición final de RCD. (Modificado por la resolución No 1257 del 23/11/2021) Artículo 3. Modificar el artículo 12 de la Resolución 0472 de 2017, el cual quedará así:

“Medidas mínimas de manejo ambiental de sitios de disposición final de RCD. Los gestores de los sitios de disposición final de RCD deberán elaborar un documento que contenga las siguientes medidas mínimas de manejo:

1. *Describir de manera detallada el flujo de los procesos realizados con los materiales de construcción y los RCD resultantes.*
2. *Formular e implementar las acciones de control para evitar la dispersión de partículas, las obras de drenaje y de control de sedimentos.*
3. *Definir las medidas para garantizar la estabilidad geotécnica del sitio.*
4. *Establecer barreras para evitar el impacto visual en los alrededores del sitio de disposición final de RCD.*
5. *Contar con instrumentos de pesaje debidamente calibrados de acuerdo con la normatividad vigente.*
6. *Contar con cerramiento perimetral que garantice el aislamiento y seguridad del sitio.*
7. *Contar con una valla informativa visible que contenga la información relevante del sitio.*
8. *Describir e implementar las actividades de clausura y posclausura.*

PARÁGRAFO 2º. El gestor deberá remitir dentro de los 15 días calendario posteriores a la finalización de cada trimestre del año, la información prevista en el Anexo III de la presente resolución con la cantidad de RCD dispuestos en el trimestre inmediatamente anterior.

PARÁGRAFO 3º. Sin perjuicio de lo anterior en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 o aquella que la modifique o sustituya, el gestor deberá diseñar e implementar medidas de reducción del riesgo y planes de emergencia y contingencia”.

Artículo 13. Programa de manejo ambiental de RCD. (Modificado por la resolución No 1257 del 23/11/2021) Artículo 3. Modificar el artículo 12 de la Resolución 0472 de 2017)

El gran generador deberá formular, implementar y mantener actualizado el Programa de Manejo Ambiental de RCD. Dicho programa deberá ser presentado a la autoridad ambiental competente con una antelación de 30 días calendario previos al inicio de las obras para su respectivo seguimiento y control.

Así mismo, el reporte de su implementación con sus respectivos soportes deberá ser remitido a la autoridad ambiental competente dentro de los 15 días calendario, contados a partir del final de cada trimestre del año durante la ejecución de la obra, así como un reporte de cierre dentro de los 45 días calendario siguientes a la terminación de la obra” siguientes a la terminación de la obra.”

(...) “Artículo 15. Obligaciones de los generadores de RCD. Son obligaciones de los generadores de RCD las siguientes:

(...) 2. Para pequeños generadores:

Entregar los RCD únicamente a gestores de RCD para que realicen las actividades de recolección, transporte, almacenamiento, aprovechamiento y/o disposición final en los puntos limpios, sitios de aprovechamiento y/o disposición final, según sea el caso”

(...) “Artículo 17 Obligaciones de los municipios y distritos – Modificado por la resolución No 1257 del 23/11/2021 (Artículo 7º. Modificar el artículo 17 de la Resolución 0472 de 2017), el cual quedará así:

Obligaciones de los departamentos, municipios y distritos. Son obligaciones de los departamentos, municipios y distritos las siguientes:

- 1. Ajustar el Programa de Gestión de RCD del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) municipal y regional, teniendo en cuenta lo dispuesto en la presente resolución.*
- 2. Promover campañas de educación, cultura y sensibilización sobre la Gestión Integral de RCD. Así mismo, podrá generar incentivos para el uso de material reciclado proveniente de RCD en proyectos de infraestructura pública dentro de su jurisdicción.*
- 3. Identificar las áreas donde se permitirá la operación de plantas de aprovechamiento, puntos limpios y sitios de disposición final de RCD teniendo en cuenta las normas urbanísticas y lo que establezcan los PGIRS y sus actualizaciones sobre la materia.*
- 4. Ejercer labores de seguimiento y control al manejo de los RCD en su jurisdicción tomando en consideración entre otras disposiciones las contenidas en la Ley 1801 de 2016 o la norma que la modifique o sustituya.*
- 5. Presentar a la autoridad ambiental competente regional o urbana dentro de los 15 días calendario posteriores a la finalización de cada trimestre del año el reporte del periodo inmediatamente anterior, indicando la cantidad y el destino final de los residuos que gestione de manera directa para la eliminación de sitios de arrojo clandestinos, de acuerdo con el formato del Anexo III que forma parte integral de la presente resolución”.*

(...) “Artículo 20: Prohibiciones. Se prohíbe:

1. El abandono de residuos de construcción y demolición en el territorio nacional.
2. Disponer residuos de construcción y demolición en espacio público o en los rellenos sanitarios
3. Mezclar los RCD generados con residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos.
4. Recibir en los sitios de disposición final de RCD, residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos mezclados con RCD.
5. El almacenamiento temporal o permanente de RCD en zonas verdes, áreas arborizadas, reservas forestales, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, playas, canales, caños, paramos, humedales, manglares y zonas ribereñas.

El Anexo de condiciones Contractuales del Contrato No 2240110 suscrito entre ENTerritorio S.A., y el Consorcio Salvamento Minero identificado con NIT 901.836.990-3, establece:

Cláusula DÉCIMA PRIMERA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

(...) “11.1. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA.

Las obligaciones generales a tener en cuenta serán las que se describen a continuación:

Adoptar las medidas ambientales, sanitarias, forestales, ecológicas e industriales necesarias para no poner en peligro a las personas, a las cosas o al medio ambiente, y garantizar que así lo hagan, igualmente, sus subcontratistas y proveedores.

OBLIGACIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

1. Retirar los materiales sobrantes y entregar las áreas intervenidas en perfecto estado y limpieza.

ETAPA 2 – EJECUCION DE OBRA PARA EL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE LA SEDE DE LA ESTACIÓN DE SEGURIDAD Y SALVAMENTE MINERO DE AMAGÁ EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

EJECUCIÓN, TERMINACIÓN Y ENTREGA DE LA OBRA

e) *Las siguientes son algunas de las normas cuyo cumplimiento será exigible a EL CONTRATISTA:*

1.Legislación ambiental municipal y/o, distrital y Nacional.”

El Manual de Supervisión e Interventoría de ENTerritorio S.A. (M-Gg-02 Versión 03 fecha vigencia 2024-1018 establece que:

Capítulo Tercero: de las obligaciones del interventor.

(...) “11. OBLIGACIONES GENERALES DEL INTERVENTOR

Son obligaciones generales del Interventor las siguientes:

5. Verificar el cumplimiento de las condiciones administrativas, técnicas, presupuestales, ambientales, legales y sociales, todo lo anterior en concordancia con la normativa aplicable y vigente de acuerdo con la tipología de los proyectos.

6. Verificar el cumplimiento de la normativa vigente por parte del Contratista en la ejecución del contrato y su liquidación.”

(...) “Obligaciones de los supervisores: Son obligaciones de los supervisores, independientemente de su calidad de funcionarios, contratistas o terceros colaboradores, las siguientes:

(...) 3.3 Respecto del cumplimiento de las obligaciones.

3.3.6 El supervisor deberá exigir al contratista el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con la ejecución del respectivo negocio jurídico, tales como disposiciones laborales, de seguridad social, tributarias y ambiental. (...)

(...) 19. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL SUPERVISOR

Son funciones administrativas del supervisor las siguientes:

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

(...) 4. Supervisar que el Contratista y el Interventor conozcan las normas, especificaciones, permisos, resoluciones y demás requisitos indispensables para el desarrollo normal del contrato, mediante la revisión en campo de los compendios de normas, especificaciones, permisos, resoluciones, normativa ambiental y de seguridad y salud en el trabajo vigente.

20.FUNCIONES TÉCNICAS DEL SUPERVISOR

Son funciones técnicas del supervisor las siguientes:(...)

Durante la ejecución de los contratos objeto de supervisión

(...) 7. Verificar que el Interventor y el Contratista cumplan con los requerimientos establecidos por la autoridad ambiental competente, así como las normas de seguridad y salud en el trabajo y seguridad industrial y lo establecido por las entidades competentes a través de los requerimientos indicados en las licencias o permisos expedidos.”

De otra parte, Plan de Manejo Ambiental y Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo Sede Amagá V1 -Contrato No. ANM-381-2020 de 2020- abril 20 de 2021.

“9.1 PROGRAMAS DE MANEJO AMBIENTAL

(...) Recolectar y disponer adecuadamente los residuos no peligrosos generados.

- Disponer adecuadamente los residuos sólidos de acuerdo a su categoría
- Realizar la adecuada separación de los residuos en la fuente, con el fin de clasificarlos y separarlos en el sitio donde se generan, teniendo en cuenta su potencial de reutilización.
- Capacitación al personal de manera virtual o presencial en los aspectos relacionados con el manejo integral de residuos.
- Control y manejo eficiente de los componentes biosanitarios por y para el control de pandemia Covid 19

En desarrollo a la visita técnica realizada en marco de la Auditoria Financiera a ENTerritorio S.A del 24 al 27 de marzo de 2026, a las obras ejecutadas en el marco del contrato de Obra No. 2240110, suscrito el 25 de mayo de 2024 para la “Construcción de la sede de seguridad y salvamento minero de Amagá en el departamento de Antioquia”, ejecutado por Consorcio

Salvamento Minero con un acta de terminación con pendientes del 24 de agosto de 2025 en el proceso de finalización contractual no ha culminado.

En la medida en que persisten intervenciones posteriores, se establecieron deficiencias en la gestión del manejo de escombros resultantes de las actividades de obra, así como posibles afectaciones a un presunto nacimiento natural de agua localizado en la parte posterior de la infraestructura construida, específicamente dentro del área destinada al campo de entrenamiento, frente al cuarto de la planta eléctrica, en predio de propiedad de la Agencia Nacional de Minería.

Afloramiento agua

-Mediante el SIGEDOC No 2026EE0038282 la CGR solicitó la información correspondiente a los certificados o informes de disposición final generados en el desarrollo del proyecto.

-La entidad dio respuesta con Radicado No 202660010000621 del 04 de marzo de 2026, anexando la carpeta correspondiente al Apartado ambiental y se muestran los certificados de la escombrera la Albania donde certifican la disposición de escombros.

-Los diferentes informes de seguimiento de calidad SST y ambiental mencionan, la correcta implementación y monitoreo de los componentes del PGIO, Calidad, SST y Gestión Ambiental durante el desarrollo del proyecto, sin embargo el mal manejo de los RCD había sido objeto de observación en la auditoría interna del 30 de julio de 2025 realizada por ENTerritorio S.A tras la cual se recomendó *“Implementar las acciones que permitan disminuir el impacto ambiental y cumplir con la normatividad por la inadecuada disposición de materiales tipo RDC provenientes de las diferentes actividades desarrolladas en el desarrollo de la ejecución del proyecto”*

-Con relación al presunto nacimiento de agua natural, una vez efectuada la consulta a los asistentes de la visita sobre el reporte oportuno del posible afloramiento de agua ante la autoridad ambiental competente, manifestando al contratista de obra que no se ha efectuado ningún reporte formal, argumentando que este fue identificado en el desarrollo final de la obra. En las verificaciones efectuadas por la CGR a las bitácoras de la obra, no se identificó la fecha en la cual se detectó el afloramiento del acuífero.

Imagen No. 33



Imagen No. 34



Se identifican incumplimientos en lo relacionado con la protección y manejo de los recursos hídricos, y de los principios de prevención y protección de los recursos naturales en contravía

de lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, lo cual podría dar lugar a eventuales actuaciones administrativas y sancionatorias por parte de la autoridad competente

Manejo de residuos

De acuerdo con lo evidenciado en campo por la CGR, el manejo de los residuos no se ha efectuado conforme a los procedimientos establecidos para la gestión de Residuos de Construcción y Demolición (RCD). Asimismo, se observa que, si bien el proyecto cuenta con un acta de entrega en la que se registraron actividades pendientes, aún se continúan ejecutando trabajos menores asociados al cierre de dichas actividades. De igual forma, persisten intervenciones posteriores a la entrega formal que generan residuos, lo cual se evidencia en el registro fotográfico correspondiente al manejo de escombros, obtenido durante la visita realizada en el marco de la auditoría., llevada a cabo entre el 24 y el 27 de marzo de 2026.

Imagen No. 35
Manejo de escombros





En la verificación in situ se constató que la deficiencia en el manejo de residuos de construcción es generalizada, dado que a lo largo del recorrido no se identificó un punto de acopio definido ni debidamente señalizado para la disposición temporal de materiales como canecas de pintura, residuos sólidos, lo cual dificulta su correcta clasificación, almacenamiento y posterior disposición.

Los hechos evidencian falta de control oportuno frente a las condiciones ambientales del terreno y ausencia de acciones preventivas y de reporte ante la autoridad ambiental competente frente al presunto afloramiento de agua identificado durante la etapa final de obra, así como inobservancia de la normatividad vigente aplicable a la gestión integral de los residuos generados en actividades de construcción y demolición (RCD), conforme a lo dispuesto en la Resolución 0472 del 28 de febrero de 2017, así como de las disposiciones contenidas en el Programa de Manejo Ambiental (PMA).

La ausencia de un manejo adecuado de esta situación podría ocasionar afectaciones a la infraestructura construida, comprometiendo su estabilidad, funcionalidad y durabilidad, lo que impactaría negativamente la confiabilidad de la entrega final de la obra, así como la adecuada gestión y culminación del proceso contractual.

La acumulación de escombros produce impactos ambientales que afectan componentes como el suelo, el agua y el aire, deteriorando la calidad de los ecosistemas. Asimismo, representa un riesgo para la salud pública, debido a la proliferación de vectores y plagas, al convertirse en focos de reproducción de moscas y roedores, además de generar malos olores y afectar negativamente el paisaje, al igual que la falta de reporte oportuno genera un riesgo para el recurso hídrico, al limitar la actuación efectiva de la autoridad ambiental en la evaluación y adopción de medidas de protección, manejo o preservación del nacimiento natural de agua.

Adicionalmente, se evidencian deficiencias en las labores de supervisión frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales y ambientales, así como debilidades en los

mecanismos de control y seguimiento durante la ejecución de la obra, lo cual refleja una falta de control oportuno sobre el cumplimiento integral de las obligaciones pactadas.

Respuesta de la entidad respecto al presunto nacimiento

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097728 del 29 de abril de 2026 en los siguientes términos:

(...) 1. *Sobre la ubicación del fenómeno evidenciado*

Durante la visita de auditoría se evidenció un empozamiento de agua, el cual se localiza en la parte posterior del predio, adyacente a la fachada suroccidental de la unidad del BLOQUE 2, en zona correspondiente al área no construida y por fuera del área intervenida estructuralmente, en un sector destinado a actividades de adecuación de terreno.

En este sentido, es importante precisar que dicho punto no hace parte del área construida, ni de las zonas donde se ejecutaron actividades asociadas a cimentaciones (zapatas y vigas de fundación) ni actividades asociadas a urbanismo (construcción de pavimento o adoquín), por lo cual no tiene incidencia directa sobre los elementos estructurales de la edificación, ni sobre el comportamiento de los sistemas de cimentación diseñados.

2. *Sobre el momento de aparición y trazabilidad del evento*

Durante la ejecución de las excavaciones correspondientes a las actividades de cimentación, no se evidenció presencia de agua, situación que se encuentra respaldada por el comportamiento observado en campo durante el desarrollo de dichas actividades, en las cuales se alcanzaron las cotas de desplante sin presencia de niveles freáticos o afloramientos. (ver anexo 01 registro fotográfico).

El empozamiento de agua objeto de observación fue evidenciado meses después de finalizadas las actividades de cimentación, específicamente durante la etapa de adecuación general del predio (obras de adecuación y limpieza), es decir, en una fase posterior a la ejecución estructural del proyecto.

En consecuencia, al no haberse presentado este fenómeno durante la etapa constructiva de cimentaciones, no fue necesario el registro en bitácoras asociadas a dichas actividades, toda vez que corresponde a un evento sobreveniente en fases finales del proceso constructivo, asociado a condiciones superficiales del terreno.

3. *Sobre la naturaleza técnica del agua observada*

De acuerdo con el estudio de suelos realizado por el consultor CONSORCIO PYC ESSSM, empresa contratada por la ANM, (Capítulo 8 – Estratigrafía), se establece expresamente:

“El Nivel Freático (N.F.) no se registró durante la exploración, pero se debe tener en cuenta que al momento de las excavaciones puede aparecer niveles de agua en los estratos superiores provenientes de escorrentías de aguas lluvias...” (Énfasis agregado)

Así mismo, el mismo estudio indica que:

“No hay cuerpos de agua en una distancia mínima de cien metros...”

Con base en lo anterior, desde el punto de vista geotécnico:

- *No se identificó nivel freático durante la exploración*
- *No existen evidencias de acuíferos o nacimientos permanentes en el área del proyecto*
- *Se prevé la posible aparición de niveles de agua superficiales, asociados a escorrentías y variabilidad climática*

En este contexto técnico, el fenómeno observado no puede clasificarse de manera concluyente como un “nacimiento natural de agua”, ya que no existe concepto emitido por la respectiva autoridad ambiental ni se cuenta con estudio hidrogeológico específico que así lo determine, siendo más consistente su interpretación como escorrentías superficiales de agua, contemplando la pendiente y ubicación del predio, razón por la cual no es procedente que se determinen clasificaciones ambientales subjetivas.

4. Sobre la no afectación a la infraestructura construida

Dado que:

- *El fenómeno no se presentó durante la ejecución de cimentaciones*
 - *No se localiza dentro del área construida*
 - *No hubo presencia de agua en excavaciones estructurales*
- Se concluye que:*
No existe afectación sobre la estabilidad, capacidad portante ni comportamiento geotécnico de la infraestructura construida, descartándose riesgos asociados a asentamientos diferenciales o alteraciones en el desempeño del suelo de fundación.

5. Soporte documental

Con el fin de complementar la presente respuesta, se anexa:

- *Registro fotográfico correspondiente a la etapa de ejecución de cimentaciones en sectores cercanos al punto donde posteriormente se evidenció la escorrentía superficial, en el cual no se observa presencia de agua durante dicha fase constructiva, evidenciando que el fenómeno no existía en dicha etapa. (...)*
- *Extracto del informe de suelos donde se establece la ausencia de nivel freático y la posibilidad de aparición de aguas superficiales por escorrentía. (...)*

7. Consideración final

A partir del análisis técnico realizado, se considera que:

- *El fenómeno observado corresponde a una condición superficial, de aparición posterior a la ejecución estructural*
- *No existe evidencia técnica suficiente para clasificarlo como nacimiento natural de agua*
- *No se generó afectación a la infraestructura construida*

En consecuencia, respetuosamente se solicita que los argumentos aquí expuestos sean tenidos en cuenta en el análisis de la observación formulada.

Respuesta de la entidad Respecto al manejo de residuos.

ENTerritorio S.A aporta su respuesta con SIGEDOC 2026ER0097734 del 30 de abril de 2026

(...) 1. *Sobre la gestión integral de residuos durante la ejecución del contrato:*

Durante la etapa 2 de ejecución de obra del contrato No 2240110, el Consorcio INTERCONSOLPROING, en calidad de interventoría, realizó seguimiento permanente a la implementación del Plan de Gestión Integral en Obra (PGIO).

En este sentido, se elaboraron informes mensuales de interventoría, en los cuales se verificó el cumplimiento de los componentes:

- *Gestión ambiental*
- *Seguridad y salud en el trabajo*
- *Calidad*

Dichos informes, dan cuenta de la implementación sistemática de controles asociados al manejo, separación, almacenamiento y disposición de residuos de construcción y demolición (RCD), en concordancia con lo establecido en la Resolución 0472 de 2017 y el Plan de Manejo Ambiental del proyecto. Los informes se aprobaban por la supervisión de los contratos derivados mensualmente.

2. *Sobre la disposición final de residuos de construcción*

En relación con la disposición final de los residuos generados en obra, se precisa que estos fueron entregados a la Escombrera La Albania, ubicada en el municipio de Titiribí (Antioquia), la cual cuenta con autorización vigente para la disposición de este tipo de materiales.

De acuerdo con certificación expedida por la Secretaría de Planeación e Infraestructura Física del municipio de Titiribí:

“El permiso de la Escombrera La Albania se encuentra vigente a la fecha, autorizado mediante Resolución No. 052 de 2014 y aclarado mediante Resolución No. 058 de 2015...”

Así mismo, durante la ejecución del proyecto se generaron soportes de disposición (recibos de caja menor y certificados de entrega), en los cuales se evidencia la entrega de material producto de excavaciones y demoliciones, tales como:

- *Botada de escombros*
- *Material de excavación*
- *Residuos de obra (Ver soportes anexos)*

Lo anterior permite evidenciar que la disposición final de los RCD se realizó a través de un gestor autorizado, cumpliendo con la normatividad ambiental vigente.

3. *Sobre las condiciones observadas durante la visita de auditoría*

Respecto a las condiciones evidenciadas en campo durante la visita realizada entre el 24 y el 27 de marzo de 2026, es importante precisar que los residuos observados (tales como recipientes de pintura, elementos menores y material residual) correspondían a actividades puntuales de cierre y ajustes finales del proyecto, las cuales se encontraban en ejecución posterior al acta de terminación con pendiente del contrato.

En este sentido, dichos residuos:

- *Se encontraban en proceso de acopio temporal dentro del área del proyecto*
- *No corresponden a disposición final inadecuada*
- *Hacían parte de actividades menores en ejecución*

De acuerdo con la definición establecida en la Resolución 0472 de 2017, el almacenamiento corresponde a:

“la ubicación temporal de los RCD en recipientes, contenedores o sitios de acopio para su posterior transporte...”

Por lo tanto, lo evidenciado en campo corresponde a una condición temporal dentro del proceso de gestión de residuos, y no a un abandono o disposición inadecuada de los mismos. Así mismo, dichos residuos se encontraban ubicados en un sector específico del predio, en la parte posterior del Bloque 1, en un área que no generaba riesgo de contaminación ambiental ni afectación a las condiciones de seguridad del personal en obra, dada su localización y carácter transitorio dentro del proceso de manejo.

4. Sobre la gestión de la interventoría

El Consorcio INTERCONSOLPROING, en su calidad de interventoría, durante todo el proceso de ejecución contractual, incluyendo las actividades pendientes posteriores a la entrega, verificó el cumplimiento por parte del contratista de obra de las obligaciones ambientales, particularmente en lo relacionado con:

- *Implementación del PGIO*
- *Manejo integral de residuos Disposición final en sitios autorizados*

Lo anterior se encuentra soportado en los informes periódicos y en la trazabilidad documental del contrato, evidenciando el ejercicio de control y seguimiento conforme a las obligaciones establecidas en el Manual de Supervisión de ENTerritorio.

5. Sobre la gestión actual de los residuos evidenciados

En relación con los residuos identificados durante la visita, se precisa que estos se encuentran en proceso de manejo por parte del contratista de obra, quien procederá a:

- *Realizar su adecuada clasificación*
- *Garantizar su recolección*
- *Entregarlos a la entidad autorizada para su disposición final*

De esta manera, se asegura que dichos residuos recibirán el tratamiento ambiental correspondiente conforme a la normatividad vigente.

6. Consideración final

Con base en lo anteriormente expuesto, se concluye que:

- *Se implementó un esquema de gestión integral de residuos conforme a la normativa vigente durante todo el proceso de ejecución de la obra*
- *La disposición final se realizó mediante un gestor autorizado*
- *La interventoría ejerció seguimiento y control permanente*
- *Lo evidenciado en campo corresponde a una condición temporal asociada a actividades de cierre, y no a un manejo inadecuado o abandono de residuos”*

Análisis de la Respuesta

Respecto del presunto nacimiento natural de agua, la respuesta de la entidad indica que este se localizó en un área no construida, y apareció en la etapa final del proyecto y no fue

registrado en el estudio de suelos, lo cual no omite la obligación de verificar, documentar y reportar oportunamente el posible afloramiento ante la autoridad ambiental competente.

La propia entidad reconoce que el empozamiento fue evidenciado durante la etapa de adecuación general del predio, es decir, cuando el proyecto aún no había culminado completamente, razón por la cual persistían plenamente las obligaciones ambientales derivadas de la ejecución contractual.

Conforme a la Ley 99 de 1993, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son objeto de especial protección, mientras que el Decreto 1076 de 2015 establece la obligación de informar de manera inmediata a la autoridad ambiental competente cualquier situación que implique deterioro o riesgo de deterioro de los recursos naturales renovables.

Dicha obligación se activa ante la existencia de un posible riesgo o afectación al recurso hídrico, incluso cuando no exista certeza absoluta sobre la naturaleza del afloramiento.

Aunque la entidad sostiene que no existe evidencia suficiente para clasificar el punto observado como nacimiento natural y que podría tratarse de escorrentía superficial, precisamente corresponde a la autoridad ambiental competente realizar dicha determinación técnica.

En consecuencia, debía aplicarse el principio de prevención, promoviendo la validación técnica y el reporte oportuno ante la autoridad competente para definir las medidas procedentes. Incluso el estudio de suelos citado por la entidad no descarta completamente la presencia de agua, pues advierte la posible aparición de niveles de agua en estratos superiores derivados de escorrentías de aguas lluvias durante excavaciones.

Respecto al manejo de residuos, si bien la entidad aporta en su respuesta aporta informes mensuales, certificados de disposición final y reportes de interventoría, dichos documentos corresponden a gestiones previas efectuadas., de tal manera que no contradicen los hechos verificados en campo por la CGR durante la visita de auditoría.

Aunque documentalmente se reporta gestión de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD), en la inspección in situ se evidenció la permanencia de residuos derivados de actividades finales de obra, sin contar con un área de acopio temporal debidamente definida, señalizada, delimitada y organizada para su separación, almacenamiento y disposición posterior. Esto demuestra que los controles implementados no fueron eficaces ni suficientes al momento de la visita.

La explicación de la entidad, según la cual los residuos observados correspondían a actividades puntuales de cierre, remates y ajustes finales, no desvirtúa lo observado; por el contrario, confirma que el proyecto continuaba desarrollando actividades constructivas generadoras de residuos. En consecuencia, el sistema de gestión ambiental asociado al manejo de RCD debía mantenerse vigente, operativo y funcional hasta la culminación efectiva y verificable de todas las actividades contractuales, dado que la gestión ambiental no concluye con la sola suscripción del acta de entrega ni con la existencia de soportes

históricos de disposición final, especialmente cuando persisten labores que continúan generando residuos.

De conformidad con la Resolución 0472 de 2017, modificada por la Resolución 1257 de 2021, el Programa de Manejo de RCD debe formularse, implementarse y mantenerse durante todas las fases del proyecto, incluida la etapa de cierre, garantizando actividades de separación en la fuente, almacenamiento temporal, aprovechamiento, recolección, transporte y disposición final hasta la entrega definitiva de la obra.

En este contexto, la inexistencia de un punto de acopio adecuado constituye evidencia de deficiencias en las labores de supervisión, seguimiento y control ambiental del contrato, situación que reviste relevancia ambiental aun cuando se trate de almacenamiento temporal, dado que este debe cumplir condiciones mínimas de orden, señalización y control para prevenir impactos ambientales y riesgos sanitarios.

Adicionalmente, la entidad no aportó evidencia suficiente que demostrara el retiro posterior de los residuos observados ni la implementación de medidas correctivas para su manejo adecuado, por lo cual no se presentaron elementos probatorios idóneos que permitan desvirtuar lo determinado por la CGR, en tal sentido se valida un hallazgo fusionado con las dos temáticas ambientales señaladas, como se registra en el presente informe.

ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO S.A

Estado de Situación Financiera Individual

Al 31 diciembre de 2025

(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2024)

(Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	31 diciembre 2025	31 diciembre 2024
ACTIVOS			
Activos corrientes			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	305.626.821	207.032.674
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	10	26.819.308	183.418.094
Inversiones negociables	8	160.132.233	271.028.801
Recursos entregados en Administración	9	80.177.471	75.980.994
Otros activos no financieros	11	12.803.012	4.317.126
Subvenciones del Gobierno (SGR)	21	4.742.885	4.757.015
Activos por derecho de uso	32	909.674	637.442
Activo para costos de ejecución de contratos con clientes	15	140.644.398	92.052.887
Activos por impuestos corrientes	18	35.547.738	23.959.671
		\$ 767.403.540	\$ 863.184.704
Activos Mantenedidos para la Venta		-	-
Activos corrientes totales		\$ 767.403.540	\$ 863.184.704
Activos no corrientes			
Propiedades, planta y equipo	12	10.136.894	10.241.249
Propiedad de inversión	13	84.468.601	84.468.601
Activos intangibles distintos de la plusvalía	14	2.752.297	2.759.068
Inversiones disponibles para la venta	8	4.984	26.152
Activos por impuestos diferidos	18	2.877.658	796.442
Otros activos no financieros	11	915.433	773.455
Activos no corrientes totales		\$ 101.155.867	\$ 99.064.967
Activos Totales		\$ 868.559.407	\$ 962.249.671
PASIVOS Y PATRIMONIO			
Pasivos corrientes			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	16	73.513.876	70.984.321
Pasivos por impuestos corrientes	18	-	-
Depósitos Especiales	19	144.529.693	174.572.988
Ingreso diferido por SGR	21	4.742.885	4.757.015
Otros pasivos no financieros	11	406.113.847	450.789.352
Pasivo por arrendamiento	32	913.515	793.139
Provisiones por beneficios a los empleados	20	13.831	52.247
Pasivos corrientes totales		\$ 629.827.547	\$ 701.949.062
Pasivos no corrientes			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	16	-	-
Depósitos Especiales	19	-	5.323.949
Provisiones por beneficios a los empleados	20	377.688	314.476
Otras provisiones	20	64.878.558	71.900.913
Pasivo por impuestos diferidos	18	2.781.575	2.452.050
Pasivos no corrientes totales		\$ 68.037.821	\$ 79.991.388
Pasivos Totales		\$ 697.865.468	\$ 781.940.450
Patrimonio			
Capital emitido	22	101.372.468	101.372.468
Reservas	22	99.608.018	100.394.470
Ganancias acumuladas por adopción		4.631.846	4.631.846
Ganancias (Pérdidas) acumuladas		(24.158.781)	(20.629.562)
Resultado del ejercicio		(10.764.396)	(5.485.953)
Otras participaciones en el patrimonio		4.784	25.952
Total Patrimonio		\$ 170.693.939	\$ 180.309.221
Pasivos y Patrimonio totales		\$ 868.559.407	\$ 962.249.671

Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros


Firmado digitalmente por
ESMERALDA
MOLINA GÓMEZ

ESMERALDA MOLINA GÓMEZ
Representante Legal
C.C. 65.761.848


Firmado digitalmente por
MARÍA FLORIVE
CASTAÑEDA LOPEZ

MARÍA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
Contadora
C.C. 41.213.692
Tarjeta Profesional No 112944 - T


Firmado digitalmente por
ZANDRA YANETH
GUERRERO RUIZ

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747-T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO S.A
Estado de Resultados Integral Individual
Al 31 diciembre de 2025
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2024)
(Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2025	1 de enero a 31 de diciembre de 2024
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias	23	113.293.442	86.998.238
Otros Ingresos	26	9.923.830	9.269.635
Ingresos por Subvenciones del Gobierno	21	14.129	296.271
Gastos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	24	(54.784.065)	(33.028.388)
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	27	(4.262.136)	(5.748.442)
Gastos Sistema General de Regalias SGR	21	(14.129)	(296.271)
Gastos por Beneficios a Empleados	28	(16.197.324)	(14.865.678)
Gasto de Depreciación de Activos por Derecho de Uso		(908.995)	(666.897)
Gastos por Depreciación y Amortización		(4.203.898)	(3.845.699)
Otros Gastos	29	(94.258.717)	(86.452.750)
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		\$ (51.397.863)	\$ (48.339.981)
Ingresos Financieros	25	40.551.731	45.423.765
Costos Financieros	25	(1.063.229)	(1.148.463)
Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos		\$ (11.909.361)	\$ (4.064.679)
Ingreso (Gasto) por Impuesto	18	1.144.965	(1.421.274)
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas		\$ (10.764.396)	\$ (5.485.953)
Ganancia (Pérdida)		\$ (10.764.396)	\$ (5.485.953)
Otro Resultado Integral			
Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos			
Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio	31	21.168	2.535
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos		\$ 21.168	\$ 2.535
Total Otro Resultado Integral		\$ 21.168	\$ 2.535
Resultado Integral Total	30	\$ (10.743.228)	\$ (5.483.418)

Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros


Firmado digitalmente por ESMERALDA MOLINA GÓMEZ
ESMERALDA MOLINA GÓMEZ
Representante Legal
C.C. 65.761.848


Firmado digitalmente por MARIA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
MARÍA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
Contadora
C.C. 41.213.692
Tarjeta Profesional No 112944 - T


Firmado digitalmente por ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747-T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

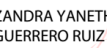
EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO S.A
Estado de Resultados Integral Individual
Al 31 diciembre de 2025
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2024)
(Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2025	1 de enero a 31 de diciembre de 2024
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias	23	113.293.442	86.998.238
Otros Ingresos	26	9.923.830	9.269.635
Ingresos por Subvenciones del Gobierno	21	14.129	296.271
Gastos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	24	(54.784.065)	(33.028.388)
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	27	(4.262.136)	(5.748.442)
Gastos Sistema General de Regalías SGR	21	(14.129)	(296.271)
Gastos por Beneficios a Empleados	28	(16.197.324)	(14.865.678)
Gasto de Depreciación de Activos por Derecho de Uso		(908.995)	(666.897)
Gastos por Depreciación y Amortización		(4.203.898)	(3.845.699)
Otros Gastos	29	(94.258.717)	(86.452.750)
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		\$ (51.397.863)	\$ (48.339.981)
Ingresos Financieros	25	40.551.731	45.423.765
Costos Financieros	25	(1.063.229)	(1.148.463)
Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos		\$ (11.909.361)	\$ (4.064.679)
Ingreso (Gasto) por Impuesto	18	1.144.965	(1.421.274)
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas		\$ (10.764.396)	\$ (5.485.953)
Ganancia (Pérdida)		\$ (10.764.396)	\$ (5.485.953)
Otro Resultado Integral			
Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos			
Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio	31	21.168	2.535
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos		\$ 21.168	\$ 2.535
Total Otro Resultado Integral		\$ 21.168	\$ 2.535
Resultado Integral Total	30	\$ (10.743.228)	\$ (5.483.418)

Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros


Firmado digitalmente por ESMERALDA MOLINA GOMEZ
ESMERALDA MOLINA GÓMEZ
Representante Legal
C.C. 65.761.848


Firmado digitalmente por MARIA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
MARÍA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
Contadora
C.C. 41.213.692
Tarjeta Profesional No 112944 - T


Firmado digitalmente por ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747-T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO S.A
Estado de Cambios en el Patrimonio Individual
Al 31 diciembre de 2025
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2024)
(Expresado en miles de pesos)

Saldo a 1 de enero de 2025	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
	\$ 101.372.468	\$ 100.394.470	\$ 25.952	\$ (20.629.562)	\$ 4.631.846	\$ (5.485.953)	\$ 180.309.221
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	(3.529.219)	0	3.529.219	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	(10.764.396)	(10.764.396)
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	(21.168)	0	0	0	-21.168
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Dividendos	0	0	0	0	0	0	0
Otros movimientos patrimonio	0	(786.452)	0	0	0	0	(786.452)
Saldo a 30 de diciembre de 2025	\$ 101.372.468	\$ 99.608.018	\$ 4.784	\$ (24.158.781)	\$ 4.631.846	\$ (10.764.396)	\$ 170.693.939

Saldo a 1 de enero de 2024	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
	\$ 101.372.468	\$ 101.236.252	\$ 28.487	\$ 6.701.017	\$ 4.631.846	\$ (27.330.580)	\$ 186.639.490
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	(27.330.579)	0	27.330.579	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	(5.485.953)	(5.485.953)
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	(2.535)	0	0	0	(2.535)
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Dividendos	0	0	0	0	0	0	0
Otros movimientos patrimonio	0	(841.782)	0	0	0	0	(841.782)
Saldo a 30 de diciembre de 2024	\$ 101.372.468	\$ 100.394.470	\$ 25.952	\$ (20.629.562)	\$ 4.631.846	\$ (5.485.953)	\$ 180.309.221

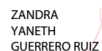
Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros

 Firmado digitalmente por
ESMERALDA
MOLINA GÓMEZ

ESMERALDA MOLINA GÓMEZ
Representante Legal
C.C. 65.761.848

 Firmado digitalmente por
MARÍA FLORIVE
CASTAÑEDA LOPEZ

MARÍA FLORIVE CASTAÑEDA LOPEZ
Contadora
C.C. 41.213.692
Tarjeta Profesional No 112944 - T

 Firmado digitalmente por
ZANDRA
YANETH
GUERRERO RUIZ

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747-T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

ANEXO 3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO.

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
1	AF2020 H9	Intereses de Mora Estampilla PRO-UNIVERSIDADES. Debilidades en los mecanismos de control y seguimiento, así como inobservancia de la normatividad aplicable	31/12/2020	31/10/2025	NO	
2	AF2020H10	Apropiación Versus Ejecución Presupuestal de Gastos. Los recursos de la Línea de Gerencia de Proyectos alcanzan compromisos del 67%, lo que refleja falencias de gestión para la ejecución de los recursos puestos a disposición de la Empresa, de una adecuada programación y planeación presupuestal, así como de la optimización de los mismos durante la vigencia para la cual fueron apropiados	31/12/2020	15/01/2026	NO	
3	AF2020H12	Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2019 y Ejecutadas durante la vigencia 2020. Los saldos generados de las CxP incorporadas en la siguiente vigencia para su ejecución no siempre cumplen dicho propósito, pasando de una vigencia a otra, sin que se comprueben controles efectivos para el cumplimiento de los objetos contractuales	31/12/2020	15/01/2026	NO	12.5% de cumplimiento. Una acción cumplida de ocho
4	AF2020H19	Resoluciones 1417 y 1576 de 2016 del Ministerio del Interior por incumplimiento del contrato 212046. El Ministerio emitió las resoluciones que conllevaron a hacer efectiva la póliza del contrato en \$4.632.522.901 pagada por la aseguradora. Respecto del valor mencionado ENTerritorio tiene registrado un pasivo que deberá ser pagado a la aseguradora una vez repita contra la Entidad	31/12/2020	31/07/2025	SI	
5	AF2020H23	Evaluación Control Fiscal Interno. Los procedimientos no identifican los riesgos por actividad. No hay mecanismo para retroalimentar deficiencias de los controles contables aplicados a la alta dirección. El proceso contable no opera en ambiente integrado de información. No hubo capacitaciones para funcionarios. No existen indicadores que midan desempeño y efectividad del proceso.	31/12/2020	31/10/2025	NO	
6	AF2020H24	Gestión de Recursos Anticipos en el Convenio No 2170717 – Chaparral – Tolima. Falta de gestión de ENTerritorio para la recuperación de los recursos desembolsados por concepto de Anticipo y no amortizados por \$416.800.427,82 dado el tiempo transcurrido desde de los hechos a la fecha (30 septiembre de 2018, fecha vencimiento del convenio 2170717)	31/12/2020	15/12/2025	SI	
7	AF2020H25	Supervisión Contrato de Obra 304/2014 suscrito bajo el Convenio Interadministrativo No. 2133481. Debido a irregularidades y presuntos incumplimientos por parte del contratista, calificadas por la interventoría, se estableció un valor a cargo del contratista por \$43.037.385,55, por pago de obra no ejecutada y por reparaciones de obra y abandono- Acuerdo Tercero Acta Liquidación Bilateral	31/12/2020	30/10/2025	SI	

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
8	AF2021-05	Amortización Anticipo Contrato 2101100. Cuantía \$180.082.756. convenio 200842 Corporación San Andrés, se entregaron recursos al contratista CONSORCIO GO los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio; del total entregado por anticipo el 30/06/2010 de \$294.668.678 existe saldo por amortizar en cuantía total de \$180.082.756	31/12/2021	15/12/2025	SI	
9	AF2021-06	Anticipos entregados y no amortizados se encuentran en riesgo, la observación se consolida como hallazgo y se solicitará el inicio una indagación preliminar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
10	AF2021-07	Amortización Anticipo Contrato 2133543. Cuantía \$183.436.982. Convenio 211041 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUES DE BELEN 2014 el 28/08/2015 por \$861.785.248 y existe saldo de \$183.436.982 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
11	AF2021-08	Amortización anticipo contrato 2131051. Cuantía \$786.839.919. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO DP& AE, el 27/02/2014 por \$1.443.738.030, existe un saldo de \$786.839.919 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
12	AF2021-09	Amortización Anticipo Contrato 2131644. Cuantía \$390.759.783. convenio 212017 DPS se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ALCANTARILLADO PL-2014, el 18/12/2014 de \$3.798.772.744, existe saldo de \$390.759.783 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	30/08/2025	NO	
13	AF2021-10	Amortización Anticipo Contrato 2141407. Cuantía \$90.728.561. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ARUSI el 10/12/2014 por \$374.033.646 existe un saldo de \$90.728.561 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
14	AF2021-11	Amortización Anticipo Contrato 2170717. Cuantía \$416.800.428. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista ASMI CONSTRUCTORES SAS, el 09/08/2018 por valor de \$714.537.697 existe saldo de \$416.800.428 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
15	AF2021-12	Amortización Anticipo Contrato 2132670. Cuantía \$427.823.536. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista PEDRO RAMON BULA LAZA, el 11/09/2015 por valor de \$582.356.657 existe saldo de \$427.823.536 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
16	AF2021-13	Amortización anticipo contrato 2132723. Cuantía \$108.192.000. convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S, el 28/02/2014 por \$5.787.635.723 existe saldo de \$108.192.000 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
17	AF2021-14	Amortización Anticipo Contrato 2132736. Cuantía \$80.752.000. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Consorcio Asfaltar el 28/02/2014	31/12/2021	15/12/2025	SI	

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
		por \$1.797.068.126 existe saldo de \$80.752.000 que se encuentra sin amortizar				
18	AF2021-15	Amortización Anticipo Contrato 2133431. Cuantía \$ 28.206.605. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUE SOPETRAN el 12/05/2015 de \$199.585.959 existe saldo de \$28.206.605 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	30/08/2025	NO	
19	AF2021-16	Amortización Anticipo Contrato 2133443. Cuantía \$568.865.578. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ACUANORTE el 10/05/2016 por \$1.289.652.183 existe saldo de \$568.865.578 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
20	AF2021-17	Amortización Anticipo Contrato 2133534. Cuantía \$16.470.972. convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S, el 29/07/2014 por valor de \$164.659.692 existe saldo de \$16.470.972 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	30/08/2025	NO	
21	AF2021-18	Amortización anticipo contrato 2133735. Cuantía \$222.039.080. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista APEX LLC - ARCHITECTURAL PROJECTS & ENGINEERING, el 22/07/2016 por valor de \$296.141.904 existe saldo de \$222.039.080 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
22	AF2021-19	Amortización Anticipo Contrato 2133846. Cuantía \$56.279.170. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Carlos Augusto Restrepo Salazar el 14/09/2017 por valor de \$258.085.910 existe saldo de \$56.279.170 que se encuentra sin amortizar	31/12/2021	30/08/2025	SI	
23	AF2021-20	Amortización anticipo contrato 2133894. Cuantía \$432.441.294. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista T L INGEAMBIENTE SAS el 12/05/2016 de \$432.441.294 la totalidad del mismo se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
24	AF2021-21	Amortización anticipo contrato 2133917. Cuantía \$24.296.939. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PLAZA ARJONA el 28/05/2015 por \$468.351.618 de los cuales \$24.296.939 se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	NO	
25	AF2021-22	Amortización anticipo contrato 2131675. Cuantía \$1.189.215.261. Convenio 212081 ICBF, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA el 27/05/2015 por \$1.189.215.261 y la totalidad de los mismos se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
26	AF2021-23	Amortización anticipo contrato 2162855. Cuantía \$964.867.903. Convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista UNION TEMPORAL EDUCANDO el 22/12/2016 de	31/12/2021	15/12/2025	SI	

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
		\$7.143.616.131 de los cuales \$964.867.903 se encuentra sin amortizar				
27	AF2021-24	Amortización anticipo contrato 2162857. Cuantía \$355.032.816. Convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO INTEGRADORES 2018 el 31/2/2017 de \$9.167.099.319 de los cuales \$355.032.816 se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
28	AF2021-25	Amortización anticipo contrato 2172011. Cuantía \$175.870.335. Convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO COM el 14/12/2018 de \$462.967.773 de los cuales \$175.870.335 se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
29	AF2021-26	Amortización Anticipo Contrato 2180863. Cuantía \$83.373.772. convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista José Javier Moreno Pachón el 14/12/2018 de \$167.425.432 de los cuales \$83.373.772 se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
30	AF2021-27	Amortización anticipo contrato 2191698. Cuantía \$421.702.015. Convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ARCOB CARCELES el 23/03/2021 de \$421.702.015 la totalidad se encuentra sin amortizar	31/12/2021	15/12/2025	SI	
31	AF2021-30	Ejecución Presupuestal de Ingresos, vigencia 2021: se evidenció baja ejecución del 64% frente a lo presupuestado, especialmente en el rubro Recursos de Gerencia de Proyectos, lo que refleja falencias de gestión en el cumplimiento de metas y objetivos definidos en los Planes y Programas estratégicos de la Entidad.	31/12/2021	15/12/2025	NO	25% de cumplimiento. De 4 actividades se cumplió 1.
32	AF2021-35	Manejo de recursos en Convenios Interadministrativos. Existen veinticinco (25) casos con anticipos sin legalizar por \$6.198.984.405, donde los recursos pagos provienen de convenios suscritos entre ENTerritorio y entidades territoriales (municipios y departamentos), no es obligatorio pactarse pólizas que amparen los recursos entregados. Ta	31/12/2021	15/12/2025	SI	
33	AF2021-37	Convenio No. 212080 de 2012 DPS. La supervisión del convenio es ejercida por DPS, pero en cumplimiento de lo estipulado, ENTerritorio ha presentado los informes de gestión de 2013 a 2022.	31/12/2021	30/07/2025	NO	Se avanzó un 50% en los informes de gestión, pero el instrumento de seguimiento para contratistas no fue elaborado, quedando la acción vencida.
34	AF2021-38	Convenio No. 2133081 de 2014 GIRARDOT. A pesar de requerimientos por parte de la supervisión de ENTerritorio, no fueron adelantadas acciones por el municipio de Girardot como supervisor del contrato de obra derivado, que permitan que los proyectos se ejecuten ajustados a lo previsto en el cronograma de la obra y cumplan con el fin de	31/12/2021	30/09/2025	SI	

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
		ponerlos al servicio de la población beneficiaria.				
35	AF2022-03	Pago de Contribución Estampilla Pro-Universidad más Intereses de mora. Se generó el pago de un mayor valor asumido por ENTerritorio correspondiente a la estampilla Pro Universidad Nacional por \$5.079.194,68 (cuenta contable 169095002008) y unos intereses moratorios por \$6.827.872, (Cuenta Contable 519095001020) para un total de \$11.907.066,67	31/12/2022	31/10/2025	NO	
36	AF2022-06	Inconsistencias presentadas en el Formulario F9: Relación De Procesos Judiciales que genera deficiencias en la calidad de la información y el control fiscal interno revelados en los Estados Financieros. Igualmente genera el registro de datos o información inexacta en las bases de datos y sistemas de información de la CGR obstaculizando la labor de vigilancia y control fiscal.	31/12/2022	15/01/2026	NO	
37	AF2022-08	Amortización del Contrato de Obra 2210022 de 2021 y descuento mayor permanencia de interventoría. Detrimento al patrimonio público en la suma de \$115.592.254,35, correspondiente al valor del anticipo no amortizado en actas parciales por omisión del contratista, así como el valor que no se ha descontado al contratista por mayor permanencia de la interventoría.	31/12/2022	15/12/2025	SI	
38	AF2022-09	Diferencia de cantidades, calidad de obra y planos récord. Remodelación del parque principal municipio de Santa Barbara, bajo el Contrato de obra 2160563 del 17 de febrero de 2016. Detrimento al patrimonio público en la suma de \$35.291.077, correspondiente a los ítems que la CGR encontró y cuantificó, que al contratista le fue pago y no realizó, o presentan deficiencias en su calidad.	31/12/2022	30/08/2025	SI	
39	AF2022-10	Cumplimiento Normativo e Implementación y Correctivos Informes de Control Interno. Remodelación del parque principal municipio de Santa Barbara, bajo el Contrato de obra 2160563 del 17 de febrero de 2016. No se subsanaron diferencias de cantidad, calidad y cumplimiento normativo para accesibilidad de personal discapacitado.	31/12/2022	15/12/2025	SI	
40	AF2022-17	Contrato de obra 2210438 y su interventoría 2210466. El contratista realizó actividades de su objeto contractual por fuera de plazo y el informe final de interventoría llegó en marzo de 2023. De acuerdo con la condición resolutoria de la cláusula 4 del anexo 5, el plazo de ejecución de los contratos no puede exceder el del Convenio 200925 Invias, que fue el 15 de junio de 2022.	31/12/2022	31/07/2025	SI	
41	AF2022-20	Presupuesto de Ingresos Vigencia 2022. Se presenta una baja ejecución en el presupuesto de ingresos durante la vigencia 2022, del 73.57% y del 64.15% del rubro más representativo, cual es el de Recursos de Gerencia de Proyectos, que es el que más afecta el resultado.	31/12/2022	20/01/2026	NO	Avance del 0%. Una acción no cumplida.

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
42	AF202314	Calidad Contrato de Obra No. 2220707 De acuerdo con la respuesta, soportes y registros fotográficos allegados por ENTerritorio, mediante radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, se observa que está en proceso de subsanación las patologías constructivas descritas	31/12/2023	30/08/2025	NO	
43	AF202315	SIRECI Formulario No. 5.4- CONVENIOS / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.	31/12/2023	31/12/2025	NO	
44	AF2023H1	Deterioro de Inventarios y Provisión de Contratos Onerosos. Convenios Nos. 221013 SED, 221005 MINVIVIENDA y 221017 ESAP, se genera, a 31 de diciembre de 2023, una subestimación de la cuenta 1580 – Deterioro Acumulado de Inventarios en cuantía de \$9.712.416.677 y de la cuenta 2790 – Provisiones Diversas en cuantía de \$1.229.768.063.	31/12/2023	31/10/2025	SI	
45	AF2023H10	Desembolso Contrato de Interventoría No. 2221098. A pesar de los controles establecidos, estos resultaron inefectivos para evitar la realización del pago, evidenciándose falencias significativas desde la supervisión, hasta los diferentes grupos de trabajo. No obstante, se evidencia que la factura no cumple con todos los requisitos exigidos por la Entidad.	31/12/2023	15/12/2025	NO	
46	AF2023H12	Evaluación y seguimiento de las minutas contractuales. contrato de interventoría 2220833 de 2022, celebrado entre ENTerritorio y CONSORCIO INTERVENTORÍA SAN CARLOS 007. El contenido de esta cláusula no guarda relación con lo dispuesto en la normatividad precitada y el manual de contratación de ENTerritorio	31/12/2023	31/12/2025	NO	
47	AF2023H2	Impuesto a las Ventas de las modificaciones de los contratos de la Línea de Gerencia de Proyectos. Convenio No. 221013 SED. No se le dio el mismo tratamiento tributario al mismo hecho generador. No suscribió un contrato de obra con la SED, sino un Contrato Interadministrativo para la gerencia integral de proyectos y dos modificaciones, no es procedente la exclusión de IVA.	31/12/2023	30/12/2025	SI	
48	AF2023H3	Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo (partidas pendientes por depurar) 31/12/2023 Convenio 193017 suscrito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias identificando falencias de Control Interno Financiero, que conlleva a que ENTerritorio no represente fielmente todas las operaciones económicas en sus Estados Financieros.	31/12/2023	30/06/2025	NO	De una sola acción no se cumplió el 100%
49	AF2023H5	Impuesto a la Ventas asociado a los contratos onerosos suscritos en la vigencia 2021, Convenios Nos. 221013 DES, 221005 MINVIVIENDA y 221017 ESAP, es decir, desconociendo los efectos tributarios de la suscripción de convenios de cara a la implementación de la NIIF 15, por lo cual, se evidencia una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.	31/12/2023	30/12/2025	SI	
50	AF2023H6	Contribución Pro – Estampillas e Impuesto de Guerra. Contrato Interadministrativo 221013 Convenios 213004 - 215041 - 212080. Se estableció que la Entidad asumió, por cuenta de los terceros, el pago de Contribución Estampilla Pro Universidad Nacional de	31/12/2023	31/01/2026	SI	

No°	Código	Descripción del hallazgo	Vigencia el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción	El hallazgo persiste en la vigencia actual	Observaciones
		Colombia y demás universidades estatales e Impuesto de Guerra, registrando dichos valores como cuentas por cobrar de difícil recaudo.				
51	AF2024H1	Operaciones Reciprocas por Conciliar	31/12/2024	31/12/2025	SI	
52	AF2024H10	Facturas Aeronáutica Civil	31/12/2024	30/10/2025	NO	
53	AF2024H2	Recaudo Ingresos Presupuestales convenio 221017 Escuela Superior de Administración Pública -ESAP Fase II	31/12/2024	31/01/2026	NO	
54	AF2024H3	Contrato de Obra 2220669 de 2022 - Ítems No Previstos y Análisis de Precios Unitarios - APU's aprobados (D, F).	31/12/2024	15/12/2025	SI	
55	AF2024H4	Se evidencian deficiencias contractuales y control. El contratista entregó y cobró cantidades sin soporte real ni fotográfico, dificultando la identificación de lo pagado. La interventoría mostró debilidades de seguimiento al recibir obra con cantidades inconsistentes. Asimismo, el supervisor no realizó un seguimiento adecuado a lo recibido y la ejecución del contrato de interventoría	31/12/2024	30/11/2025	NO	
56	AF2024H5	Amortización Anticipo Contrato Derivado No. 2221174 – Convenio 220005 – SENA (D-F)	31/12/2024	15/12/2025	SI	
57	AF2024H6	Amortización Anticipo Contratos 2230204 y 2230205 (D- IP)	31/12/2024	15/12/2025	SI	
58	AF2024H7	Contrato de Obra 2221096 de 2022 equipos de cuarto técnico (A, D, IP).	31/12/2024	15/12/2025	SI	
59	AF2024H8	Control y soporte de pagos del Contrato de Obra 2230223 del 27 de julio de 2023.	31/12/2024	30/11/2025	NO	
60	AF2024H9	Reinicio Actividades a través del Contrato derivado No 2250002	31/12/2024	30/07/2025	NO	

Fuente: Equipo auditor