

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
SOBRE COMPONENTE SOCIAL DEL PLAN JARILLÓN DE CALI (PJC)  
FONDO ADAPTACIÓN  
EN CUMPLIMIENTO DE LAS ISSAI DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**Vigencias 2020 al 2022**

**CGR- CDSI Nro. 032**  
**Diciembre 2023**

**INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
SOBRE COMPONENTE SOCIAL DEL PLAN JARILLÓN DE CALI (PJC)  
FONDO ADAPTACIÓN  
EN CUMPLIMIENTO DE LAS ISSAI DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**Vicecontralor General en funciones de  
Contralor General de la República:**

Carlos Mario Zuluaga Pardo

**Contralor Delegado Sector Infraestructura**

Luis Fernando Mejía Gómez

**Directora de Vigilancia Fiscal:**

Carolina Sánchez Bravo

**Directora de Estudios Sectoriales:**

Martha Sosa Hernández

**Presidente Gerencia Colegiada del Valle:**

Jhon Jairo Girón Bermúdez

**Ejecutivo de Auditoría – Contralor Provincial:**

Earld Hernando Tejeda Q.

**Supervisor en el Nivel Central:**

Pablo Andrés Rodríguez M.

**Supervisor(e) Gerencia Colegiada del Valle:**

Claudio A. Salcedo Andrade

**Equipo de Auditores:**

Jesús Fernando Ojeda B - Líder  
Fredy Eleazar Lemos Luengas  
Isabela Trujillo Urbano  
Luz Yenny Mosquera H.  
Diana Patricia Melo Castaño  
Alejandro Cabrera Grajales  
Roberto Delgado Martínez

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....	4
1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN .....	6
1.2. OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....	8
<b>OBJETIVO GENERAL</b> .....	8
1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	10
1.4. HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL - <b>AEF</b> .....	12
1.5. IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA.....	14
1.6. RESUMEN EJECUTIVO.....	14
1.7. CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	16
1.8. EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS.....	28
1.9. CONCLUSIÓN.....	28
1.10. CONCEPTO.....	30
1.11. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	30
1.12. RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	31
2. RESULTADOS.....	32
2.1.1. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 1.....	32
2.1.2. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 2.....	42
2.1.3. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 3.....	43
2.1.4. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 4.....	44
2.1.5. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 5.....	49
2.1.6. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 6.....	55
2.1.7. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 7.....	90
2.1.8. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 8.....	110
3. ANEXOS.....	121
3.1. ANEXO Nro. 1. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS.....	121

## 1. CARTA DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Doctor  
**OLMEDO LÓPEZ MARTÍNEZ**  
Gerente (E)  
Fondo Adaptación  
[ventanillaunica@fondoadaptacion.gov.co](mailto:ventanillaunica@fondoadaptacion.gov.co)

Respetado doctor López:

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el acto Legislativo 004 de 2019 y el Decreto Ley 403 de 2020, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a efectos de verificar la ejecución y seguimiento a los recursos aportados por el Fondo Adaptación al Componente Social del Macroproyecto Plan Jarillón de Cali, focalizado a las viviendas VIP que debían ser entregadas a las familias debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón, vigencias 2020 a 2022, en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras ISSAI.

La Actuación Especial de Fiscalización se adelantó bajo los parámetros establecidos en las Resolución Reglamentaria Orgánica CGR Nro. 055 del 10/11/2022, por la cual la Contraloría General de la República adoptó la “*Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI*” (por sus siglas en inglés), a efectos de verificar el manejo de los recursos aportados por el Fondo Adaptación al Componente Social del Macroproyecto Plan Jarillón de Cali, focalizado a las viviendas VIP que debían ser entregadas a las familias debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón frente a los criterios definidos para esta actuación.

Es responsabilidad del Fondo Adaptación, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

Es obligación de la CGR expresar con independencia, una conclusión sobre si se dispone de suficiente evidencia sobre el cumplimiento del manejo de los recursos aportados por el Fondo para el componente social del Macroproyecto Plan Jarillón de Cali.

La actuación especial de fiscalización es una acción de vigilancia y control fiscal breve, en el que un equipo de trabajo interdisciplinario aborda la investigación de un hecho o asunto que llegue al conocimiento de la Contraloría General de la República, por cualquier medio de información o denuncia ciudadana y de cuyos resultados se podrían endilgar posibles conductas fiscales, penales y disciplinarias.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Gerencia Departamental Colegiada del Valle.

La presente Actuación se adelantó en la Gerencia Departamental del Valle del Cauca para las vigencias 2020 al 2022.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 1.1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Entre el último trimestre del 2010 y el primer trimestre del 2011, Colombia fue azotado por un fenómeno conocido como “LA NIÑA”<sup>1</sup>, ocasionando grandes perjuicios sociales, ambientes y económicos a las regiones que fueron seriamente afectados, dentro de las cuales se incluyó a la ciudad de Santiago de Cali.

Debido a lo anterior, mediante Memorando de Advertencia Nro. 2010EE86218 del 29/12/2010, la CGR le advirtió al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, a la CVC y al Municipio de Cali, sobre los riesgos ambientales y socioeconómicos en el evento de la ruptura el Jarillón del río Cauca en esta ciudad, debido a los asentamientos humanos ilegales, las construcciones sobre la corona de la estructura, el relleno de la berma con escombros y desechos, la presencia de explotaciones pecuarias y nidos masivos de hormiga arriera, que podrían ocasionar el debilitamiento del dique, situación que colocaba en riesgo la

---

<sup>1</sup> **FENÓMENOS DE LA NIÑA.** El fenómeno climático conocido en nuestro país como “La Niña”, se caracteriza por un aumento considerable de las precipitaciones (anomalías positivas) y una disminución de las temperaturas (anomalías negativas) en las regiones Andina, Caribe y Pacífica, así como en áreas del piedemonte de los Llanos orientales, mientras que en la zona oriental (Orinoquía y Amazonía), dichas variables tienden a un comportamiento cercano a lo normal, sin ser muy claro el patrón climatológico ante la presencia de un evento frío. La ocurrencia de un fenómeno como “La Niña”, sugiere un acoplamiento del océano y la atmósfera y de acuerdo con lo expuesto a final de enero de 2011 por la Organización Meteorológica Mundial (por consenso de diversos centros climáticos del mundo), este episodio (“La Niña”), se ha caracterizado por un importante componente atmosférico y, según revelan los indicadores correspondientes, se trata de uno de los episodios más intensos del último siglo, con un fuerte acoplamiento océano-atmósfera.

IDEAM. “Fenómenos del Niño y la Niña”

<http://www.ideam.gov.co/web/siac/ninoyniña#:~:text=La%20ocurrencia%20de,acoplamiento%20oc%C3%A9ano%20atm%C3%B3sfera.%C2%BF>

vida y los bienes materiales de cerca de 800.000 personas ubicadas en el área de influencia de los 17 Kms del Jarillón.

En diciembre de 2011, la Gobernación del Valle y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, le presentaron al Fondo Adaptación el Proyecto “*PLAN JARILLÓN RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI*”, actualmente conocido como Plan Jarillón de Cali.

De acuerdo con lo consignado en el Proyecto, el propósito del Plan era la *mitigación del riesgo de la ciudad de Cali*, en el mediano y largo plazo, por concepto de inundaciones y deslizamientos o movimientos en masa asociados a la malla vial rural y urbana que ante las fuertes lluvias ha evidenciado la necesidad de mejorar, ajustar y restaurar todas las obras de arte, de drenaje y estabilización de taludes canalización de escorrentías, recuperación de la banca vial, y restauración y adecuación de puentes, los cuales por su pilotaje han estrechado la capacidad hidráulica de los cauces. Comprende la reducción de las amenazas (socio naturales), las vulnerabilidades y los riesgos agudizados por el Cambio Climático, la periodicidad y mayor permanencia de fenómenos como La Niña y El Niño, protegiendo directamente a 800 mil habitantes del Distrito de Aguablanca y en general a toda la población de Cali.

La reducción de las amenazas-vulnerabilidades y riesgos tenían que ver con intervenciones en: el corredor del Río Cauca sobre Cali mediante la defensa, el reforzamiento y recuperación de 17 Kms de Jarillón y 8 Kms en el Canal Interceptor Sur y Río Cali; al igual que la necesidad de reasentar aproximadamente 15.000 viviendas.

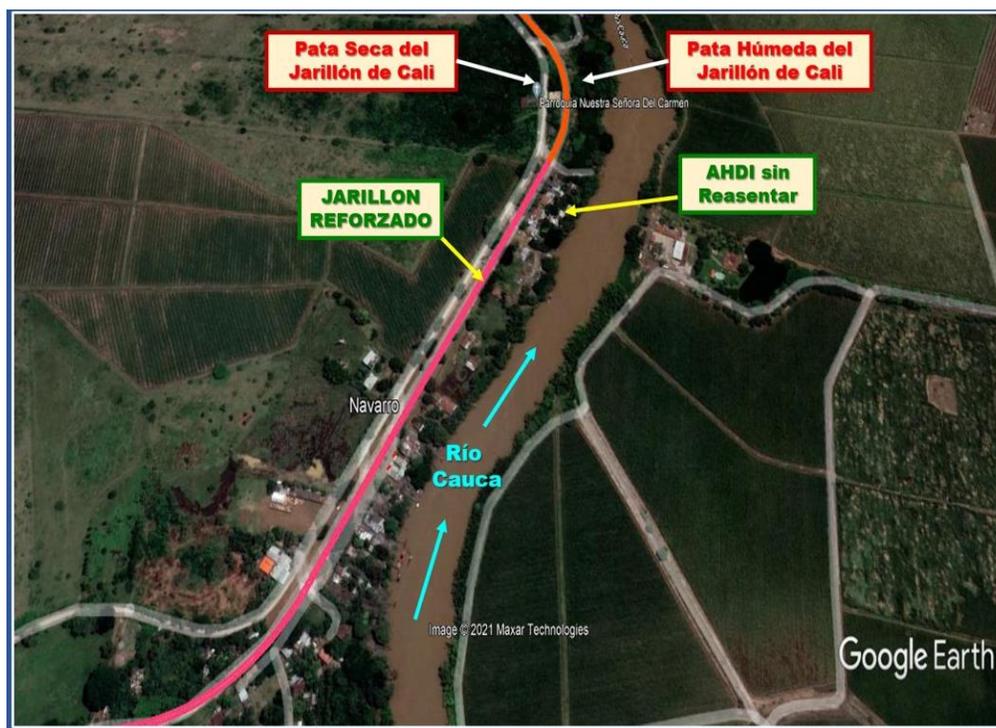
Dentro del trámite de denuncias ciudadanas relacionadas con el desarrollo del proyecto y de las visitas técnicas practicadas dentro del seguimiento permanente realizado por esta Delegada Sectorial, a cuatro (04) contratos de reforzamiento del Jarillón de Cali, se observó que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC y el Fondo Adaptación, responsables de la reducción de la amenaza hidráulica y geotécnica del Jarillón de Cali, habían reforzado 23 de los 26,1 kilómetros de esa estructura (88% de avance); sin embargo, también se evidenció que el componente social del proyecto bajo responsabilidad del Distrito de Cali (financiado con recursos del Fondo Adaptación), se había estancado; debido a ello, cerca de 3.600 hogares (40%) permanecían aún en los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto - AHDI, ubicados en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón.

Por la situación anterior, la Gerencia Colegiada del Valle le solicitó a la Contraloría Delegada de Infraestructura que incluyera dentro del Plan Nacional de Vigilancia y

Control Fiscal 2023, una Actuación Especial de Fiscalización focalizada al componente social del Plan Jarillón de Cali, la cual fue debidamente aprobada por el Despacho del Contralor General de la República, para ser ejecutada en el segundo semestre del 2023.

En la Figura 1, se ilustra la situación en que se encuentran varios sectores del Jarillón de Cali, donde la estructura ha sido reforzada y realzada, en promedio dos (2) metros, pero en el sector de la pata húmeda del Jarillón permanecen los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto – AHDI, ubicados en la zona de riesgo no mitigable de la estructura en proceso de reforzamiento.

FIGURA 1. AHDI UBICADOS EN LA ZONA DE RIESGO NO MITIGABLE DEL JARILLÓN DE CALI



Fuente. Adaptación de la CGR con base en imágenes de Google Earth

## 1.2. OBJETOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

### OBJETIVO GENERAL

Evaluar la ejecución y seguimiento de los recursos aportados por el Fondo Adaptación al componente social del Plan Jarillón de Cali, focalizado a las Viviendas de Interés Prioritario - VIP que debían ser entregadas a las familias que debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- I. Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos suscritos por el Fondo Adaptación entre el 2020 y el 2022 o celebrados en años anteriores, que se encontraban en ejecución o se liquidaron en las vigencias objeto de esta actuación, para el componente social del Plan Jarillón de Cali, focalizado a las Viviendas VIP para ser entregadas a las familias que debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón. (excepto el proyecto Torres de Alamadina en Jamundí, Valle del Cauca), para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
- II. Revisar la contratación de la Interventoría para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas.
- III. Evaluar el debido cumplimiento de las leyes y normas ambientales que aplican para este tipo de contratos.
- IV. Verificar la debida gestión del Interventor y del Supervisor del Fondo Adaptación para que el o los Contratista (s) haya (n) cumplido y esté (n) cumpliendo con todas sus obligaciones contractuales, incluyendo la oportuna y debida gestión para conminarlo y/o sancionarlo por eventuales incumplimientos a sus obligaciones contractuales.
- V. Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado actual, la entrega a los beneficiarios, el servicio post venta y si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país.
- VI. Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte del Fondo Adaptación.
- VII. Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto.
- VIII. Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal y la Gerencia Departamental, denuncias y alertas que estén relacionados con los objetos de esta actuación.

### 1.3. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo establecido en la “*Clausula Séptima - Esquema para el manejo de los recursos*”, del Convenio Marco 001 del 03/04/2015, suscrito entre el Fondo Adaptación, el municipio de Cali, la CVC y EMCALI, cuyo objeto era articular las acciones definidas en el Plan de intervención, para la reducción del riesgo por inundación en la zona oriental de la ciudad de Cali – Distrito de Aguablanca, en el marco del proyecto Jarillón de Cali y establecer el compromiso de garantía del aporte de los recursos de entidades intervinientes en su ejecución, los Convinentes pactan realizar los aportes que se registran en la Tabla 1:

TABLA 1. APORTES AL PLAN JARILLÓN DE CALI - CONVENIO 001 DE 2015

COMPONENTE DEL PROYECTO	FONDO ADAPTACIÓN \$	MUNICIPIO \$	CVC \$	EMCALI \$	TOTAL, POR COMPONENTE \$
Reforzamiento de jarillones	144.200.582.219	0	69.650.141.823	0	<b>213.850.724.042</b>
Infraestructura indispensable de Sistema de drenaje	125.144.070.408	0	0	82.010.000.000	<b>207.154.070.408</b>
Construcción de vivienda, Gestión Social, Gerencia del proyecto, Programa Medios de Vida	<b>254.862.000.000</b>	127.431.000.000	0	0	<b>382.293.000.000</b>
<b>TOTALES POR ENTIDAD \$</b>	<b>524.206.652.627</b>	<b>127.431.000.000</b>	<b>69.650.141.823</b>	<b>82.010.000.000</b>	<b>803.297.794.450</b>

Fuente: Información tomada de lo pactado en la Cláusula séptima del Convenio 001 del 2015

En la actuación especial en curso se realizó el control fiscal a los recursos aprobados por el Fondo Adaptación para destinarlos al componente social del Plan Jarillón de Cali, el cual incluye: (a) la construcción y entrega de vivienda VIP a las familias que fueron censada en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali; (b) los recursos destinados para el acompañamiento social de las familias por reasentar; y (c) los recursos apropiados para la Gerencia Integral del Proyecto a cargo del Supervisor del Proyecto FDI-GIP, hoy conocido como PROPACIFICO.

La materia o tema objeto del control fiscal, fue la contrapartida inicial del Fondo Adaptación, para la construcción de vivienda, operador de vivienda y Gerencia del proyecto, que asciende a la suma de \$254.862.000.000, haciendo la salvedad que se descontó el valor del Contrato del proyecto de vivienda Torres de Alamadina (\$36.084.877.729), el cual ya fue auditado por la CGR en la Auditoría de cumplimiento practicado en el segundo semestre del año 2022; con base en lo anterior, el alcance la actuación asciende a \$218.177.122.271.

Se evaluaron las vigencias fiscales 2020 al 2022, sin embargo, se realizó control fiscal a los contratos celebrados en años anteriores que se encontraban en ejecución o se liquidaron en las vigencias objeto de esta actuación, para el componente social del Plan Jarillón de Cali, focalizado a las Viviendas VIP para ser entregadas a las familias que debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón.

En la actuación especial de fiscalización se analizarán los Convenios y Contratos suscritos por el Fondo, focalizados a la ejecución del Plan Jarillón de Cali. A continuación, en la Tabla 2, se relacionan dichos documentos:

TABLA 2. MUESTRA CONTRACTUAL

Nro.	Nombre de contratistas o Convinientes	Nro.	Fecha Firma y Plazo	Valor \$	Objeto
1	COMFANDI Operador de vivienda	2013-C-0181	20/09/2013 44 meses	8.616.132.000	Proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda VIP para las familias del Plan Jarillón de Cali
2	Constructora Bolívar	2013-C-0181-13-0001	20/12/2013	34.409.760.000	798 VIP - Proyecto de vivienda Llano Verde
3	Constructora Bolívar	2013-C-0181-13-0002	13/08/2014	32.346.247.500	720 VIP - Proyecto de vivienda Río Cauca Etapa I
4	Constructora IC Prefabricados SAS	2013-C-0181-14-0001	29/08/2014	9.020.900.000	200 VIP - Proyecto de vivienda Ramali
5	COMFANDI	2013-C-0181-16-J0215	16/12/2016	820.451.450	VIP Molinos de Comfandi I
		2017-C-0265	28/06/2017	154.920.570	3 VIP Molinos de Comfandi II
		2013-C-0181-16-J0302	26/10/2017	154.920.570	2 VIP Molinos de Comfandi III
		FA-CD-I-F-148-218	26/10/2017	109.373.880	2 VIP Molinos de Comfandi IV
6	Constructora e Inmobiliaria L & C SAS	2013-C-0181-16-J0237	14/12/2016	8.262.430.400	160 VIP Proyecto de vivienda Torres de la Paz
7	Constructora IC Prefabricados SAS	2013-C-0181-17-J0375	19/12/2017	23.187.248.000	400 VIP - Proyecto de vivienda Pondaje y Charco Azul
8	Consorcio LATCO S.A A2	2013-C-0181-18-J0378	05/03/2018	5.796.812.000	100 VIP - Proyecto de vivienda Torres de Pizamos
9	Consorcio LATCO S.A A2	2013-C-0181-18-J0410	18/07/2018	5.796.812.000	100 VIP - Proyecto de vivienda Los Robles
10	Consorcio LATCO S.A A2	2013-C-0181-18-J0411	18/07/2018	23.187.248.000	400 VIP - Proyecto de vivienda Río Cauca Etapa II
11	FDI-GIP Hoy PROPACÍFICO	Contrato Nro. 076	28/05/2023 44 meses	32.984.769.390	Realizar la Gerencia Integral del proyecto Plan Jarillón de Cali
12	Fondo Adaptación CONSORCIO FADP 2012	Cont. 049	25/05/2012 6 meses	1.355.000.000	Constituir un patrimonio autónomo para el Recaudo con los recursos del Fondo Adaptación para el recaudo,

Nro.	Nombre de contratistas o Convinientes	Nro.	Fecha Firma y Plazo	Valor \$	Objeto
					administración Inversión y pagos
13	Fondo Adaptación y Comfandi, con la ALIANZA FIDUCIARIA	Sin Nro.	El que sea necesario Inicio dic. 20-2013	2.228.310.000	Mantenga la titularidad jurídica de los bienes fideicomitados y de los demás bienes que conforman el Fideicomiso, conforme instrucciones del Fideicomitente, y permita que el promotor de vivienda PJAOC
<b>TOTAL \$</b>				<b>188.431.335.760</b>	

En esta muestra de auditoría se excluyó el contrato de construcción de 700 viviendas VIP del Proyecto Habitacional Torres de Alamadina ya auditado por la CGR<sup>2</sup> en el año 2022

#### 1.4. HECHOS RELEVANTES DEL ASUNTO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Para el análisis del asunto a auditar, se tuvo en cuenta lo siguiente:

- a) El Fondo Adaptación es el promotor y financiador del componente social del Plan Jarillón de Cali, a través del cual se buscaba reubicar las familias asentadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali. A 31 de diciembre de 2022, el Fondo había desembolsado \$189.534.200.350, por concepto de administración, construcción de vivienda y acompañamiento de las familias reasentadas; esta situación se ilustra en la Tabla 3.

TABLA 3. PAGOS Y ENTREGAS DE VIVIENDAS DEL FONDO ADAPTACIÓN PLAN JARILLÓN DE CALI (2013 AL 2020)

PROYECTO HABITACIONAL Y OTROS CONCEPTOS		TOTAL			
Nombre	Nro. Contrato	PAGOS DEL FONDO \$	VIP Entregadas	VIP Contratadas	VIP por Entregar
Operador de vivienda COMFANDI	2013-C-0181	5.007.048.592	NA	NA	No aplica
Llano Verde COMFANDI Operador	2013-C-0181-13-0001	34.409.760.000	798	798	0
Rio Cauca Etapa I COMFANDI Operador	2013-C-0181-13-0002	32.346.247.500	720	720	0
Ramali	2013-C-0181-14-0001	9.020.900.000	200	200	0

<sup>2</sup> INFORME DE AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO CGR-CDI Nro. 038 DE DICIEMBRE DE 2022. PROYECTO TORRES DE ALAMADINA – FONDO ADAPTACIÓN.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/2876873/Informe+Nro.+38+AC+Fondo+Adaptaci%C3%B3n+Torres+de+Alamadina+Diciembre+12-2022.pdf/b4b9c0cb-b6ae-7e3b-44b8-76bfd6c538a3?t=1672064928860>

PROYECTO HABITACIONAL Y OTROS CONCEPTOS		TOTAL			
Nombre	Nro. Contrato	PAGOS DEL FONDO \$	VIP Entregadas	VIP Contratadas	VIP por Entregar
COMFANDI Operador					
Molinos de Comfandi Palmira COMFANDI Operador	2013-C-0181-16-J0215 / 2013-C-0181-16- J0302 / /2017-C-0265 /	1.239.666.470	25	25	0
Torres de la Paz - Cali COMFANDI Operador	2013-C-0181-16-J0237	5.729.995.483	120	160	40
Torres de Alamadina Jamundí - COMFANDI	2013-C-0181-17-J0364	36.084.877.729	597	700	103
Pondaje y Charco Azul. Cali COMFANDI - Operador	2013-C-0181-17-J0375	22.801.760.002	400	400	0
Torres de Pizamos - Cali COMFANDI - Operador	2013-C-0181-18-J0378	5.796.812.000	100	100	0
Los Robles - Cali COMFANDI - Operador	2013-C-0181-18-J0410	5.583.535.300	100	100	0
Rio Cauca Etapa II - Cali COMFANDI - Operador	2013-C-0181-18-J0411	22.531.012.000	400	400	0
Altos de Santa Elena - Fondo Especial de Vivienda - FEV de la Alcaldía de Cali	FEV - alcaldía de Cali	Contrapartida Municipio Cali	58	58	0
Potrero Grande Etapa V FEV - Alcaldía de Cali	2013-CV-0047	8.272.085.800	274	274	0
Iniciativas Productivas - Acompañamiento social	FA-CMA-I-S-005-2020	710.499.474	NA	NA	NA
Proyecto Santa Elena - Cali	Fondo Adaptación	0	NA	720	720
<b>TOTALES</b>		<b>189.534.200.350</b>	<b>3.792</b>	<b>4.655</b>	<b>863</b>

Fuente. Análisis CGR con base en la Información suministrada por el Fondo Adaptación

b) El Municipio de Cali, conforme con lo establecido en los Convenios Interadministrativos Nro. 076 del 24/08/2012 y Nro. 001 del 09/04/2015, es el responsable de ejecutar el proceso de reasentamiento de las familias ubicadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali; de igual manera, el Municipio tenía la obligación de realizar el proceso de acompañamiento social a dicho proceso de reasentamiento.

c) El Operador de Vivienda COMFANDI, contratado por el Fondo Adaptación, por intermedio del Contrato Nro. 181 del 26/09/2013, es el responsable de proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de Interés Prioritario - VIP, para reubicar las familias asentadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali. El Plazo inicial del contrato vencía en el año 2016; de acuerdo con la información suministrada por el Fondo y por la alcaldía de Cali, a diciembre 31 de 2022 se habían entregado cerca el 60% de las viviendas VIP inicialmente programadas. A dicho corte, el Fondo y Comfandi, habían pactado cinco (5) Otrosíes, ampliando el plazo de entrega de las

viviendas de 34 meses hasta 76 meses más de lo convenido inicialmente en el Contrato 0181 de 2013.

d) La función de Supervisión técnica, legal, ambiental, administrativa y financiera de la ejecución del componente social del Plan Jarillón de Cali, estaba a cargo de la firma consultora Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI-GIP), hoy PROPACIFICO, contratada con recursos del Fondo Adaptación, a través del contrato de consultoría Nro. 076 del 28/05/2013, cuyo objeto era realizar la Gerencia Integral del Proyecto.

Durante el periodo evaluado, se presentaron dos hechos relevantes que afectan la gestión del Fondo y los firmantes del Convenio 001 de 2015: (a) la emergencia sanitaria nacional declarada por el gobierno nacional por el COVID, a partir del 12/03/2020, hasta el 30/06/2022 (2) Las protestas sociales (“Estallido Social”) que se presentaron a nivel nacional, entre los meses de abril a diciembre del 2021.

#### 1.5. IDENTIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE AUDITORÍA

Hemos llevado a cabo la Actuación Especial de Fiscalización de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores con Enfoque de cumplimiento ISSAI 400 e ISSAI 4000 y demás Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI. De igual manera, con la “Guía de principios fundamentales y aspectos generales para las auditorías de la Contraloría General de la República”, adoptada mediante la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0012 del 24/03/2017; y la “Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés)”, adoptada por la CGR mediante Resolución Orgánica CGR Nro. 055 del 10/11/2022.

#### 1.6. RESUMEN EJECUTIVO

Como resultado de la Actuación Fiscal se pudo evidenciar que el objeto primordial del componente social del Plan Jarillón de Cali no se ha podido cumplir, después de 10 años de haberse aprobado (2012) y a nueve de haberse iniciado la ejecución (2013) del Macroproyecto Plan Jarillón de Cali. En efecto, el 40% de las 8.777 familias censadas por la Alcaldía de Cali, aún permanecen en los asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto – AHDI en zona de riesgo no mitigable dl Jarillón de Cali, con la agravante, que el reforzamiento y realce de la estructura ya ha avanzados más del 90% de los 26 Kms, lo que permite inferir que el riesgo inicialmente diagnosticado puede haber aumentado sin que exista un estudio que permita determinar su nivel de severidad. Aunado a lo anterior, la CGR pudo identificar sectores del Jarillón de Cali ya reforzados que fueron invadidos de manera ilegal, lo que le permite aseverar que existen un número indeterminado de

personas adicionales a la inicialmente censadas, ubicadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón.

Con respecto al Contrato 0181 de 2013, suscrito entre el Fondo y el operador de vivienda – COMFANDI, se pudo verificar que, dentro del plazo de 34 meses inicialmente pactados, el Operador solo entregó 1.735 VIP, lo que representa el 29% de la meta máxima establecida en el objeto contractual y, a la fecha de corte de la presente actuación (31/12/2022), a 76 meses de haberse vencido el plazo inicial del Contrato, el operador entregó 3.460 VIP, lo que representa el 57.7% de las 6.000 soluciones de vivienda, meta máxima establecida en el objeto contractual. Debido a los Inconvenientes de oferta de vivienda, el Fondo, el Operador de vivienda y el Supervisor del proyecto, mediante OTRO SI #4 del 30/12/2021, después de 5 años de haberse vencido el plazo inicialmente estipulado en el contrato 0181-2013, acordaron disminuir la entrega de vivienda a 3.600 VIP.

La CGR también analizó que el valor de las viviendas inicialmente establecido en el contrato 0181-2013, estaba pactado en 70 SMMLV, los cuales no se podían revaluar; es decir, no sufrían ajustes por inflación. Esto indica que, a partir del año 2017, los recursos destinados por el Fondo para la compra de vivienda empezaron a perder valor adquisitivo por el cambio de vigencia durante la ejecución de los contratos. Debido a ello, el Fondo Adaptación y el operador de vivienda, 64 meses después de haberse vencido el plazo inicial del Contrato 0181-2013, pactaron reducir el alcance del valor del contrato y el número de vivienda por entregar, de 6.000 a 3.600 VIP.

En los pagos efectuados por el Fondo al Operador de Vivienda, para la construcción y entrega de 1.718 viviendas en los proyectos Habitacionales Llano Verde, Rio Cauca I y Ramali, se observó el reconocimiento por un mayor valor por \$1.093.661.644, lo que generó detrimento patrimonial por dicha cifra.

En el desarrollo de los contratos de promesa de compraventa de los Proyectos de vivienda El Pondaje y Charco Azul, y Torres de la Paz, COMFANDI junto con los contratistas realizaron más de una valoración con adiciones a los proyectos de vivienda VIP, los cuales no eran permitidos de acuerdo con los lineamientos del numeral 54 del Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación. Esta inobservancia ocasionó un detrimento patrimonial por \$5.031.770.400, correspondientes a las adiciones no permitidas por la reglamentación del mismo Fondo.

En lo relacionado con la parte contractual se presentó incumplimiento en la forma de pago estipulada en los contratos, toda vez que, los porcentajes definidos en ella, en los pagos realizados no fueron aplicados de la misma manera como se

determinó, esto debido a la flexibilidad por parte de la supervisión de los contratos que permitió que la ejecución de los contratos se prolongara a más de una vigencia.

Liquidación inadecuada del contrato de Fiducia Mercantil sin Nro., suscrita entre Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar Comfandi por incumplimiento a la cláusula decimocuarta del Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos Patrimonio Autónomo Comfandi - Programa Fondo Adaptación PAJAO del 21/10/2013. Aunado a lo anterior, a la fecha de liquidación de la Fiducia - Alianza Fiduciaria S.A, durante el proceso no se dejó en claro la fecha del traslado a la Fiducia del Fondo de los rendimientos financieros del mes de julio 2021.

### 1.7. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Para el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización al Fondo Adaptación, se tendrán en cuenta las siguientes fuentes de criterios de auditoría.

- Constitución Política de 1991.

El artículo 119 consagra que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. Por su parte, el artículo 267 estipula que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

- Acto Legislativo 04 de 2019. “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”.
- Sentencia C-251 del 06/04/2011, donde la Corte Constitucional consideró que el Fondo reúne los requisitos establecidos en el artículo 70 de la Ley 489 de 1998, como un establecimiento público encargado principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme con las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: (a) Personería jurídica; (b) Autonomía administrativa y financiera; y (c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes.
- Sentencia Nro. 76001-23-31-000-2004-01624-01 del Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - Sección Primera, del 31/03/2011. Ordena al alcalde de Cali a efectuar un censo, adelantar las gestiones administrativas, técnicas y

presupuestales y establecer un plan de acción, para efectuar la reubicación de los asentamientos ilegales de la Laguna El Pondaje y Charco Azul (Áreas del Plan Jarillón).

- Sentencia T-547 de 18/11/2019. Con la cual, la Corte Constitucional dicta jurisprudencia sobre: (a) Deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable (b) Protección del derecho a la vivienda digna en relación con los procedimientos de desalojo forzoso de asentamientos humanos.

### LEYES

- Ley 87 del 29/11/1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".
- Ley 142 de 11/07/1994 con sus respectivas normas que la reglamentan. Establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios
- Ley 361 del 07/02/1997 y sus normas reglamentarias. Establece mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 47. 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 todas personas con limitación. El Gobierno dictará las normas técnicas que deberán contener las condiciones mínimas sobre barreras arquitectónicas a las que deben ajustarse los proyectos de vivienda.

- Ley 489 del 29/12/1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".
- Ley 610 de agosto 15 del 2000, "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías".

Artículo 3°. Gestión fiscal. "Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes

públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

Artículo 4º. Modificado por el artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020, modificar el artículo 4 de la Ley 610 de 2000, el cual quedará así: “Objeto de la responsabilidad fiscal. La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción de los mismos, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal”.

- Ley 632 del 29/12/2000. Modifica parcialmente la Ley 142 de 1994, sobre el régimen de los servicios públicos domiciliarios.
- Ley 769 del 06/007/2002 y normas reglamentarias, por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones. Regula la circulación de peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos (Construcción de Unidades Habitacionales del PJC).
- Ley 1474 del 12/07/2011, 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.

En el Capítulo VII, Artículos 83 al 86, se reglamentan las disposiciones para prevenir y combatir la corrupción en la contratación pública, imponiendo obligaciones a los interventores y supervisores de los contratos con recursos públicos.

- Ley 1523 del 24/04/2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, donde se determina que la gestión del riesgo es, un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a

la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

- Ley 1537 del 20/06/2012 y sus normas reglamentarias. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda.
- Ley 1753 del 09/06/2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo 155. El Fondo Adaptación, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012; además, se reafirma que, Los contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a cargo del Fondo Adaptación, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado.

- Ley 1952 del 28/01/2019, “por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”. (El artículo 30 de la Ley 734 de 2002 mantuvo su vigencia 30 meses después de la promulgación de la Ley 1952 de 2019).
- Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Artículo 46. Del Fondo Adaptación, Modifíquese el artículo 155 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

Artículo 155. Del Fondo Adaptación. El Fondo Adaptación, creado mediante Decreto-Ley 4819 de 2010, hará parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en los términos de la Ley 1523 de 2012. Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado. Lo anterior, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de

aplicar lo dispuesto en los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007, a partir del 1 de enero de 2020 los procesos contractuales que adelante el Fondo Adaptación se regirán por lo previsto por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007.

- Ley 2044 de 30/07/2020 y Normas Reglamentarias. Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales. Busca sanear la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables, y los que existan en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya ocupación o posesión, sea mayor de 10 años, a fin de materializar el principio de equidad y cumplir con las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de derecho
- Ley 2079 de 14/01/2021 y normas reglamentarias, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat. Tiene por objeto reconocer la política pública de hábitat y vivienda como una política de Estado que diseñe y adopte normas destinadas a complementar el marco normativo dentro del cual se formula y ejecuta la política habitacional urbana y rural en el país, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una vivienda y hábitat dignos para todos los colombianos.
- Ley 2195 del 18/01/2022, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones; cuyo objeto es, adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público. En su capítulo VI se adoptan medidas para el fortalecimiento administrativo para la lucha contra la corrupción.

## DECRETOS

- Decreto Ley 111 de 1996. Estatuto Orgánico de Presupuesto, Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, el cual compila las normas presupuestales
- Decreto 4819 del 29/12/2010, “Por el cual se crea el Fondo Adaptación

Artículo 1, Creación del Fondo;

Artículo 2. Estructura del Fondo;

Artículo 3, Funciones del Consejo Directivo.

Artículo 4. Funciones de la Gerencia del Fondo.

Artículo 5, El Patrimonio del Fondo, la administración y utilización de sus recursos, se llevarán a cabo mediante patrimonios autónomos, a través de Fiducias.

Artículo 6°. Transferencia de recursos. Modificado por Art. 4, Decreto 142 de 2011. El Fondo podrá transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y a entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal, las cuales estarán exentas de cualquier gravamen.

Artículo 7, Régimen Contractual del Fondo.

- Decreto 1920 del 01/06/2011 (artículo16), compilado en el Decreto 1077 del 26/05/2014.

Artículo 2.1.1.1.3.6.2. Beneficiarios. Para efectos de la aplicación de esta sección se consideran beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda los hogares conformados por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional, y que cumplan con las siguientes condiciones: (...) 2. Que los hogares se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones: (2.1) Hogares incluidos en los registros oficiales de damnificados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, propietarios u ocupantes a cualquier título de una vivienda destruida en su totalidad que estaba localizada en zona de alto riesgo no mitigable certificada por la autoridad competente. (2.2) Hogares incluidos en los registros oficiales emitidos por autoridades competentes, no propietarios de viviendas que no están ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable pero que fueron integralmente destruidas por los efectos del Fenómeno de La Niña 2010-2011. (2.3) Hogares propietarios u ocupantes de una vivienda ubicada en zona de alto riesgo no mitigable certificado por la autoridad competente, y que deben ser reubicados por su condición de potenciales afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

- En el Artículo 18 del Decreto 1807 del 2014, se registra que la evaluación de riesgo, es el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello, se categorizará el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada. Para las zonas en alto riesgo se definirá la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o

vulnerabilidad. Para estas alternativas se deberá evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico. Bajo estas evaluaciones se obtendrá la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable.

- En el Artículo 20 del Decreto 1807 de 2014, se reglamenta que, para la prevención, mitigación del riesgo y/o reducción de la amenaza y/o vulnerabilidad, el estudio de evaluación de riesgo planteará medidas que podrán ser estructurales y no estructurales y que, en las zonas donde se define que el riesgo es no mitigable, se deben identificar en detalle las viviendas y construcciones que serán objeto de reasentamiento, además de las obras de estabilización necesarias para evitar que aumente la influencia del fenómeno en estudio.
- Decreto 1068 del 26/05/2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

Artículo 1.2.1.2. Objeto del Fondo Adaptación.

Artículo 2.13.1.1. Régimen contractual del Fondo.

Artículo 2.13.1.2, Modalidades de Selección de Contratistas.

- Decreto 1076 de 26/05/2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Compila toda la normatividad ambiental aplicable a los Proyectos financiados con recursos del Fondo Adaptación.
- Decreto 1077 de 26/05/2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, que compila y racionaliza las normas de carácter reglamentario que rigen en el sector y entrega un instrumento jurídico único para el mismo.
- Decreto 1082 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”.

Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

- Decreto 2159 del 12/11/2021, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal.

Artículo 27 de la ley de presupuesto. Para la vigencia 2022, “Para las cuentas por pagar que se constituyen a 31 de diciembre de 2021 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2022”.

- Decreto Alcaldía de Cali Nro. 411.0.20.0480 del 29.08.2016. La Alcaldía de Cali establece el programa de Compensación Económica para aplicar en las unidades productivas que se encuentran en la zona declara de alto riesgo no mitigable en el Plan Jarillón de Cali.
- Decreto Alcaldía de Cali 4112.010.20.0153 del 04.04.2018. Otras Compensaciones Plan Jarillón - Carta Cheques. Establece otras modalidades de compensaciones a las unidades sociales que ocupan predios de uso público dentro de las zonas declaradas de alto riesgo no mitigable en el Jarillón del río Cauca y las zonas de protección de las lagunas El Pondaje y Charco Azul, en zona urbana o rural, para acceder a un subsidio familiar de vivienda.

## ACUERDOS Y RESOLUCIONES

- Acuerdo del 02/02/2012 de la Junta Directiva del Fondo Adaptación, a través de la cual el Fondo aprueba la Postulación del Proyecto “Plan Jarillón Río Cauca y obras complementarias en el Municipio de Cali – PJAOC”, hoy denominado PLAN JARILLÓN DE CALI – PJC.
- Resolución 340 del 29/04/2015. A través de la cual el Fondo Adaptación adopta Lineamientos de reubicación y reconstrucción de Vivienda. El Fondo establece los lineamientos para la ejecución del programa Nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zona de alto riesgo no mitigable, afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la Niña 2010-2011.
- Resolución Ministerio de Vivienda y Territorio Nro. 0330 del 08/06/2017. “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el Sector Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS y se derogan las resoluciones 1096 de 2000, 0424 de 2001, 0668 de 2003, 1459 de 2005 y 2320 de 2009”.

- Resolución de la Gerencia del Fondo Adaptación Nro. 095 DEL 18/02/2015. A través de la Cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación (Vigente hasta el 01/07/2020).
- Resolución de la Gerencia del Fondo Nro. 0182 DEL 01/07/2020. adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación. 8-GCT-M-01. Versión 1.0.
- Resolución Orgánica CGR Nro. 055 del 10/11/2022, por la cual la Contraloría General de la República adopta la “Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés)”.
- Resolución 533 de 2015. Por medio de la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, en el marco normativo aplicable a entidades de Gobierno el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de la información Financiera; las Normas de Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables.
- Resolución 425 del 23/12/2019, a través de la cual la Contaduría General de la Nación modificó, modificó las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, en consecuencia, la entidad aplica las modificaciones allí señaladas a partir del 01 de enero de 2020.
- Resolución 167 del 14 de octubre de 2020, a través de la cual la Contaduría General de la Nación modificó el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de información financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.
- Resolución 441 del 26 de diciembre de 2019, a través de la cual la Contaduría General de la Nación incorporó a la Resolución Nro. 706 de 2016 la Plantilla para el reporte uniforme de las notas a la Contaduría General de la Nación y la disponibilidad de Anexos de apoyo para su preparación, en ese orden de ideas, el Fondo Adaptación, desde el cierre de diciembre de 2020 presenta las notas en esta estructura.
- Artículo 1º de la Resolución 609 del 12/10/2021, “Por medio de la cual se deroga la Resolución 343 del 9 de agosto de 2021, y se organizan y distribuyen los empleos de la planta de personal del Fondo Adaptación”, se organiza en el Fondo Adaptación los Equipos de Trabajo, con sus Secciones.

- Artículo 16 de la Resolución Nro. 706 DE 2016, modificado por la Resolución 097 de marzo 15 de 2017, el cual determina la información a reportar, los requisitos y los plazos de envío a la Contaduría General de la Nación.
- Resolución Nro. 159 del 10/06/2019, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la agregación de información, diligenciamiento y envío de los reportes de la Categoría información contable pública - Convergencia, a la Contaduría General de la Nación, a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP).
- Numeral 4.2. Rendición de cuentas, del Instructivo 001 del 24 de diciembre de 2021, expedido por la Contaduría General de la Nación, por medio de la cual, Instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2021 -2022, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable.
- Manual de Políticas y Lineamientos Contables v. 7 de diciembre de 2021, aprobado mediante acta Nro. 05 de fecha 22-12-2021.

### NORMAS TÉCNICAS

- Norma Técnica Colombiana - NTC 2050 del 25/11/1998. Código Eléctrico Colombiano. El objetivo de este código es salvaguardar la vida de las personas y de los bienes contra los riesgos que pueden surgir por el uso de la electricidad. Este código contiene disposiciones que se consideran necesarias para la seguridad.
- Norma Técnica Colombiana - NTC 1500 del 03/11/2004. Establece los requisitos mínimos para garantizar el funcionamiento correcto de los sistemas de abastecimiento de agua potable; sistemas de desagüe de aguas negras y lluvias; sistemas de ventilación; y aparatos y equipos necesarios para el funcionamiento y uso de estos sistemas.
- Norma Técnica Colombiana - NTC 4201 del 23/02/2005. Reglamenta lo relacionado con la accesibilidad de las personas al medio físico. Edificios. Equipamientos. Bordillos, pasamanos y agarraderas.
- Norma Técnica Colombiana - NTC 4145 del 21/11/2012. Accesibilidad de las personas al medio físico - Edificios y espacios urbanos y rurales – escaleras. Esta norma establece las dimensiones mínimas y las características generales que deben cumplir las escaleras principales en los edificios y espacios urbanos y rurales, advirtiendo que no se constituyen en un elemento idóneo para el logro de la

accesibilidad plena. Es necesario por tanto que coexista un medio adecuado para ese fin.

## CONVENIOS Y CONTRATOS

- Convenio Interadministrativo de Cooperación Nro. 076 de 24/08/2012, suscrito entre Municipio de Cali y el Fondo Adaptación, cuyo objeto es “Establecer el marco de las relaciones que permitirán la cooperación entre el Fondo y el municipio con el fin de aunar esfuerzos para estructurar y hacer seguimiento y control al Plan Jarillón de Cali. El Convenio por si solo no genera afectación presupuestal para su desarrollo; cada una de las partes, dentro de lo de sus competencias, adelantará las gestiones pertinentes a su interior para cumplir sus responsabilidades convencionales.
- Convenio nro. 047 del 14/08/2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Fondo Especial de Vivienda de Cali – FEV. Cuyo objeto era realizar el cierre financiero de las soluciones de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), para el reasentamiento de hasta 301 hogares ubicados en zonas de riesgo no mitigable por inundación, localizados sobre el Jarillón de Aguablanca, y en las lagunas del Pondaje y Charco azul en la ciudad de Santiago de Cali.
- Convenio marco interadministrativo Nro. 001 de 09/04/2015, suscrito entre el Fondo Adaptación, el municipio de Cali, la CVC y EMCALI cuyo objeto era, articular las acciones definidas en el Plan de intervención, para la reducción del riesgo por inundación en la zona oriental de la ciudad de Cali – Distrito de Aguablanca, en el marco del proyecto Jarillón de Cali y establecer el compromiso de garantía del aporte de los recursos de entidades intervinientes en su ejecución.
- Convenio 016 DE 24/11/2017, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Distrito Especial de Santiago de Cali, cuyo supervisor es la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico PROPACIFICO, por \$56.087.645.700 cuyo objeto fue aunar esfuerzos entre el Fondo Adaptación y el Municipio para ejecutar actividades relacionadas con el reasentamiento de beneficiarios del Plan Jarillón de Cali, especialmente para la entrega de compensaciones económicas para la adquisición de vivienda nueva unitaria, vivienda usada o adquisición de lote que incluya construcción de vivienda, en desarrollo del Componente “Reducción de la vulnerabilidad física y social frente a la amenaza por inundación” y las obligaciones pactadas en el Convenio Marco 001 de 2015.
- Contrato Nro. 181 del 26/09/2013, con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y Comfandi. Cuyo objeto era Proveer, hasta 6.000 soluciones de vivienda VIP, para el reasentamiento de hogares del Jarillón, en un

plazo, desde octubre 10-2013 hasta agosto 09-2016. Se incluyen aquí, los contratos que suscriba el Operador de vivienda con las firmas Constructoras, y la Interventoría de los mismos, cancelados con recursos del Fondo Adaptación.

- Contrato de Consultoría Nro. 076 del 28/05/2013 con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI), hoy PROPACIFICO, cuyo objeto era realizar la Gerencia Integral del Proyecto PJAOC (FDI-GIP), hoy conocido como Plan Jarillón de Cali, de conformidad con el estudio previo que origina el contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales junto con la propuesta del Consultor, forman parte integral del contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.
- Contrato de Fiducia Mercantil Nro. 049 del 25/05/2012, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Consorcio FADP 2012, integrado por Fiducia de Occidente S.A y Fiduciaria Popular S.A, a través del cual la FIDUCIARIA se obliga con el Fondo, a Constituir un patrimonio autónomo para el Recaudo con los recursos del Fondo Adaptación para el recaudo, administración Inversión y pagos, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010.
- Contrato de Fidecomiso sin Nro. Del 20/12/2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y Comfandi, con la firma ALIANZA FIDUCIARIA, que tiene por objeto que, "... ALIANZA FIDUCIARIA como vocero y administrador del FIDECOMISO que por este documento se constituye mantenga la titularidad jurídica de los bienes fideicomitidos y de los demás bienes que conformen el Fideicomitidos y de los demás bienes que conformen el Fidecomiso, conforme instrucción del Fideicomitente, y permita que el promotor de vivienda PJAOC coordine, supervise y controle todos los procesos para el desarrollo de los lotes fideicomitidos y la construcción de las soluciones de vivienda por parte de los TRADENTES o de los constructores designados por COMFANDI, en su calidad de PROMOTOR DE VIVIENDA PJAOC, de acuerdo con las estipulaciones del Contrato Nro. 181 de 2013 y del presente contrato, para que COMFANDI cumpla con las obligaciones de Provisión de vivienda que emanan de dicho contrato".

### OTROS CRITERIOS

- Sentencia T-547 de 18/11/2019. Con la cual, la Corte Constitucional dicta jurisprudencia sobre: (a) Deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable (b) Protección del derecho a la vivienda digna en relación con los procedimientos de desalojo forzoso de asentamientos humanos.

- “Plan Jarillón Río Cauca y Obras Complementarias en el Municipio de Santiago de Cali (PJAOC)”, hoy conocido como Plan Jarillón de Cali (PJC), postulado por la Gobernación del Valle y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, aprobado por el Fondo Adaptación mediante Acuerdo de su Consejo Directivo de febrero 02 de 2012, estableciendo un cronograma inicial de actividades para ejecutar el Proyecto que iba desde septiembre de 2012 (Estudios de Análisis de Riesgos a cargo del Fondo Adaptación), hasta enero de 2017 (Componentes Reducción de la amenaza de inundación por desbordamiento, de responsabilidad de la CVC). El proyecto actualmente tiene una prórroga hasta julio de 2024.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos / Fondo Adaptación – Colombia Royal Haskonig DHV. “Dique de Aguablanca a lo largo del Río Cauca, Cali, Colombia”. Diagnóstico y recomendaciones. Enero de 2013. Este estudio realizado por la firma especializada en construcción y manejo de diques, Royal Haskonig DHV, con recursos del Convenio suscrito por los Gobiernos de Colombia y Holanda, recomendó entre otras cosas y a corto plazo: “2. Reasentamiento de casas en el dique y en la berma. Alrededor de 15.000 familias viven en el dique y berma, estos necesitan ser reasentados”.

Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación (2015). numeral 54: (...) o por adquisición de vivienda nueva mediante compraventa, contará por una sola vez con el incremento por cambio de siguiente vigencia.

## 1.8. EXPLICACIÓN Y RAZONAMIENTO DE LOS MÉTODOS USADOS

Dentro de la Actuación Especial de Fiscalización el equipo auditor, utilizó los siguientes procedimientos de auditoría:

- Observación
- Inspección
- Repetición de cálculos
- Confirmación
- Indagación
- Revisión analítica

## 1.9. CONCLUSIÓN

Sobre la base del trabajo realizado hemos encontrado que, dada la significación de la materia señalada en el resumen ejecutivo, referente a la Base de la **Opinión Adversa**, el Fondo Adaptación no ha cumplido, en los aspectos significativos con los criterios aplicados. Esta conclusión esta soportada en los siguientes hechos:

El objeto primordial del componente social del Plan Jarillón de Cali no se ha podido cumplir, después de 10 años de haberse aprobado (2012) y a nueve de haberse iniciado la ejecución (2013) del Macroproyecto Plan Jarillón de Cali. En efecto, el 40% de las 8.777 familias censadas por la Alcaldía de Cali, aún permanecen en los AHDI en zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, con la agravante, que el reforzamiento y realce de la estructura ya ha avanzado más del 90% de los 26 Kms, lo que permite inferir que el riesgo inicialmente diagnosticado puede haber aumentado sin que exista un estudio que permita determinar su nivel de severidad.

La CGR pudo identificar sectores del Jarillón de Cali ya reforzados que fueron invadidos de manera ilegal, lo que permite establecer que existen un número indeterminado de personas adicionales a la inicialmente censadas, ubicadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón.

En el análisis y seguimiento al Contrato 0181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y el operador de vivienda – COMFANDI, se pudo verificar que dentro del plazo de 34 meses inicialmente pactados, el Operador solo entregó 1.735 VIP, lo que representa el 29% de la meta máxima establecida en el objeto contractual y, a la fecha de corte de la presente actuación (31/12/2022), a 76 meses de haberse vencido el plazo inicial, el operador entregó 3.460 VIP, lo que representa el 57,7% de las 6.000 soluciones de vivienda, meta máxima establecida en el objeto contractual.

El valor de las viviendas inicialmente establecido en el contrato 0181-2013, estaba pactado en 70 SMMLV, los cuales no se podían revaluar; es decir, no sufrían ajustes por inflación. Esto indica que, a partir del año 2017, los recursos destinados por el Fondo para la compra de vivienda empezaron a perder valor adquisitivo por el cambio de vigencia durante la ejecución de los contratos.

Mediante OTRO SI #4 del 30/12/2021, después de 5 años de haberse vencido el plazo inicialmente estipulado en el contrato 0181-2013, el Fondo, el Operador de vivienda y el Supervisor del proyecto, acordaron disminuir la entrega de vivienda de 6.000 a 3.600 VIP, debido a los Inconvenientes de oferta de vivienda y a la pérdida del valor adquisitivo de los recursos.

Se observó en los pagos efectuados por el Fondo al Operador de Vivienda el reconocimiento de un mayor valor por \$1.093.661.644, para la construcción y entrega de 1.718 viviendas en los proyectos Habitacionales Llano Verde, Rio Cauca I y Ramali.

En el desarrollo de los contratos de promesa de compraventa de los Proyectos de vivienda El Pondaje y Charco Azul, y Torres de la Paz, COMFANDI junto con los contratistas realizaron más de una valoración con adiciones a los proyectos de

vivienda VIP, los cuales no eran permitidos por la reglamentación del mismo Fondo, ocasionando un detrimento patrimonial por \$5.031.770.400.

En la parte contractual se presentó incumplimiento en la forma de pago estipulada en los contratos, toda vez que, los porcentajes definidos en ella, en los pagos realizados no fueron aplicados de la misma manera como fue determinado.

Debido a la flexibilidad por parte de la supervisión de los contratos que permitió que la ejecución de los contratos se prolongara a más de una vigencia.

La liquidación del contrato de Fiducia Mercantil suscrita entre Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar Comfandi fue inadecuada, por el incumplimiento a la cláusula decimocuarta del Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos Patrimonio Autónomo Comfandi - Programa Fondo Adaptación PAJAO del 21/10/2013. A la fecha de liquidación de la Fiducia – Alianza Fiduciaria, durante el proceso no se dejó en claro la fecha del traslado a la Fiducia del Fondo de los rendimientos financieros del mes de julio 2021.

#### **1.10. CONCEPTO**

De acuerdo con el resultado de la AEF efectuada al Fondo Adaptación componente social del Plan Jarillón de Cali, se conceptúa que no se ha dado el debido cumplimiento a los principios de gestión fiscal, de eficiencia, economía y eficacia, establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, toda vez que como resultado del ejercicio auditor se evidenciaron situaciones durante el análisis realizado en la auditoría, que permitieron conceptuar e identificar el incumplimiento de los principios ya indicados, los cuales se encuentran reflejados en los hallazgos presentados a la entidad auditada.

#### **1.11. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad(es), debe realizar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en este informe. El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) de la CGR, conforme a la Resolución Reglamentaria Orgánica 064 del 24/10/2023, dentro de los veinte (20) días calendario, siguientes al recibo del presente informe.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del ente o sujeto de la Actuación Especial de Fiscalización debe remitir al correo electrónico **soporte\_sireci@contraloria.gov.co** el documento en el cual se

evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia al correo [cgr@contraloria.gov.co](mailto:cgr@contraloria.gov.co).

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente Actuación Especial de Fiscalización de Vigilancia y Control Fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente o sujeto de control para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

## 1.12. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron 10 hallazgos administrativos para el Fondo Adaptación, de los cuales, dos (2) tienen incidencia fiscal (F) por \$6.125.432.044, siete (7) tienen una presunta incidencia disciplinaria (D), uno (1) se trasladará para aperturar una Indagación Preliminar (IP) y uno (1) se traslada a Otra Instancia (OI).

Bogotá, D.C.,

## LUIS FERNANDO MEJÍA GÓMEZ

Contralor Delegado para el Sector de Infraestructura

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo – Directora De Vigilancia Fiscal CDI 

Revisó: Pablo Andrés Rodríguez M. - Supervisor Nivel Central 

Claudio A. Salcedo Andrade – Supervisor (e) Gerencia Colegiada Valle del Cauca

Elaboró: Equipo auditor

## 2. RESULTADOS

Como resultado de la AEF al Fondo Adaptación, se presentaron algunas falencias, las cuales se detallan en los hallazgos que se presentan a continuación en cada uno de los objetivos de la actuación.

### 2.1.1. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 1
<i>“Analizar y evaluar las fases de estructuración, precontractual, contractual y postcontractual de los contratos suscritos por el Fondo Adaptación entre el 2020 y el 2022 o celebrados en años anteriores, que se encontraban en ejecución o se liquidaron en las vigencias objeto de esta actuación, para el componente social del Plan Jarillón de Cali, focalizado a las Viviendas VIP para ser entregadas a las familias que debían ser reasentadas de la zona de riesgo no mitigable del Jarillón. (excepto el proyecto Torres de Alamadina en Jamundí, Valle del Cauca), para establecer si se ajustaron al marco legal aplicable en todas las áreas (legal, social, ambiental, financiera y técnica) y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas”.</i>

Con el fin de emitir un concepto sobre el cumplimiento del marco legal aplicable en todas las fases de los contratos suscritos por el Fondo Adaptación, se realizó el análisis y verificación del contrato 181 de 2013, suscrito con el Operador de Vivienda – Comfandi, cuyo objeto era la construcción de 6.000 viviendas VIP; así mismo, se efectuó la revisión de los contratos suscritos entre el Comfandi y las empresas constructoras, enmarcados dentro del contrato 181 de 2013.

En el análisis del contrato 0181-2013, suscrito por el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar - Comfandi, se evidenció una mala gestión de planeación, situación que a juicio de la CGR, no permitió cumplir oportunamente el objeto contractual, de aportar una meta máxima de 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario al Proyecto Plan Jarillón de Cali, alcanzando una entrega del 28% de viviendas dentro de los 34 meses inicialmente pactados y, 57%, con corte al 31/12/2022, a los 72 meses después de vencer el plazo inicial del contrato.

De otro lado, revisada la plataforma transaccional (SECOP) para gestionar en línea todos los Procesos de Contratación de la Agencia Nacional de Contratación Pública, se evidenció que no se cargaron algunos documentos de los contratos suscritos por el Fondo Adaptación y otros fueron cargados de manera extemporánea.

En cumplimiento de la aplicación de los procedimientos aprobados para evaluar el cumplimiento de este objetivo, se validaron los siguientes hallazgos:

## HALLAZGO Nro. 1 PLANEACIÓN DEL CONTRATO 0181 DE 2013 (Administrativo)

Acorde con la revisión y análisis del Contrato 181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar COMFANDI, cuyo objeto era proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario – (VIP), para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable localizados sobre el Jarillón del río Cauca y las lagunas del Pondaje y Charco azul en la ciudad de Santiago de Cali, se evidenciaron deficiencias de planeación en la estructuración del proyecto en cabeza del operador COMFANDI y el Fondo Adaptación.

### • CRITERIOS

*El artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, establece que, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”*

*El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, señala que: “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.”*

*Ley 87 de 1993. “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”.*

*Artículo 2. “Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten (...).”*

*La Ley 1150 de 2007, en su artículo 4, De la distribución de riesgos en los contratos estatales, establece que “los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación. En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva”.*

*Contrato Nro. 181 del 26/09/2013, con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación Y COMFANDI. Cuyo objeto es proveer, hasta 6.000 soluciones de vivienda VIP, para el reasentamiento de hogares del Jarillón, en un plazo, desde octubre 10-2013 hasta agosto 09-2016. Se incluyen aquí, los contratos que suscriba el Operador de vivienda con las firmas Constructoras, y la Interventoría de los mismos, cancelados con recursos del Fondo Adaptación.*

- **CONDICIÓN**

Una vez se realizó el respectivo análisis del Contrato 181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar COMFANDI, cuyo objeto era proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario – (VIP), para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable localizados sobre el Jarillón del Río Cauca y las lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali, se evidenciaron deficiencias de planeación en la estructuración del proyecto en cabeza del operador COMFANDI y el Fondo Adaptación. Aunado a lo anterior, se identificaron falencias en la aplicación de la facultad conminatoria y sancionatoria por parte del Fondo Adaptación en contra del operador de vivienda COMFANDI, por el atraso en la entrega de las VIP pactadas en el objeto contractual; y de Comfandi en contra de las Constructoras, por el incumplimiento de entrega de viviendas al Proyecto.

Tal como la CGR lo ha manifestado en informes anteriores, la problemática del déficit de vivienda de interés social registrado en el POT de Cali (Acuerdo 069 de 2000) y del Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cali (2008-2011), vigentes al momento de la formulación (2011) y de la aprobación del Proyecto (2012), no fueron debidamente valorados, ni por el Operador de Vivienda ni por el Fondo Adaptación. En dichos documentos ya se registraba la carencia de sitios apropiados para construcción de vivienda de interés social en la ciudad de Cali. Debido a ello, el operador no pudo cumplir con la meta máxima establecida en el objeto contractual, de entregar de 6.000 VIP dentro de los 34 meses después de firmar el contrato 0181-2013.

La falta de un seguimiento oportuno y efectivo por parte del Fondo hacia el Operador y de este hacia las constructoras, no permitió realizar pronunciamientos conminatorios o sancionatorios que garantizaran el cumplimiento de los contratos de vivienda VIP.

El efecto más relevante de la falta de planeación del contrato 181 de 2013, es la inoportunidad en la entrega de viviendas VIP y el incumplimiento del objeto contractual que contribuyó en el atraso del componente social del Plan Jarillón de Cali y, a que actualmente no se hayan podido reasentar el 51% de las 28.500

personas inicialmente censadas por la Alcaldía de Cali, localizadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali.

En la Tabla 4, se detalla el proceso de entrega de vivienda VIP por parte del operador de vivienda, desde la firma del contrato (2013) hasta el 31/12/2022, donde se evidencia la entrega de 3.460 VIP, el 57,6% de las 6.000 VIP establecidas como meta Máxima, para haber sido entregadas en el año 2016; es decir, que esas 3.460 VIP entregadas, se realizó en 112 meses y no en los 34 meses inicialmente pactados.

TABLA 4. Proceso de entrega de viviendas por parte de COMFANDI (2013 al 2022)

PROYECTO HABITACIONAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Casas de Llano Verde		798									798
El Pondaje - Charco Azul							200		200		400
Los Robles							100				100
Molinos de Comfandi-Palmira				17	6	2					25
Torres de Almadina-Jamundí								80	240	277	597
Torres de La Paz							80			40	120
Torres de Pízamos							100				100
Urbanización Ramali			131	69							200
Urbanización Río Cauca I		60	598	62							720
Urbanización Río Cauca II							220	180			400
<b>TOTAL VIP ENTREGADAS</b>	<b>0</b>	<b>858</b>	<b>729</b>	<b>148</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>700</b>	<b>260</b>	<b>440</b>	<b>317</b>	<b>3.460</b>

Fuente. Análisis CGR con base en la información aportada por el Fondo Adaptación

Por falta de un pronunciamiento conminatorio o sancionatorio del Fondo o de Comfandi, no se garantizó el cabal cumplimiento de los objetos contractuales de entrega de vivienda VIP para el reasentamiento de las familias beneficiarias del Proyecto, quienes en una significativa proporción se encuentra aún en zona de riesgo no mitigable.

#### • RESPUESTA DEL FONDO A LA COMUNICACIÓN DE LA OBSERVACIÓN

Mediante Oficio E-2023-004868 del 22/11/2023, la funcionaria responsable de la Subgerencia de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación entregó respuesta a la observación comunicada, de la cual se extraen sus principales apartes:

De acuerdo con lo establecido en los estudios previos del Contrato 181 de 2013, el operador de vivienda debía conseguir hasta 6.000 VIP y se seleccionó a COMFANDI por su experiencia y trayectoria en el desarrollo de la vivienda social.

Es así como COMFANDI, en cumplimiento de sus obligaciones contractuales presentó al FA 30 portafolios de proyectos con capacidad para 16.463 VIP, para ser desarrollados a través de diferentes constructoras bajo la modalidad de contratos de Promesa de Compraventa. De estos proyectos presentados, una vez revisados por el Supervisor - PROPACIFICO, 10 de ellos fueron aprobados por el Fondo por reunir las condiciones técnicas, financieras y jurídicas exigidas por esta entidad; y 20 proyectos que no reunieron los requisitos exigidos por el Fondo, debieron ser retirados del portafolio por COMFANDI.

Comfandi para el cierre del año 2021 identificó y comunicó al Fondo la no disponibilidad de proyectos, ni terrenos para el desarrollo de proyectos VIS por 70 SMMLV, de acuerdo con los requisitos establecidos por el Fondo Adaptación. Razón por la cual solicitó la modificación de su contrato para delimitar el número de VIP a entregar en 3.603.

COMFANDI ha presentado diferentes proyectos fuera de la ciudad de Santiago de Cali, sin embargo, la alcaldía de Cali advirtió de las lecciones aprendidas respecto a las dificultades presentadas para el reasentamiento de familias en otros municipios, tal como sucedió en el proyecto “Torres de Alamadina” en el vecino municipio de Jamundí, razón por la cuál sería necesario analizar y evaluar previamente con las alcaldías la viabilidad de realizar otros proyectos.

El Fondo aclara que la meta de población a ser intervenida en el marco del proyecto Jarillón de Cali, es decir 8.777 hogares, para lo cual las entidades apropiaron sus respectivos presupuestos. Es así, como para el cierre del año 2022, se contaba con una intervención de 5.213 hogares que representaban el 59,40% de la intervención total proyectada. Sin embargo, hay que tener en cuenta en el proceso de intervención de la población del Jarillón que durante la ejecución del proyecto se presentaron varias circunstancias de tipo social, que generaron retrasos en los procesos de reasentamiento y en los procesos de construcción de VIP a entregar.

Es así, como varios contratos de promesa de compraventa suscritos entre Comfandi y algunas constructoras, se vieron retrasados por oposiciones realizadas por la comunidad. Por otro lado, es pertinente indicar que la ocurrencia del “estallido Social” originó igualmente retrasos no esperados en la ejecución del proyecto. Por lo cual, mal podría señalarse que los retrasos en los contratos ejecutados por Comfandi se debieron a falta de planeación o de un indebido seguimiento.

El Fondo considera que no es correcto argumentar que los retrasos en las entregas de VIP, generaron el atraso del componente social del Plan Jarillón de Cali, toda vez que el mismo planteaba alternativas de intervención que se fueron ejecutando de manera paralela a la entrega de VIP. Que si bien, se presentaron algunos inconvenientes de tipo financiero y administrativo con algunos contratos de promesa

de compraventa, los cuales fueron atendidos por Comfandi, los mismos obedecen a riesgos propios de dichos contratos; sin embargo, es preciso manifestar que las situaciones presentadas en los contratos de promesa de compraventa ya fueron superadas.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

La entidad en su respuesta argumenta que Comfandi en el marco de sus obligaciones contractuales, presentó 30 portafolios de proyectos con capacidad de 16.463 V.I.P de los cuales, una vez revisados por la supervisión el Fondo Adaptación aprueba 10 por reunir y cumplir con los requerimientos establecidos; así mismo señala en la respuesta que Comfandi comunica al Fondo Adaptación, la no disponibilidad de proyectos, ni de terrenos para la construcción o elaboración de proyectos V.I.P. Siendo este argumento el que precisamente ha sido cuestionado por la CGR ya que cuando se formuló el Proyecto (2011) y cuando fue aprobado por el Fondo (2012), el Municipio de Cali contaba con un POT (Acuerdo Nro. 069 de 2000) y un Plan de Desarrollo vigente, donde se establecía el diagnóstico de la falta de oferta de vivienda de Interés social en la ciudad de Cali, situación que debía ser considerada por el oferente cuando presentó su propuesta de construcción de 6.000 Viviendas VIP como meta máxima de entrega en un plazo de 34 meses.

Otra situación que es cuestionable, es la demora en tomar la decisión del replanteo de metas en la oferta de vivienda, esto porque después de cinco (5) años de haberse vencido el plazo inicialmente otorgado al Contrato 0181-2013, el Fondo, el operador y la Supervisión, acordaron disminuir el número de viviendas por adquirir, de 6.000 a 3.600 VIP, con la agravante que, al estar tasado el valor de las viviendas en 70 SMMLV, a partir del 2017 los recursos empezaron a perder su valor adquisitivo, esto porque no se contemplaba la revalorización de los recursos por esa variable.

Por todo lo anterior la CGR valida el hallazgo administrativo.

## **HALLAZGO Nro. 2 REGISTROS SECOP – Administrativo y Disciplinario**

En la Actuación Especial de Fiscalización se evidenció que si bien, la entidad realizó la publicación de documentos públicos propios de la etapa precontractual, contractual y post contractual, algunos fueron publicados de manera extemporánea; así mismo, otros no fueron publicados.

- **CRITERIOS**

*“Artículo 209 de la Constitución Política define “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la*

*descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

*El Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, que reglamenta los principios de la función administrativa; en este particular, en lo relacionado con la publicidad, responsabilidad y transparencia.*

*“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 “Publicidad en el SECOP I: La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP I los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP I”*

*Artículo 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015. Publicación de la información contractual. “Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.”*

*“El artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (modificada Ley 1952 del 2019), dispuso: “Son deberes de todo servidor público, entre otros, cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente” y “2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...)”*

*Convenio 007 de 2021 Interadministrativo derivado del convenio marco interadministrativo de cooperación y apoyo financiero Nro. 001 del 2015, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos entre el distrito de Santiago de Cali, el Fondo de Vivienda de Santiago de Cali -FEV- y el Fondo Adaptación para el desarrollo de proyectos de vivienda para la población que habita la zona de riesgo no mitigable, beneficiarias del proyecto Plan Jarillón de Cali”*

*Contrato 0181 de 2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y la Caja de compensación familiar Comfandi, para proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de interés prioritario -VIP-, para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable por inundación, beneficiarios del proyecto “Plan Jarillón Río Cauca y obras complementarias en el municipio de Santiago de Cali-PJAOC del Fondo.*

- **CONDICIÓN**

Revisado el portal web del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP I, se evidenció que si bien, la entidad realizó la publicación de documentos públicos propios de la etapa precontractual, contractual y post contractual, algunos fueron publicados de manera extemporánea; así mismo, otros no fueron publicados. Por lo anterior, se evidenció que no se cumplió con el principio de publicidad, transparencia y responsabilidad consagrados en la Ley 489 de 1998, artículo 3, que deben observarse en relación con la gestión de la entidad en el gasto público.

Dentro de la documentación registrada en el SECOP I, del convenio 007 de 2021, no se visualizó el cargue de los documentos de la etapa precontractual, como tampoco el acta de inicio de la etapa post contractual.

En la Tabla 5 que se relaciona a continuación, se presentan los documentos relacionados con el Contrato 0181 de 2013 cargados en el SECOP I, donde se refleja la extemporaneidad (Diferencia en días) con las que se publicaron los documentos.

TABLA 5. REGISTROS EN SECOP - CONTRATO 0181 DE 2013

CONTRATO Y/O DOCUMENTOS	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PUBLICADO		FECHA DE PUBLICACIÓN	DIFERENCIA EN DIAS
		SI	NO		
Estudios Previos	Septiembre de 2013	x		05-12-2013	42
Contrato 0181-2013	20-09-2013	x		05-12-2013	45
OTROSÍ Nro. 1	25-07-2016	x		08-08-2016	5
OTROSÍ Nro. 2	21-12-2018	x		04-02-2019	22
OTROSÍ Nro. 3	29-01-2020	x		03-02-2020	-
OTROSÍ Nro. 4	31-12-2021	x		05-01-2022	-
OTROSÍ Nro. 5	30-12-2022	x		30-12-2022	-

Fuente: Portal web del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP I).

Comfandi, como promotor de vivienda del Fondo Adaptación, suscribió contratos de Compraventa con diferentes constructoras con el fin de dar cumplimiento y desarrollo al objeto de contrato, pero en el link aportado por el Fondo donde se evidencia la Documentación publicada en el SECOP I, se observó que respecto a dichos contratos solo se había cargado la documentación que se presenta en la Tabla 6.

TABLA 6. REGISTROS EN SECOP – CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA VIP

CONTRATO Y/O DOCUMENTOS	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	PUBLICADO		FECHA DE PUBLICACIÓN	DIFERENCIA EN DIAS
		SI	NO		
Acta de Liquidación Contrato 2013-C-0181-16-J0215 "Molinos de Comfandi Et. I".	28-11-2019	x		02-12-2019	--
Contrato de Transacción entre el Fondo Adaptación y Comfandi (*)	24-03-2021	x		13-04-2021	8

(\*) El contrato de transacción a que se hace referencia en la tabla anterior, es al contrato celebrado por la caja de compensación Comfandi y la Constructora Inmobiliaria L y C contrato 013-C-0181-16-J0237 "Torres de la Paz".

Además de lo anterior, en el sistema electrónico de contratación pública SECOP I, a la fecha de la revisión efectuada, no se había publicado información precontractual, contractual y Post contractual de los contratos relacionados en la Tabla 7.

TABLA 7. DOCUMENTOS NO PUBLICADOS SECOP – CONSTRUCTORAS DE VIVIENDA VIP

Nro. De Contrato	Fecha de Suscripción
FA-CD-1-F-148-2018 "Molinos de Comfandi Et. IV"	26 -01- 2018
2013-C-0181-18-J0378 "Torres de Pizamos"	05 -03- 2018
2013-C-0181-18-J0410 "Los Robles"	18 -07- 2018
2013-C-0181-18-J0411 "Río Cauca II"	18 -07- 2018

FUENTE. Análisis CGR, con base en los registros SECOP

Esta situación obedece a fallas en el control y seguimiento por parte del Fondo Adaptación a las formalidades de los procesos contractuales en lo relacionado con el cumplimiento de la normatividad contractual vigente y una abierta contradicción del principio constitucional de publicidad administrativa (Constitución Política, artículo 209).

La falta de publicación de los actos administrativos contractuales no facilita la participación de los interesados en el proceso contractual e impide el control ciudadano en tiempo real de los procesos contractuales, situación que no permite cumplir con uno de los objetivos del aplicativo Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP.

Los hechos expuestos pueden ser constitutivos de una presunta falta disciplinaria en los términos del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (modificada por la Ley 1952 de 2019), en cuanto al cumplimiento de los deberes de todo servidor público.

#### • RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR

El Fondo responde que el contrato 181 de 2013 se suscribió bajo régimen privado de contratación y por tanto no le son aplicables las reglas de los contratos estatales, salvo las que en el mismo contrato enuncian. Igualmente, los contratos de promesa

de compraventa suscritos entre Comfandi y las diferentes constructoras son contratos de derecho privado.

El fondo destaca que la información publicada en el SECOP I, con respecto al contrato FA-CD-1-F-148-2018 se ajusta plenamente a las disposiciones legales establecidas. Todos los documentos, tanto precontractuales como contractuales y postcontractuales, se originan en el contrato 181/2013. En este sentido, la trazabilidad completa y la documentación necesaria para respaldar estas transacciones están disponibles y son conforme a los lineamientos legales.

En relación con los contratos específicos: 2013-C-0181-18-J0378 “Torres de Pizamos” (05-03-2018), 2013-C-0181-18-J0410 “Los Robles” (18-07-2018) y 2013-C-0181-18-J0411 “Río Cauca II” (18-07-2018), es importante señalar que estos son contratos suscritos entre personas de derecho privado y por tanto carecen de obligación de publicación en el SECOP.

No obstante, señala “(...) Sin embargo, el FA realizó la publicación de algunos de ellos, sin decir con esto que se asume dicha responsabilidad y que la regla general de acuerdo con la norma es que se deban seguir publicando. (...)”

#### • COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

Una vez analizada la respuesta dada por la entidad, la CGR considera que si bien es cierto los contratos fueron celebrados por personas de derecho privado; y por ende argumenta la entidad la no obligatoriedad del cargue en la página del SECOP, respecto de los contratos suscritos por el operador de vivienda Comfandi y las Constructoras, publicados en el SECOP, esta observación se mantiene en el entendido que los documentos cargados al aplicativo, relacionados con la ejecución del contrato 0181 de 2013, presenta la figura de extemporaneidad, entre su fecha de celebración y la fecha de cargue en el mismo.

Teniendo en cuenta el pronunciamiento del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, Subsección B, consejero ponente Martín Bermúdez Muñoz del 25 de junio de 2021, en el cual se Pronunció el Consejo de Estado en el siguiente término “(...) *DECRETASE la solicitud de suspensión provisional de los apartes de las circulares externas No. 21 de julio de 2013 y 20 de 27 de agosto de 2015, expedidas por la dirección de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, que contengan la expresión “Actividad Contractual”, de acuerdo con lo expuesto, se subraya y tachan los apartes de las circulares cuyos efectos se suspenden: Circular Externa No. 1 del 21 de Julio de 2013: << Para entidades que contratan con recursos público.*

*Asunto: Publicación de la actividad contractual en el SECOP.*

*La Agencia nacional de Contratación Pública- Colombia Compra Eficiente, en cumplimiento de su objeto como ente rector del sistema de compras y contratación pública, recuerda a todas las entidades del Estado, la obligación de publicar su actividad contractual en el sistema electrónico para la contratación Pública SECOP, las entidades que contratan con cargo a recursos públicos, están obligadas a publicar oportunamente en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, su naturaleza pública o privado, la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecuten recursos públicos sin ser entidades del Estado, están obligadas a publicar su actividad en el SECOP que se ejecute con cargo a recursos públicos (...)*

Por lo anterior se confirmará el presente hallazgo, conservando la presunta incidencia Disciplinaria.

### **2.1.2. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 2**

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 2
<i>“Revisar la contratación de la Interventoría para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas”</i>

En el análisis del Contrato 0181-2013, suscrito entre el Fondo y el Operador de vivienda COMFANDI familiar COMFANDI, se identificaron falencias en la aplicación de la facultad Conminatoria y sancionatoria por parte del Fondo Adaptación en contra del operador de vivienda COMFANDI, por el atraso en la entrega de las VIP pactadas en el objeto contractual; y del operador de vivienda en contra de las Constructoras, por el incumplimiento de entrega de viviendas al Proyecto.

Por otro lado, para conceptuar la revisión de la contratación de la interventoría para establecer si se ajustó al marco legal aplicable y si se cumplieron las obligaciones o responsabilidades pactadas, se evaluó el Contrato Nro. 076-2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca. Así mismo, se analizó la información contenida en el contrato 0181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI evaluando la oferta económica presentada por el operador COMFANDI. En el análisis se pudo constatar que, en el Otro Sí Nro. 4, suscrito el 26 de septiembre de 2013 entre el Fondo y la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca-COMFAMILIAR ANDI (COMFANDI), se realiza un cambio en el valor inicial del objeto contractual, pasando de \$8.161.320.000 a \$6.385.496.697, teniendo en cuenta que el operador de vivienda únicamente proveería la solución de 3.603 viviendas.

Cabe resaltar que la propuesta entregada por COMFANDI al Fondo Adaptación, el 10 de septiembre de 2013, se basaba en proveer aproximadamente 6.000 soluciones de vivienda, en donde en el punto III de la oferta económica se

encuentra: “En ese orden de ideas, COMFANDI deberá proveer las soluciones de vivienda requeridas con la más alta calidad y eficiencia en el uso de los recursos financieros y humanos”. Así mismo, en el apartado 8 del punto III de la oferta económica, COMFANDI señala: “El Fondo le pagará a COMFANDI el concepto de honorarios de administración como Promotor de vivienda el tres por ciento (3%) más IVA del valor de las viviendas efectivamente transferidas a los beneficiarios. Se estima que el universo total de viviendas a proveer será aproximadamente de 6.000 unidades”.

En el apartado 9 del punto III. Duración de la oferta económica se menciona: “El plazo de la ejecución será de 34 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato de prestación de servicios a suscribir entre COMFANDI y el Fondo, previo cumplimiento de los requisitos de legalización del contrato”. La fecha del acta de inicio fue firmada el 26 de septiembre del 2013.

Lo anterior demuestra que el plazo del cumplimiento con el que contaba COMFANDI para proveer aproximadamente las 6.000 soluciones de vivienda con \$8.161.320.000 era de aproximadamente 3 años y, sin embargo, el plazo se ha extendido en más de 6 años, lo que ha ocasionado un aumento irreparable en el valor de las viviendas de interés prioritario, pues, su valor se encuentra determinado en 70 SMMLV, el cual ha variado año tras año. A lo que el supervisor del contrato no realizó ninguna alerta o llamado de atención, por lo tanto, esta conclusión permitió que se estructurará el HALLAZGO 5. “EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO DE VIVIENDA VIP DEL PLAN JARILLÓN DE CALI”, que se presentará más adelante.

### 2.1.3. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 3
“Evaluar el debido cumplimiento de las leyes y normas ambientales que aplican para este tipo de contratos”

Para conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental, se evaluó el Contrato Nro. 081-2013 suscrito el Fondo Adaptación y el operador de vivienda COMFANDI y los contratos suscritos entre el Operador para construir las Viviendas para los beneficiarios del Plan Jarillón de Cali. Se pudo evidenciar que, en los estudios previos, parte integral del Contrato, se dejó expreso dentro de las obligaciones de gestión de COMFANDI, que de manera directa o a través de un tercero: “20. Garantizar que en los proyectos se haya cumplido con todos los requisitos ambientales, legales, prediales, etc., y permisos establecidos en la normatividad legal vigente, en materia de construcción, interventoría, asentamientos de vivienda, gestión de riesgos y demás normas aplicables”.

Además de lo anterior, en las licencias de construcción otorgadas a los Proyectos Habitacionales, también se encuentra consagrado el cumplimiento de la normatividad ambiental, en lo relacionado con el manejo de residuos sólidos, residuos peligrosos, Residuos de Construcción y Demolición (RCD), emisiones atmosféricas, y demás impactos ocasionados por este tipo de proyectos.

Dado que la mayor parte de contratos evaluados ya habían terminado las obras, en la visita técnica realizada no se evidenció incumplimiento de las normas ambientales aplicables. De igual manera, dentro de la revisión y análisis de los informes de interventoría y supervisión de obras, tampoco se encontró notificaciones de incumplimiento de la normatividad ambiental.

Por lo anteriormente expuesto, la CGR considera que, bajo las condiciones de evaluación ya reseñadas, los Contratos de construcción de los proyectos habitacionales, se atemperan a las normas ambientales aplicables.

#### 2.1.4. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 4
<i>“Verificar la debida gestión del Interventor y del Supervisor del Fondo Adaptación para que el o los Contratista (s) haya (n) cumplido y esté (n) cumpliendo con todas sus obligaciones contractuales, incluyendo la oportuna y debida gestión para conminarlo y/o sancionarlo por eventuales incumplimientos a sus obligaciones contractuales”</i>

El Fondo Adaptación suscribió el contrato 176 de 2013 para efectuar la supervisión del desarrollo del proyecto Jarillón de Cali en sus cuatro componentes (Refuerzo, Protección de obras esenciales, recuperación hídrica y reasentamiento, esta última está relacionada con la construcción de viviendas para ser entregadas a las personas a reasentar). A continuación, en la Tabla 8 se presentan los datos del contrato.

TABLA 8. CONTRATO 176 – 2013

OBJETO	“EL CONSULTOR, se compromete a ejercer la gerencia del proyecto PJAOC, de conformidad con el estudio previo origen de este contrato y con los documentos que lo conforman, los cuales, junto con la propuesta del CONSULTOR forman parte integral de este contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última”
CONTRATISTA	FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL VALLE DEL CAUCA – FDI – (HOY PRO-PACÍFICO)
MONTO	Inicial \$32.984.769.390
PLAZO	Inicial 44 meses a partir del acta de inicio

FECHA SUSCRIPCIÓN	28 mayo 2013
ACTA DE INICIO	11 junio 2013
SUPERVISOR	Subgerente de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación
Estado del Contrato	Terminado en 31 de junio 2023

FUENTE. Análisis CGR, con base en documentos suministrados por el Fondo Adaptación

Se verificó que la firma que fungió como supervisora del proyecto realizó informes mensuales, participó en comités, en desarrollo del PJAOC. Por otro lado, cada proyecto de vivienda que ejecutó Comfandi, la Caja de Compensación efectuó el contrato de obra y el de Interventoría, en donde se evidencian las labores de Interventoría en los informes mensuales, en la participación de los distintos Comités y en el aval del certificado de habitabilidad, que es el último documento que indica que las construcciones cumplen con todas las especificaciones y pueden ser habitadas.

Por otro lado, la Caja de Compensación, para cada proyecto de vivienda, suscribió contrato de obra con su respectivo contrato de interventoría, se verificó la gestión de los interventores de los proyectos, mediante los informes mensuales de interventoría, la participación de los diferentes comités y el aval de los certificados de habitabilidad que indican el cumplimiento de las diferentes especificaciones por parte del constructor.

Para conceptuar sobre el cumplimiento de la debida gestión del Interventor y del Supervisor del Fondo Adaptación para que el o los Contratista (s) haya (n) cumplido y esté (n) cumpliendo con todas sus obligaciones contractuales, incluyendo la oportuna y debida gestión para conminarlo y/o sancionarlo por eventuales incumplimientos a sus obligaciones contractuales, se revisó el Contrato Nro. 076-2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca, en donde se evidenció que, en el Otro Sí Nro. 4 suscrito el 26 de septiembre de 2013 entre el Fondo y la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca-COMFAMILIAR ANDI (COMFANDI), se realiza un cambio en el valor inicial del objeto contractual, pasando de \$8.161.320.000 a \$6.385.496.697, teniendo en cuenta que el operador de vivienda únicamente proveería la solución de 3.603 viviendas.

Revisada la información de los contratos 181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI, y el CONTRATO 076 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca FDI, hoy PROPACIFICO, se pudo constatar que en el OTRO SÍ Nro. 4, suscrito el 31/12/2021 entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca-COMFAMILIAR ANDI (COMFANDI), en el cual se acordó reducir el valor del contrato y el número de soluciones de vivienda VIP, además de prorrogar el plazo de ejecución e iniciar cierre del contrato, pasando de \$8.616.132.000 incluido IVA y

tributos, tasas y contribuciones para la provisión de hasta 6.000 viviendas, a \$6.385.496.697 para construir únicamente 3.603 viviendas y no las 6.000 VIP inicialmente establecidas como meta máxima. Demostrando que, existen debilidades en la planeación estratégica y en la efectividad de la administración del proyecto, toda vez que, a la fecha de la terminación del contrato inicialmente pactada, el porcentaje de ejecución del presupuesto inicial alcanzó el 43,1%, mientras que el porcentaje de ejecución de las viviendas final llegó al 28,6% sobre la construcción de las 6.000 viviendas pactadas inicialmente como meta máxima. así como en las acciones realizadas por el Fondo para responder ante variables internas y externas que pudieron afectar el éxito del proyecto.

### **HALLAZGO Nro. 3 EJECUCIÓN CONTRACTUAL DEL PROYECTO DE VIVIENDA VIP PLAN JARILLÓN DE CALI – Administrativo y Disciplinario**

En los contratos de construcción de vivienda 2013-C- 0181-16-J0237 y 2023-C-0181-18-J0411, se encontraron inconsistencias en los plazos de ejecución sin que las partes ni la supervisión realizaran una debida gestión que garantizara el cumplimiento del objeto contractual dentro de los términos pactados. En el otro Sí Nro. 11 del Contrato 2023-C-0181-18-J0411, se prorrogó el plazo de contrato, el cual se venció, sin haber cumplido con el objeto contractual, pues existían pendientes por entregar a los beneficiarios del proyecto.

- **CRITERIOS**

*El Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, establece que, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”*

*El Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, señala que: “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.”*

*La Ley 1952 de 2019 el Código General Disciplinario, establece los principios relacionados con el derecho disciplinario, los artículos 27 y 38, señalan:*

*“Acción y Omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

*Deberes. Son deberes de todo servidor público(...)*

*(...) Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”*

*Contrato Nro. 181 del 26/09/2013, con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI. Cuyo objeto es proveer, hasta 6.000 soluciones de vivienda VIP, para el reasentamiento de hogares del Jarillón, en un plazo, desde octubre 10-2013 hasta agosto 09-2016. Se incluyen aquí, los contratos que suscriba el Operador de vivienda con las firmas Constructoras, y la Interventoría de los mismos, cancelados con recursos del Fondo Adaptación.*

- **CONDICIÓN**

Una vez realizado el análisis de los contratos de promesa de compraventa suscritos entre la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca COMFAMILIAR ANDI-COMFANDI y las constructoras, se evidenciaron situaciones descritas a continuación:

i) CONSTRUCTORA E INMOBILIARIA ENLACE S.A.S. Revisado el contrato 2013-C- 0181-16-J0237 suscrito entre las partes, se observó que, transcurrieron 11 meses desde la fecha de suscripción del contrato (14/12/2016) hasta la fecha de suspensión de este (27/11/2017), sin que las partes intervinientes de manera oportuna tomaran acciones al respecto, toda vez que, el contrato se encontraba a escaso un (1) mes del vencimiento del plazo inicialmente pactado por las partes, como se muestra en la Tabla 9.

TABLA 9. FECHAS CONTRATO PROMESA DE COMPRAVENTA VIP. TORRES DE LA PAZ

Fecha de suscripción del Contrato	14 de diciembre de 2.016
Fecha de suscripción acta de suspensión.	27 de noviembre de 2.017
Fecha de Finalización señalada en el contrato	31 de diciembre de 2.017

Fuente Contrato Nro. 2013-C-0181-16-J0237- Constructora E InmobiliariaEnlace S.A.S

Con la situación anterior, es claro que se generó una dilación en el tiempo de la ejecución del contrato, al no suscribir el acta respectiva desde el momento que se evidenció el posible incumplimiento y/o retardo en el avance del objeto contractual, toda vez que, el acta fue suscrita el 27 de noviembre de 2017.

ii) CONSTRUCTORA IC PREFABRICADOS, y ALIANZA FIDUCIARIA S.A. Nro. Contrato 2023-C-0181-18-J0411 proyecto Ciudadela Recreativa Pondaje y Charco

Azul. En este contrato se evidencia que, en el Otrosí Nro. 11 con fecha de perfeccionamiento del 29 de julio de 2022, se prorrogó el plazo de entrega hasta el día primero (1) de diciembre de 2022, con el fin de dar cumplimiento al objeto contractual; Sin embargo, el plazo señalado en el otrosí Nro. 11, se venció sin haber cumplido con el objeto contractual, pues existían pendientes por entregar a los beneficiarios del proyecto, dos (2) escrituras públicas y 128 certificados de tradición y libertad del proyecto, así mismo, no se había expedido ni suscrito un otrosí que permitiera prorrogar el plazo para dar cumplimiento al objeto contractual.

La situación que se evidencia en los contratos analizados denota debilidad en la gestión realizada por parte de las Constructoras y del operador Comfandi, al no haber realizado acciones oportunas que permitieran con eficacia cumplir el objeto contractual, toda vez que se debió solicitar la suspensión del contrato desde el momento en el que se dio origen a la causa que motivó el incumplimiento de los plazos con la ejecución de este. De igual forma, la falta de gestión por parte de la constructora y Comfandi, al no llevar a cabo las acciones y diligencias que permitieran prorrogar el contrato con el único fin de dar cumplimiento al objeto contractual y así no incurrir en demoras y retrasos para el cierre del proyecto y por ende la entrega de las VIP a los beneficiarios.

Tampoco se evidenció procesos sancionatorios o conminatorios por parte de la Supervisión en contra de Comfandi, ni de Comfandi en contra de las Empresas Constructoras por este incumplimiento.

Esto conllevó a que se presente dilaciones en el plazo de ejecución, así como situaciones derivadas de la pérdida de poder adquisitivo con el presupuesto inicialmente asignado, dado que no se cumplió con el objeto contractual en el tiempo pactado, lo que evidencia la omisión y falta de aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, celeridad y economía señalados en la constitución política y lo preceptuado en la normatividad contractual aplicable.

La inoportunidad en la entrega de viviendas coadyuvó en que no exista disponibilidad de vivienda para el reasentamiento de las familias localizadas en la zona de riesgo no mitigable.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

La entidad mediante oficio E-2023-004868 del 22 de noviembre de 2023, da respuesta a la observación presentada por la CGR, en la cual manifiesta que de acuerdo con el negocio jurídico suscrito a través del contrato 181 de 2013, Comfandi

asume la obligación de promotor de vivienda y por ende como tal tiene la obligación de adelantar las gestiones necesarias para la provisión de las viviendas; así mismo señala que el riesgo de demoras fue incluido dentro de la matriz de riesgos de Comfandi, el cual se evidenció durante la ejecución de algunos contratos de promesa de compraventa, donde Comfandi ha asumido diferentes acciones con el fin de darle continuidad a los mismos con el fin de cumplir con el objeto contractual de las VIP prometidas al fondo.

El fondo manifiesta que la realidad de la ejecución de un proyecto de esta magnitud, lleva consigo un sinnúmero de obstáculos y factores negativos, dentro de los cuales resalta el orden social, económico y cultural de la población, la obligación de cumplir con la participación ciudadana; la incorporación de los mecanismos de protección de derechos fundamentales y otros factores a los cuales atribuye la causa de la alteración del cronograma de avance y actividades del proyecto y a su vez, reconoce que si existieron dilaciones en el desarrollo del objeto contractual.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA**

La entidad auditada dentro del escrito responsorio, es clara al señalar que el operador de vivienda Comfandi, en el ejercicio de sus obligaciones contractuales y las constructoras, han tomado acciones respecto las demoras y situaciones que se han desprendido de la matriz de riesgos de los estudios previos, con el fin de dar cumplimiento al objeto contractual, también reconoce dentro del escrito por medio del cual da respuesta lo comunicado por la CGR, que si se han presentado demoras y dilaciones en la entrega de las VIP; sin embargo, no controvierte, ni desvirtúa el hecho objeto de cuestionamiento, respecto de la no suscripción de otrosí que permitiera cumplir con las obligaciones emanadas del contrato del proyecto habitacional Ciudadela Recreativa Pondaje y charco azul, razón por la cual se ratifica la observación y se valida como hallazgo manteniendo la presunta incidencia disciplinaria.

### **2.1.5. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 5**

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 5
<i>“Verificar mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado actual, la entrega a los beneficiarios, el servicio post venta y si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país”</i>

Para conceptuar sobre el cumplimiento de este objetivo, mediante visitas técnicas a las obras ejecutadas, su estado actual, la entrega a los beneficiarios, el servicio

post venta y si cumplen con el objeto contractual y las condiciones de calidad constructiva, conforme con las especificaciones técnicas pactadas y la normatividad técnica vigente en el país, se revisó la información suministrada por el Fondo Adaptación acerca de la relación de las PQRS recibidas y tramitadas en cada uno de los proyectos del Plan Jarillón de Cali.

Una vez revisada la información de las PQRS recibidas de los beneficiarios del Proyecto del Plan Jarillón, se pudo constatar que si bien existieron una gran cantidad de quejas y reclamos hacia las constructoras que realizaron los diferentes proyectos, se dio respuesta a cada una de las PQRS recibidas de forma oportuna, en donde se pudo verificar también la firma por parte de los beneficiarios demostrando que se dio respuesta oportuna a sus PQRS.

En las vistas realizadas, se verificó la funcionalidad de los proyectos habitacionales, sin embargo, también se pudo observar que los equipos requieren personal idóneo para su operación y mantenimiento.

Por otro lado, en la Ciudadela el Pondaje y Charco Azul se evidenciaron que los medidores de servicios públicos (contadores) no están bien asignados a los suscriptores, de manera individual, por lo cual ha dificultado identificar a cuál apartamento corresponde cada medidor, lo anterior ha ocasionado que se generen facturas de servicios públicos que no están acorde con el consumo del apartamento correspondiente. Esto dio origen a un hallazgo administrativo.

#### **HALLAZGO Nro. 4. MEDIDORES DE SERVICIO PÚBLICOS CIUDADELA EL PONDAJE – Administrativo.**

En la Ciudadela Charco Azul – El Pondaje, donde se reubicaron familias del Plan Jarillón de Cali, los medidores de servicios públicos (contadores) no fueron debidamente asignados de manera individual a los suscriptores, lo que ha dificultado identificar a cuál apartamento corresponde cada medidor, ocasionando, por ende, la generación de facturas de servicios públicos que no están acorde con el consumo del apartamento correspondiente.

- **CRITERIOS**

*“El Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia 1991, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

*Ley 489 del 29/12/1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, reglamenta en su Artículo 3°, los Principios de la función administrativa, la cual se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. El Parágrafo de ese artículo, obliga a los órganos de control a tenerlos en cuenta, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular”.*

*El Decreto 229 de 2002, modifica parcialmente el Decreto 302 del 25 de febrero de 2000. En su Artículo 4, reglamenta que el Artículo 15 del decreto 302 de 2000, quedará así:*

*“De la obligatoriedad de los medidores de acueducto. De ser técnicamente posible cada acometida deberá contar con su correspondiente medidor de acueducto, el cual será instalado en cumplimiento de los programas de micromedición establecidos por la entidad prestadora de los servicios públicos de conformidad con la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. Para el caso de edificios de propiedad horizontal o condominios, de ser técnicamente posible, cada uno de los inmuebles que lo constituyan deberá tener su medidor individual.*

*La entidad prestadora de los servicios públicos determinará el sitio de colocación de los medidores, procurando que sea de fácil acceso para efecto de su mantenimiento y lectura y podrá instalar los medidores a los inmuebles que no lo tienen, en este caso el costo del medidor correrá por cuenta del suscriptor o usuario.*

*La entidad prestadora de los servicios públicos debe ofrecer financiamiento a los suscriptores de uso residencial de los estratos 1, 2 y 3, para cubrir los costos del medidor, su instalación, obra civil, o reemplazo del mismo en caso de daño. Esta financiación debe ser de por lo menos treinta (36) (sic) meses, dando libertad al usuario de pactar períodos más cortos si así lo desea. Este cobro se hará junto con la factura de acueducto.*

*Para los usuarios temporales, la entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir una ubicación fija y visible de una cámara para el contador, con el fin de verificar la lectura y la revisión de control.*

*La entidad prestadora de los servicios públicos podrá exigir la instalación de medidores o estructuras de aforo de aguas residuales, para aquellos usuarios que se abastecen de aguas provenientes de fuentes alternas pero que utilizan el servicio de alcantarillado.*

*La entidad prestadora de los servicios públicos dará garantía de buen servicio del medidor por un lapso no inferior a tres (3) años, cuando el mismo sea suministrado directamente por la entidad. A igual disposición se someten las acometidas. En caso de falla del medidor dentro del período de garantía, el costo de reparación o reposición será asumido por la*

*entidad prestadora del servicio, sin poder trasladarlo al usuario. Igualmente, no podrán cambiarse los medidores hasta tanto no se determine que su funcionamiento está por fuera del rango de error admisible".*

*7.8 Contar con tanque de almacenamiento de agua cuando la Entidad Prestadora de Servicios Públicos lo justifique por condiciones técnicas locales. Los tanques de almacenamiento deberán disponer de los elementos necesarios para evitar los desperdicios y la contaminación del agua y deberán ajustarse a las normas establecidas por la entidad.*

*7.9 En edificaciones de tres (3) o más pisos, contar con los sistemas necesarios para permitir la utilización eficiente de los servicios.*

*Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS, Título B Sistemas de Acueducto.*

#### *7.7.9.1 Medidores domiciliarios*

*Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 6 de la Ley 373 de 1997 y la Ley 142 de 1994, para todos los niveles de complejidad del sistema es obligatorio colocar medidores domiciliarios para cada uno de los suscriptores individuales del servicio del acueducto. Las excepciones a esta regla serán las establecidas en dichas leyes.*

*Los medidores mecánicos con diámetros entre 12.7 mm y 38.1 mm ya sean de tipo volumétrico o de tipo inferencial (velocidad), independientemente de su clase o clasificación metrológica, deben cumplir con la Norma Técnica Colombiana NTC 1063-1 o su equivalente la ISO 4064. Sin embargo, las personas prestadoras del servicio podrán optar por otras normas que se ajusten a sus necesidades particulares.*

*Decreto 1842 DE 1991, por el cual se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.*

*Artículo 6. De la legalización del suministro de servicios. Las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán desarrollar programas tendientes a la legalización del suministro de los servicios públicos para las comunidades que así lo requieran, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 9 de 1989.*

*Las entidades encargadas de prestar los servicios públicos domiciliarios deberán proveer soluciones a fin de garantizar el suministro de tales servicios a los asentamientos subnormales.*

*Artículo 9. De los medidores o contadores individuales. Los medidores o contadores individuales, con excepción de los teléfonos, serán pagados por los suscriptores y por tanto de su propiedad. Estos podrán ser suministrados tanto por las empresas como por los suscriptores. En este último caso los medidores serán de las características y especificaciones técnicas previamente establecidas y publicadas por las empresas.*

*Los suscriptores entregarán los medidores o contadores a las empresas para su calibración, postura de sellos, instalación, lectura, revisión, mantenimiento, desinstalación y reposición*

*por garantía y hubieren sido suministrados por las empresas. Será requisito necesario para la aprobación de licencia de construcción, la previsión en los planos de las redes internas y elementos necesarios para que se pueda instalar medidor o contador individual para cada unidad o subdivisión de la edificación o urbanización. Las empresas no podrán suministrar servicios públicos domiciliario a aquellos inmuebles que contravengan lo anterior. Esta prohibición no se extenderá a las construcciones ya levantadas, con o sin licencia de construcción.*

*Artículo 11.- De los requisitos de las cuentas de cobro o recibo. Las cuentas de cobro de los servicios públicos domiciliarios deberán reflejar el estado de cuenta del suscriptor y/o usuario y contendrán como mínimo la siguiente información:*

- 1. Nombre de la empresa responsable de la prestación del servicio;*
- 2. Nombre del suscriptor y dirección del envío de la cuenta de cobro;*
- 3. Estrato socioeconómico y clase de uso del servicio;*
- 4. Periodo por el cual se cobra el servicio y consumo por dicho periodo;*
- 5. Lectura anterior del contador o medidor de consumo, si existiere;*
- 6. Lectura actual del contador o medidor de consumo, si existiere;*
- 7. Causa de la falta de lectura en caso de cobro de consumo promedio;*
- 8. Valor y fecha de pago oportuno*
- 9. Valor del recargo de reconexión y reinstalación;*
- 10. En toda cuenta de cobro de servicios públicos domiciliarios deberá aparecer en forma visible el consumo en unidades físicas del servicio de las últimas seis (6) facturaciones cuando se trate de facturaciones mensuales, y de las últimas tres (3) facturaciones, cuando se trate de facturaciones bimestrales; en defecto de lo anterior, deberá aparecer el promedio de consumo en unidades correspondientes al servicio de los últimos seis (6) meses;*

- **CONDICIÓN**

En la Ciudadela El Pondaje los medidores de servicios públicos (contadores) no están bien asignados a los suscriptores, de manera individual, por lo cual ha dificultado identificar a cuál apartamento corresponde cada medidor, lo anterior ha ocasionado que se generen facturas de servicios públicos que no están acorde con el consumo del apartamento correspondiente.

La situación expuesta obedece a fallas en la etapa de construcción del proyecto habitacional en donde se debió surtir la verificación de la correspondencia entre el medidor y el apartamento asignado, como requisito para poder efectuar el respectivo cobro del servicio público.

Lo anterior implica una facturación que no corresponde al apartamento asignado al medidor, lo cual genera inconformidad por parte de los suscriptores, reclamos y en la mayoría de veces el no pago del servicio público por no estar de acuerdo con las cantidades reflejadas en las facturas.

La evidencia corresponde a la información suministrada por el Fondo Adaptación, verificada en visita de inspección.

La responsabilidad está en cabeza del Fondo Adaptación, Caja de Compensación COMFANDI, como suscritores del contrato de construcción y la empresa prestadora de servicios públicos EMCALI, por dar el aval al suministro del servicio público sin que se tuviera la correspondencia entre el medidor y el apartamento generando errores en el cobro de la facturación.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

Se efectuó comunicación de esta observación con presunta incidencia disciplinaria, mediante oficio 2023EE0199892 del 14 de noviembre de 2023, la entidad respondió mediante oficio E-2023-004868 del 22 de noviembre de 2023.

El Fondo Adaptación en su respuesta indica que la situación evidenciada es de responsabilidad de Comfandi, toda vez que la naturaleza jurídica de los contratos suscritos con las constructoras es de promesa de Compraventa de bien futuro y por tanto la ejecución de dichos contratos no debería contemplar actividades propias de un contrato de obra.

En el oficio de respuesta señala que el seguimiento que realiza Comfandi a la entrega de dichos proyectos evidenció las situaciones reportadas por la CGR, las cuales empezaron a ser atendidas tanto por el contratista de obra en su momento como por Comfandi.

La respuesta indica que la situación reportada si bien genera alguna incomodidad a los beneficiarios, no está vulnerando sus derechos, ni les ha generado mayores pagos en temas de servicios públicos, por cuanto las situaciones están siendo atendidas como parte de post ventas. Riesgos que se corren en proyectos de este tipo.

También argumenta la entidad que no es posible endilgar tal responsabilidad al Fondo Adaptación y a la supervisión toda vez que como se ha manifestado a la CGR en esta y anteriores auditorías, la responsabilidad de entrega de VIP en condiciones óptimas de habitabilidad, con servicios públicos habilitados entre otros, es de Comfandi en calidad de Comprador de las viviendas. De igual manera, es la interventoría a cargo de Comfandi quien certifica la adecuada prestación de los servicios públicos a través de los certificados de habitabilidad.

El Fondo Adaptación aduce que, a través de la supervisión, al conocer dichas situaciones, han realizado el requerimiento a Comfandi para normalizar lo sucedido.

Lo anterior a través de los comunicados GG-0463-22, GG-0574-22 y GG-063-23, al igual que en los comités de obra de los meses agosto, septiembre y noviembre de 2022 y enero de 2023.

La entidad señala que adicionalmente, en acta de Comité de Seguimiento del 6 de septiembre de 2023 COMFANDI informo que se contaba con una comunicación expedida por EMCALI en la que se informaba que la situación acaecida con los medidores en el proyecto habitacional el Pondaje y Charco Azul ya había sido subsanada por la empresa de servicios público. La entidad también aportó los soportes de sus gestiones.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

La entidad no objeta la situación presentada, argumenta que la misma ya fue solucionada y que era responsabilidad de Comfandi debido a la modalidad de adquisición del inmueble. Promesa de compraventa, no contrato de obra.

Debido a los argumentos esgrimidos por la entidad, se configura hallazgo sin tener la presunta incidencia disciplinaria con que fue comunicada la observación, lo anterior para se tenga en cuenta en plan de mejoramiento y efectuar un seguimiento a la situación presentada.

### 2.1.6. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 6
<i>“Verificar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte del Fondo Adaptación”</i>

Para la verificación del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico adelantado por la Interventoría y por la supervisión por parte del Fondo Adaptación se revisaron los convenios interadministrativos, los contratos de compra venta suscritos con las constructoras, contratos de fiducia y los contratos de supervisión a cargo del operador Comfandi y PROPACIFICO.

En el análisis se evidencia una complejidad en la ejecución de los recursos destinados a la adquisición de las viviendas VIP para la reubicación de las familias situadas en zona de riesgo no mitigable del PJAOC, debido al incumplimiento en los plazos contractuales por parte de los contratistas para la entrega de las viviendas, lo que ocasionó en algunos de ellos valorizaciones adicionales a la permitida según

el “*Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación – Año 2015*”.

En relación con el manejo de los anticipos para el cumplimiento de los diferentes proyectos de vivienda de interés prioritario - VIP, el Fondo Adaptación exigió la creación de las fiducias mercantiles a cargo de los contratistas, con el fin de tener un mayor control sobre los recursos entregados bajo este concepto.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

### **HALLAZGO 5. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO DE VIVIENDA VIP DEL PLAN JARILLÓN DE CALI- Administrativo, Disciplinario y Fiscal.**

En los pagos efectuados por el Fondo al Operador de Vivienda, para la construcción y entrega de 1.718 viviendas en los proyectos Habitacionales Llano Verde, Rio Cauca I y Ramali, se observó el reconocimiento por un mayor valor por \$1.093.661.644, lo que generó detrimento patrimonial por dicha cifra.

- **CRITERIOS**

*La Constitución Política de Colombia, en su artículo 267 señala que, “La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.”*

*La misma Constitución, en su Artículo 20 estipula que, “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.”*

*La Ley 610 de 2000, Artículo 3, establece: “Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las persona de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, (Resaltado y negrilla fuera de texto) tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir les fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad,*

*eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.*

*La misma Ley 610 de 2000, Artículo 6º estipula: “Daño patrimonial al estado. “Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, \*reducida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

*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.”*

*Ley 734 de 2002<sup>3</sup>, Código General Disciplinario, establece los principios relacionados con el derecho disciplinario, los artículos 27 y numeral 2 del artículo 34 señalan:*

*Artículo 27. “Acción y Omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo”.*

*Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público (...)*

*numeral 2. “Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”*

*Código de Comercio de Colombia - Decreto 410 de 1971*

*Artículo 864. Definición. “El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta”.*

*Artículo 868. Revisión del contrato pro circunstancias extraordinarias. Cuando circunstancias, extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá ésta pedir su revisión.*

---

<sup>3</sup> Ley derogada a partir del 29 de marzo de 2022, “La presunta conducta que se presentan en el informe tuvieron lugar antes de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario, se deroga la 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionada con el derecho disciplinario”.

*Estudios previos para proveer soluciones de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para el reasentamiento de hogares en riesgos no mitigables localizados sobre el Jarillón del Río Cauca y las Lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali.*

*Contrato Nro. 0181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar -COMFAMILIAR ANDI- COMFANDI, para proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de Interés Prioritario – VIP- para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable por inundación, beneficiarios del proyecto “PLAN JARILLÓN RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO SANTIAGO DE CALI – PJAOC” (PJAOC) del Fondo.*

*Contrato Nro. 076 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca – FDI, para ejercer la gerencia del proyecto PJAOC.*

*Otrosí 4 Contrato 181-2013. Por medio del cual se acuerda disminuir el valor del contrato y cantidad de soluciones de vivienda VIP, prorrogar el plazo de ejecución e iniciar el cierre del contrato.*

#### ENTREGA DE VIVIENDA VIP AL PLAN JARILLÓN DE CALI

*En la Tabla 10, se presenta una descripción detallada de la entrega de vivienda VIP, con recursos del Fondo Adaptación, a partir del año 2013 hasta el año 2022.*

TABLA 10. ENTREGA DE VIVIENDAS VIP AL PLAN JARILLÓN DE CALI (31/12/2022)

PROYECTO HABITACIONAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<b>CONTRATO 0181-2013 COMFANDI (Operador de Vivienda VIP) 11.594 Personas reasentadas<sup>4</sup></b>											
Casas de Llano Verde		798									798
El Pondaje - Charco Azul							200		200		400
Los Robles							100				100
Molinos de Comfandi-Palmira				17	6	2					25
Torres de Alamadina-Jamundí								80	240	277	597
Torres de La Paz							80			40	120
Torres de Pizamos							100				100
Urbanización Ramali			131	69							200
Urbanización Río Cauca I		60	598	62							720
Urbanización Río Cauca II							220	180			400
<b>SUBTOTAL VIP COMFANDI</b>	<b>0</b>	<b>858</b>	<b>729</b>	<b>148</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>700</b>	<b>260</b>	<b>440</b>	<b>317</b>	<b>3.460</b>
<b>FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA (FEV) - ALCALDIA DE CALI (1.124 Personas Reasentadas)<sup>7</sup></b>											
Altos de Santa Elena				0	32	26					58
Potrero Grande V	60	206	8	0							274

<sup>4</sup> Según base de datos entregada por la Alcaldía de Cali en su oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado al Fondo Adaptación para dar respuesta al ítem Nro. 4 del requerimiento CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023

PROYECTO HABITACIONAL	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<b>SUBTOTAL FEV-ALCALDIA</b>	60	206	8	0	32	26	0	0	0	0	332
<b>FONDO ADAPTACIÓN - ALCALDÍA DE CALI (91 Personas Reasentadas)<sup>5</sup></b>											
“Carta Cheques” (Casa Usada) <sup>a</sup>							3	19			22
<b>TOTAL VIP ENTREGADAS</b>	60	1.064	737	148	38	28	703	279	440	317	<b>3.814</b>

(a). Ciudadanos registrados con Casa Usada ubicada con Dirección, adquirida a través de compensación económica (Carta Cheque).

FUENTE. Análisis CGR con base en la información aportada por el Fondo Adaptación

*En la información de Tabla 10 se incluye la entrega de vivienda VIP con recursos del Fondo Adaptación, través del Contrato 0181-2013 suscrito con el Operador de Vivienda COMFANDI; con un Convenio suscrito con el Fondo Especial de Vivienda (FEV) del Municipio de Cali y bajo la Figura de Compensación Económica, denominada “Carta-Cheque”, a través de la cual la Alcaldía podía autorizar la compra de vivienda usada a los beneficiarios del Plan Jarillón de Cali.*

De la tabla anterior se resalta que al 31/12/2022, con recursos del Fondo Adaptación se adquirieron y entregaron 3.814 Viviendas VIP para la población beneficiaria del proyecto, cifra que representa el 63,5% de las 6.000 VIP establecidas inicialmente por el proyecto, como meta para el reasentamiento de la población ubicada en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón. De esas viviendas entregadas, el Operador de Vivienda COMFANDI entregó 3.460 vip; a través del convenio Fondo Adaptación – FEV se entregaron 332 VIP y, 22 VIP usadas, con la Alcaldía de Cali, bajo la figura de compensación económica o carta-cheque.

## • CONDICIÓN

Revisada la información de los contratos 181 de 2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI y el CONTRATO 076 de 2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca FDI, hoy PROPACIFICO, se pudo constatar que, en el OTRO SÍ Nro. 4 suscrito el 31/12/2021, entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca-COMFAMILIAR ANDI (COMFANDI) en el cual se acordó reducir el valor del contrato y el número de soluciones de vivienda VIP, además de prorrogar el plazo de ejecución e iniciar cierre del contrato, pasando de \$8.616.132.000 incluido IVA y tributos, tasas y contribuciones para la provisión de hasta 6.000 viviendas, a \$6.385.496.697 para construir únicamente 3.603 viviendas y no las 6.000 VIP inicialmente establecidas como meta máxima, tal como se muestra en la TABLA 11.

<sup>5</sup> Según base de datos entregada por la Alcaldía de Cali en su oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado al Fondo Adaptación para dar respuesta al ítem Nro. 5.6 del requerimiento CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023 (Se tomaron las viviendas VIP usadas de la base de datos, que registraban Dirección de ubicación)

TABLA 11. Ejecución viviendas pactadas vs Ejecución presupuesto

Contrato OTROSI	VALOR EJECUTADO \$	VIVIENDAS CONSTRUIDAS Nro. VIP	PORCENTAJE EJECUCIÓN VIVIENDAS PACTADAS	PORCENTAJE EJECUCIÓN PRESUPUESTO INICIAL	COMENTARIO
0181-2013 Meta	8.616.132.000	6.000	100%	NA	NA
4	6.385.496.697	3.603	60,0%	78,2%	Se puede notar que se utilizó aproximadamente un <b>18.2%</b> de valor adicional del presupuesto inicial por la construcción de las viviendas.

Fuente: Análisis CGR con base en la Revisión del Contrato Nro. 0181 de 2013 Fondo y COMFANDI

Entre las causales de mayor impacto al inicio del contrato consistió en la imposibilidad de ejecutar la propuesta presentada por COMFANDI, consistente en 10 proyectos de viviendas para la construcción de 7.160 Viviendas VIP, de los cuales cinco (5) de ellos ya contaban con licencia. Sin embargo, a la fecha de terminación del contrato inicialmente pactada (09/08/2016), se ejecutaron sólo tres (3) contratos, que a continuación se presentan en la TABLA 12:

TABLA 12. Contratos suscritos y pagados plazo inicial de ejecución Contrato 181-2013

Nombre proyecto	Nro. Contrato	Fecha Inc. contrato	Fecha Fin. Contrato	Nro. VIP	Valor contrato
Llano Verde	2013-C-0181-13-0001	20/12/2013	20/11/2014	798	\$34.409.760.000
Río Cauca I	2013-C-0181-13-0002	13/08/2014	30/04/2016	720	\$31.977.792.000
Ramalí	2013-C-0181-14-0001	29/08/2014	31/12/2015	200	\$9.020.900.000
<b>TOTALES</b>				<b>1.718</b>	<b>\$75.408.452.000</b>
VALOR 3% DE ADMINISTRACIÓN					\$2.262.253.560
Iva (16%)					\$ 361,960,569
Administración + Iva					\$2.624.214.129 <sup>a</sup>
<b>VALOR EFECTIVAMENTE PAGADO</b>					<b>\$3.717.875.773 <sup>b</sup></b>
<b>DIFERENCIA (b-a)</b>					<b>\$1.093.661.644</b>

FUENTE: Informe Seguimiento entrega de viviendas y sus pagos – Fondo Adaptación

De conformidad con lo mostrado en la Tabla anterior, se observa que los proyectos de vivienda ejecutados a la fecha de terminación del contrato pactada inicialmente, se alcanzó una ejecución total por \$75.408.452.000 que corresponden a 1.718 viviendas contratadas, y de los cuales según la cláusula tercera establecida en el contrato 181 y en los estudios previos le corresponde un pago al operador Comfandi del 3% + Iva por concepto de administración pagados sobre cada una de las viviendas entregadas, que correspondió a \$2.624.214.129; Sin embargo, sobre los contratos ejecutados, según relación de pagos por Honorarios, el operador Comfandi recibió por este concepto el valor de \$3.717.875.773, **observando una diferencia entre un mayor pagado sobre lo pactado de \$1.093.661.644.**

Lo anteriormente señalado, se detalla en la Tabla 13.

TABLA 13. RELACIÓN PAGOS DE ADMINISTRACIÓN Y HONORARIOS COMFANDI

Facturas	Fecha	Proyecto	# de Viviendas	Valor neto pagado
Cuenta 001	14/10/2023	Anticipo		\$ 2,228,310,000.00
10174742	14/08/2023	Llano verde	80	\$ 88,999,680.00
10177123	14/09/2023	Llano verde	240	\$ 266,999,040.00
10179482	14/10/2023	Llano verde	240	\$ 266,999,040.00
10192147	15/02/2023	Llano verde	162	\$ 180,224,352.00
10204270	15/06/2023	Rio Cauca	65	\$ 72,312,240.00
10220270	15/11/2023	Rio Cauca	90	\$ 104,732,649.00
10217180	15/12/2023	Llano verde	76	\$ 84,549,696.00
10223132	15/12/2023	Rio Cauca	67	\$ 77,967,638.00
10220269	15/12/2023	Rio Cauca	250	\$ 290,924,025.00
10227425	16/02/2023	Rio Cauca	13	\$ 15,128,049.00
10227426	16/02/2023	Rio Cauca	19	\$ 22,110,226.00
10227427	16/02/2023	Rio Cauca	16	\$ 18,619,138.00

Fuente: Análisis CGR, con base en el Informe final PROPACIFICO (diciembre de 2022)

La situación anterior evidencia que existen debilidades en la planeación estratégica y en la efectividad de la administración del proyecto, toda vez que, a la fecha de la terminación del contrato inicialmente pactada, el porcentaje de ejecución del presupuesto inicial alcanzó el 43,1%, mientras que el porcentaje de ejecución de las viviendas final llegó al 28,6% sobre la construcción de las 6.000 viviendas pactadas inicialmente como meta máxima. así como en las acciones realizadas por el Fondo para responder ante variables internas y externas que pudieron afectar el éxito del proyecto.

Por consiguiente, el contratista, COMFANDI, no cumplió con los principios de eficiencia, eficacia y economía establecidos en la constitución y en la normatividad contractual específicamente en el proyecto de vivienda VIP para el Plan Jarillón de Cali. Por su parte el Fondo, el Supervisor y PROPACIFICO, no cumplieron debidamente con su labor de supervisión.

Lo anterior, demuestra que, a la fecha final establecida en el contrato, Comfandi habría percibido por honorarios de administración de las viviendas efectivamente entregadas un mayor valor al que le correspondía, además de no haber cumplido con el objeto contractual, **lo que generó un detrimento por \$1.093.661.644.**

Lo anterior, ocasionado por el pago real efectuado a COMFANDI por las viviendas entregadas, ya que debió haber sido menor valor correspondiente al porcentaje de administración pactado entre el fondo y el operador sobre estas viviendas, por cuanto no se mantuvo la forma de pago estipulada en los Estudios previos y en el contrato 0181-2013, cláusula tercera – Forma de pago.

Otro efecto significativo es la pérdida del valor adquisitivo de los recursos apropiados para adquirir las 6.000 viviendas, dado que las VIP estaban tasadas en 70 SMMLV, recursos que no eran reevaluables.

En la Tabla 14 se presenta la proyección de los pagos reconocidos por las Viviendas VIP entregadas entre los años 2016 fecha final inicialmente pactada y 2022, cierre de la vigencia fiscal en estudio. De igual manera, se proyecta el valor relacionado con las 2.373 viviendas dejadas de entregar al 31/12/2022 en relación a las 6.000 VIP contratadas, tomando como referencia el valor pactado por vivienda de 70 SMMLV del año 2022.

**TABLA 14. VALOR DE LAS VIVIENDAS VIP (2016-2022)**

Detalle de las VIP	Viviendas Nro. VIP	Valor \$ Vivienda VIP	Valor Total \$
Viviendas Entregadas	3.628	50.035.263 (Valor promedio 2016-2022 VIP entregadas)	181.527.934.370
Viviendas faltantes para entrega	2.372	70.000.000 (SMMLV 2022)	166.040.000.000
<b>TOTAL DE VIVIENDAS</b>	<b>6.000</b>		<b>347.567.934.370</b>

FUENTE. Análisis CGR

El hallazgo tiene incidencia fiscal por \$1.093.661.644, correspondientes al mayor valor pagado por concepto de administración y honorarios, sobre el valor total ejecutado de los contratos relacionados en la TABLA 12. De igual manera, se configura una presunta falta disciplinaria, razón por la cual se dará traslado a la autoridad competente.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

El Fondo solicita que se levante la observación con sus incidencias, debido a que el universo del contrato de construir hasta 6.000 vips no puede interpretarse como taxativo e inmodificable. Del mismo modo, en relación al anticipo, este no puede tomarse como un valor real pagado, sino como un giro de recursos que Comfandi debe amortizar, y sumado a esto teniendo en cuenta que en los análisis no se incluye los valores pagados a Comfandi de las facturas 10238101 - 10233747, se concluye, en definitiva, que el valor efectivamente pagado a Comfandi a la fecha final inicialmente pactada sería de \$1.643.173.659. Y teniendo en cuenta la adición que tuvo el proyecto Río Cauca I, el cálculo del 3% de la administración de los proyectos de llano verde, Río cauca I y Ramalí sería de \$2.637.036.380, por consiguiente, la apreciación realizada por la CGR de la existencia de un posible detrimento a raíz de la falta de planeación y supervisión no se estaría presentando.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

En relación al cumplimiento del contrato 181 de 2013, la falta de planeación y supervisión es evidente a la fecha de terminación inicialmente pactada del contrato (agosto de 2016), por cuanto solo se realizó la construcción de 1.718 VIPs, que representa el 28,6% del número de viviendas pactadas como meta máxima del objeto contractual de 6.000 VIP.

En relación al pago del anticipo del 30% del valor del objeto contractual, este se sigue manteniendo como un valor pagado de la factura cuenta 001 del 14 de octubre de 2023, el cual, según lo planificado, debió ser amortizado durante los tres años de la ejecución del contrato. Del mismo modo no se tienen en cuenta los valores presentados en esta respuesta concernientes a la adición que se realizó al proyecto Río Cauca I y el pago de las facturas 10238101 - 10233747 pertenecientes a los proyectos de Ramalí y Río Cauca I, porque en el análisis se toman en cuenta las facturas pagadas hasta la fecha final del contrato inicialmente pactada, por tanto, se mantiene lo observado por el valor inicialmente determinado.

En este sentido las deficiencias en la planeación y la administración de los recursos asignados para el cumplimiento del objeto contractual se mantienen, ya que, ante la situación de emergencia social decretada por el Gobierno Nacional, los mayores costos generados por los diferentes aplazamientos de las obras no deben ser trasladados al beneficiario final, el cual se representa en un número menor de viviendas construidas y debidamente entregadas.

En conclusión, se valida el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y connotación fiscal por \$1.093.661.644.

#### **HALLAZGO 6. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA FIDUCIA MERCANTIL DEL CONTRATO 0181-2013 -Administrativo y Disciplinario.**

Durante la ejecución del contrato de fiducia, se determina un incumplimiento a la cláusula décimo cuarta del Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos patrimonio autónomo Comfandi - programa Fondo Adaptación PAJAO Del 21/10/2013. Aunado a lo anterior, a la fecha de liquidación de la Fiducia, durante el proceso no se dejó en claro la fecha del traslado a la Fiducia del Fondo de los rendimientos financieros del mes de julio 2021.

- **CRITERIOS**

*Constitución Política. Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés*

*público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.*

*Artículo 267: La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*Ley 1793 del 7 de julio de 2016 "por medio de la cual se dictan normas en materia de costos de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

*Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Decreto - Ley 663 de 1993*

*Decreto Reglamentario 2555 de 2010 - Decreto único para el Sector Financiero, Asegurador y del mercado público de valores.*

*Código de Comercio. Decreto 1074 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria Y Turismo". Art. 864. Definición. "El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta".*

*Ley 734 del 05/02/2002, "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único", modificada por la ley 1952 de 2016.*

*Resolución de la Gerencia del Fondo Adaptación Nro. 095 del 18/02/2015. A través de la Cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación (Vigente hasta el 01/07/2020).*

*Resolución de la Gerencia del Fondo Nro. 0182 DEL 01/07/2020. Adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación. 8-GCT-M-01. Versión 1.0.*

*Convenio Marco Interadministrativo NRO. 001 DE 09/04/2015, Suscrito entre el Fondo Adaptación, el Municipio de Cali, La CVC y EMCALI, cuyo objeto era, "Articular las acciones definidas en el Plan de intervención, para la reducción del riesgo por inundación en la zona oriental de la ciudad de Cali – Distrito de Aguablanca, en el marco del proyecto Jarillón de Cali y establecer el compromiso de garantía del aporte de los recursos de entidades intervinientes en su ejecución".*

*Contrato Nro. 181 DEL 26/09/2013, con sus adicciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI, cuyo objeto era Proveer, hasta 6.000 soluciones de*

vivienda VIP, para el reasentamiento de hogares del Jarillón, en un plazo, desde octubre 10-2013 hasta agosto 09-2016. Se incluyen aquí, los contratos que suscriba el Operador de vivienda con las firmas Constructoras, y la Interventoría de los mismos, cancelados con recursos del Fondo Adaptación.

*Contrato de Fiducia Mercantil Nro. 049 DEL 25/05/2012, suscrito entre el Fondo Adaptación y el CONSORCIO FADP 2012, integrado por Fiduciaria de Occidente S.A y Fiduciaria Popular S.A, a través del cual la Fiduciaria se obliga con el Fondo, a constituir un patrimonio autónomo para el recaudo con los recursos del Fondo Adaptación para el recaudo, administración Inversión y pagos, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010.*

*Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos Patrimonio Autónomo COMFANDI - Programa Fondo Adaptación PAJAOC DEL 21/10/2013, suscrito entre el Fideicomitente Comfandi y la fiduciaria Alianza Fiduciaria, que tiene por objeto, "La constitución de un patrimonio con los bienes que transfiera El Fideicomitente los cuales son entregados por parte de la Entidad pública Contratante, en nombre y por cuenta del Fideicomitente, para que la fiduciaria como vocero y administrador del patrimonio autónomo, lo maneje, custodie, y administre invirtiendo los recursos dinerarios".*

*Clausula séptima: derechos y obligaciones:*

*7.1. Son derechos del fideicomitente:*

*punto 4. Exigir a la terminación de este contrato por causas contractuales o legales, proceder a la liquidación de patrimonio autónomo y a la restauración de los bienes que conforman el patrimonio autónomo, conforme a lo establecido en este contrato.*

*7.2. Obligaciones del fideicomitente:*

*punto 3. Destinar los recursos que sean girados por la fiduciaria, únicamente al desarrollo y ejecución del contrato no. 181 del 26 de septiembre de 2013. Así como velar que sus contratistas también lo hagan.*

*Punto 8. Pagar la comisión fiduciaria a que se refiere el presente contrato.*

*Clausula Décima: Costos y gastos: Todos los costos y gastos y pagos, necesarios para el cumplimiento del objeto del presente contrato y los que se generen por su constitución, ejecución y desarrollo y disolución o liquidación, sean ellos de origen contractual o legal, al igual que la remuneración de la Fiduciaria serán a cargo del Fideicomitente.*

*Punto3. Los gastos bancarios o similares que se generen en la ejecución y desarrollo del presente contrato, gravamen a los movimientos financieros, comisiones y desembolso*

*Punto 7. Los gastos que ocasione la disolución o liquidación del patrimonio autónomo.*

*Clausula décimo cuarta: Liquidación del contrato: Ocurrida la terminación del presente contrato, la gestión de la Fiduciaria deberá dirigirse exclusivamente a realizar actos directamente relacionados con la liquidación del patrimonio autónomo. Terminado el contrato por cualquiera de las causales previstas en la cláusula anterior. se procederá a la liquidación del patrimonio autónomo-*

*Párrafo segundo: Todos los gastos que genere la ejecución del presente contrato y su terminación pendientes de pago, serán asumidos automáticamente por el fideicomitente, quien tendrá la calidad de deudor frente a esas obligaciones circunstancia que es aceptada por el fideicomitente con la firma del presente contrato.*

*Párrafo tercero: En todo caso, la liquidación del fideicomiso se entenderá culminada siempre y cuando se hayan entregado todos y cada uno de los bienes fideicomitados a quien corresponda de acuerdo con lo establecido en el presente contrato, mientras esto no ocurra, se seguirá causando la comisión fiduciaria establecida en la cláusula undécima anterior.*

*Estudios Previos. Punto 3. Descripción del objeto a contratar, especificaciones e identificación del contrato a celebrar. Fase de ejecución del proyecto. punto c. informe plan de acción. Fase V ejecución. punto d. forma de pago: Comfandi debe constituir un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, cuyo contrato debe ser presentado al Fondo para su aprobación, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente.*

*Los desembolsos del anticipo en mención se harán mes a mes con base en el plan de manejo e inversión del anticipo.*

- **CONDICIÓN**

El Fondo Adaptación, el 26 de septiembre de 2013, celebró con la Caja de Compensación Familiar - ANDI COMFANDI, el contrato Nro. 181 de 2013, por la suma de \$8.616.132.000, sobre el cual se determinó, en el numeral segundo de los antecedentes, literal d) “Forma de pago”, de los estudios previos que, el Fondo entregará un Anticipo a COMFANDI, equivalente al 30% del valor del contrato antes de IVA, es decir, \$2.228.310.000, apropiados con cargo a la obligación presupuestal Nro. 217012 del 21 de diciembre de 2012 y respaldada con la transferencia de los recursos de inversión del Ministerio de Hacienda a favor del Patrimonio Autónomo Nro. 312723 Fondo Adaptación.

Para la administración exclusiva del anticipo, el día 21 de octubre de 2013 se constituyó el Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos - Patrimonio Autónomo FA PJAOC- Contrato Nro. 2013-C-0181, y se dio apertura a la cuenta de ahorros del Banco de Occidente Nro. 092-81XXX Fiduciaria ALIANZA a nombre del fideicomiso, con el objeto de Constituir un Patrimonio Autónomo con los bienes transferidos por el Fideicomitente a título de fiducia mercantil, para que la fiducia lo maneje, custodie y administre, invirtiendo los recursos dinerarios en la forma que se señala en el contrato. el cual estuvo activo durante el periodo 21/10/2013 al 28/7/2021, es decir, 6 años y 97 días.

A través de los informes finales de rendición de cuentas presentados por Alianza Fiduciaria S.A, se observa que, se determinó como saldo ejecutado la suma de \$2.072.194.206,67, que frente al valor del anticipo girado a la fiducia, generó un saldo por ejecutar de \$156.115.793,33, del cual se transfirió al fondo la suma de \$155.065.084,4, según lo reflejado en el extracto bancario del mes de julio de 2021, lo que arroja una diferencia de \$1.050.708,93, diferencia la cual no fue aclarada en el informe de liquidación (Ver TABLA 15)

**TABLA 15. VALOR Y PORCENTAJE DE LOS RECURSOS EJECUTADOS**  
 Información reportada por la Fiduciaria Alianza

CONCEPTOS	VALOR	PORCENTAJE EJECUCIÓN
Valor contrato Fiducia	2,228,310,000.00	100%
Valor ejecutado	2,072,194,206.67	92.99%
Saldo por ejecutar	156,115,793.33	7.53%
Valor transferido	155,065,084.40	1,050,708.93

Fuente: Informes de rendición de cuentas – Contrato Fiducia Mercantil

Por otra parte en el informe de COMFANDI se referencia un saldo ejecutado sobre el anticipo por \$2.063.415.060, correspondientes a los anticipos de los proyectos, Casas de Llano verde, Urbanización Rio Cauca, Urbanización Ramalí, Torres de la Paz, Torres de Alamadina, Torres de Pizamos y Urbanización los Robles, lo que arrojó un saldo por ejecutar de \$164.894.940, del cual se transfirió al fondo la suma de \$155.042.899.75, lo que arroja una diferencia de \$9.852.040.25, valor que corresponde a los gastos bancarios generados del contrato y descontados directamente de la cuenta de la fiducia. No obstante, transcurrido los 5 meses, este valor fue transferido el día 27 de diciembre de 2021, a la cuenta del Banco de Occidente Nro. 256-096 a nombre del fideicomiso Sociedad Fiduciaria de Occidente S.A de la fiducia mercantil del Fondo según comprobante de pago con referencia Nro. 8300540762, tal como se observa en la TABLA 16.

**TABLA 16. VALOR Y PORCENTAJE DE LOS RECURSOS EJECUTADOS**  
 Información reportada por el Operador – COMFANDI

CONCEPTOS	VALOR	PORCENTAJE
Valor contrato Fiducia	2,228,310,000.00	100%
Valor ejecutado	2,063,415,060.00	92.60%
Saldo por ejecutar	164,894,940.00	7.99%
Valor transferido	155.042.899.75	\$9,852,040.25

Fuente: Informes de rendición de cuentas – Contrato Fiducia Mercantil

Aunado a la situación anterior, a la fecha de liquidación de la Fiducia, durante el proceso no se dejó en claro la fecha del traslado a la Fiducia del Fondo *los rendimientos financieros del mes de julio 2021 por \$22.184.65.*

Lo ocurrido durante la ejecución del contrato de fiducia, determina un incumplimiento a la cláusula décimo cuarta del Contrato de Fiducia mercantil de administración y pagos patrimonio autónomo Comfandi - programa Fondo Adaptación PAJAO Del 21/10/2013 la cual manifiesta: *“Ocurrida la terminación del presente contrato, la gestión de la Fiduciaria deberá dirigirse exclusivamente a realizar actos directamente relacionados con la liquidación del patrimonio autónomo. Terminado el contrato por cualquiera de las causales previstas en la cláusula anterior. se procederá a la liquidación del patrimonio autónomo.*

*Párrafo tercero: En todo caso, la liquidación del fideicomiso se entenderá culminada siempre y cuando se hayan entregado todos y cada uno de los bienes fideicomitados a quien corresponda de acuerdo con lo establecido en el presente contrato, mientras esto no ocurra, se seguirá causando la comisión fiduciaria establecida en la cláusula undécima anterior”.*

La anterior situación se presenta por deficiencia en la supervisión en lo relacionado con el control y seguimiento sobre la ejecución del contrato de fiducia mercantil, toda vez que, meses anteriores a la liquidación del contrato de fiducia, se tenía conocimiento de la diferencia generada por descuento de los gastos bancarios y otros conceptos, sobre el saldo de la cuenta, conllevando una disminución del saldo del anticipo no ejecutado por el operador Comfandi.

A esta situación el consultor PROPACIFICO, en fecha posterior a la liquidación, 30 de septiembre de 2021, advierte sobre ello a Comfandi y, en consecuencia, el director de Supervisión solicita la Transferencia de los recursos correspondientes al saldo no ejecutado del anticipo otorgado por el Fondo Adaptación.

Por lo ocurrido con las transferencias de los saldos realizadas de manera extemporánea, generó un incumplimiento contractual sin el lleno de los requisitos, toda vez que, de acuerdo a las condiciones establecidas por el Fondo Adaptación sobre el contrato de fiducia, es que el contrato no podría ser terminado de manera anticipada sino con la previa aprobación del Fondo y aún más con saldos pendientes por ejecutar sobre el anticipo.

Por lo anterior, la Contraloría General de la República configura lo observado en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

La entidad solicita se levante la observación o la presunta incidencia disciplinaria, toda vez que el supervisor PROPACIFICO estuvo al tanto de la situación e informó en su momento sobre las diferencias entre los valores del saldo por ejecutar y el valor consignado al Fondo adaptación por la liquidación del fideicomiso. Del mismo modo, aclara que el valor de los rendimientos del mes de julio fue debidamente transferido, el cual consta en la consignación realizada al cierre del fideicomiso por parte de Comfandi al Fondo Adaptación.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

Debido a que Comfandi hizo uso del saldo del anticipo para el pago de los costos de gravamen a los movimientos financieros bancarias tal como lo prohíbe la cláusula decima del contrato de fiducia mercantil, y que a pesar que de manera extemporánea cuatro meses después Comfandi reembolsa estos valores al Fondo

Adaptación a solicitud del supervisor PROPACIFICO, se establece que los argumentos de la entidad no son suficiente para proceder a levantar la observación.

En conclusión, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

## **HALLAZGO 7. PAGO DE ANTICIPO PROYECTO TORRES DE PIZAMOS FIDEICOMISO LOTE NAVARRO CALI – Administrativo y Disciplinario.**

Dentro de la revisión financiera del contrato de promesa de compraventa 2013-C-0181-18-J0378 del 5/03/2018 del proyecto habitacional Torres de Pizamos suscrito entre COMFANDI y el contratista Constructora Inmobiliaria Enlace y el contrato de Fiducia Mercantil fideicomiso Lote Navarro Cali, celebrado entre Constructora Inmobiliaria Enlace S.A.S. y Alianza Fiduciaria, se evidenció que el 17/05/2017 el contratista radicó la factura para pago del anticipo por \$1.640.608.200, fecha que antecede la celebración del contrato suscrito el 2 de marzo de 2018 y terminado el 14 de febrero de 2020, con acta de liquidación definitiva del 2022.

- **CRITERIOS**

*Resolución de la Gerencia del Fondo Adaptación Nro. 095 DEL 18/02/2015. A través de la Cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación (Vigente hasta el 01/07/2020).*

### **Anticipo y pago anticipado**

*EL FONDO podrá pactar el pago anticipado y/o la entrega de anticipos, en aquellos contratos de compra de bienes tangibles e intangibles y en los casos excepcionales en que previa justificación contenida en los TCC, así se determine y se encuentre debidamente autorizado por el Comité de Contratación de la Entidad...*

*EL CONTRATISTA constituirá una fiducia o patrimonio autónomo irrevocable a nombre del objeto del contrato y cuyo beneficiario sea el FONDO el cual será vigilado por la interventoría y/o Supervisión del contrato. Por consiguiente, ningún pago o gravamen que afecte el anticipo podrá ser efectuado sin la autorización expresa y escrita del Interventor y/o supervisor...*

*...Su objeto será el manejo de los recursos de acuerdo al Plan de Inversión aprobado por la entidad.*

*Resolución de la Gerencia del Fondo Nro. 0182 del 01/07/2020. adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación. 8-GCT-M-01. Versión 1.0*

*Ley 87 del 29/11/1993, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones".*

*Ley 1537 del 20/06/2012 y sus normas reglamentarias. Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda. Tiene como objeto señalar las competencias, responsabilidades y funciones de las entidades del orden nacional y territorial, y la confluencia del sector privado en el desarrollo de los proyectos de Vivienda de Interés Social y proyectos de Vivienda de Interés Prioritario destinados a las familias de menores recursos, la promoción del desarrollo territorial, así como incentivar el sistema especializado de financiación de vivienda*

*Convenio Marco Interadministrativo Nro. 001 de 09/04/2015, Suscrito entre el Fondo Adaptación, el Municipio de Cali, la CVC y EMCALI.*

*Contrato Nro. 181 del 26/09/2013, con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI.*

*Contrato de Fiducia Mercantil Nro. 049 DEL 25/05/2012, suscrito entre el Fondo Adaptación y el CONSORCIO FADP 2012, integrado por Fiducia de Occidente S.A y Fiduciaria Popular S.A, a través del cual la FIDUCIARIA se obliga con el Fondo, a Constituir un patrimonio autónomo para el Recaudo con los recursos del Fondo Adaptación para el recaudo, administración Inversión y pagos, en virtud de lo establecido en el artículo 5° del Decreto 4819 de 2010.*

*Contrato de Fiducia Mercantil Fideicomiso Lote Navarro Cali, del 3 de mayo de 2017, suscrito entre Asesora y promotora de Activos S.A.S, Andrés Olivero Ruiz Arévalo y la fiduciaria ALIANZA FIDUCIARIA S.A. CLAUSULA SEGUNDA: objeto del contrato: El objeto del contrato consiste en:*

- 1. Que la fiduciaria como vocera del presente fideicomiso, mientras se realizan las operaciones que se indican más adelante, mantenga la titularidad jurídica del inmueble transferido a título de fiducia mercantil*
- 2. Que dentro del fideicomiso se constituya un fondo administrado por alianza, con la finalidad establecida en el numeral 2.3 de la cláusula cuarta de la promesa de compraventa suscrita entre las partes.*
- 3. Una vez que se dé cumplimiento al pago por parte del beneficiario condicionado a favor del Fideicomitente propietario y previa notificación a la fiduciaria, alianza procederá a registrar como beneficiario del presente fideicomiso al beneficiario condicionado*
- 4. Una vez que se dé cumplimiento al pago por parte del Beneficiario Condicionado a favor del fideicomitente propietario y previa notificación a la fiduciaria, alianza procederá a registrar como beneficiario del presente fideicomiso al beneficiario condicionado.*
- 5. Que alianza entregue la custodia, administración y tenencia de los inmuebles que se le transfieran, a el beneficiario condicionado, a título de comodato precario a fin de que este puede adelantar la tenencia del inmueble.*

*Contrato de Promesa de Compraventa 100 VIP Torres de Pizamos Nro. 001-2018 derivado del contrato Nro. 181 DE 2013.*

- **CONDICIÓN**

Revisada la información financiera del contrato de promesa de compraventa 2013-C-0181-18-J0378 del 5 de marzo de 2018 del proyecto habitacional Torres de Pizamos suscrito entre COMFANDI y el contratista Constructora Inmobiliaria Enlace S.A.S. y el contrato de Fiducia Mercantil fideicomiso Lote Navarro Cali, celebrado entre Constructora Inmobiliaria Enlace S.A.S. y Alianza Fiduciaria, para transferir a título de venta a favor de los hogares beneficiarios, la adquisición de 100 soluciones de viviendas que hacen parte del contrato, se observa que las partes acordaron como forma de pago siete pagos y giros de los recursos entre ellos, un anticipo amortizable correspondiente al 30% del valor de cada una de las soluciones de viviendas prometidas en ventas, que será cancelado a los treinta 30 días hábiles siguientes a la radicación en el Fondo Adaptación de los documentos solicitados.

Conforme a la relación de facturas pagadas registradas en el acta de terminación del contrato del 14 de febrero de 2020, se evidenció a través del informe periódico de supervisión de PROPACIFICO de diciembre de 2022, y del reporte financiero del contrato que, el contratista el día 17 de mayo de 2017 radicó la factura para pago del anticipo según comprobante de radicación FA R-2017-013043 por \$1.640.608.200, solicitud soportada en la suscripción de un documento privado de fecha 2 de mayo de 2017, mediante el cual se celebró el contrato de Fiducia Mercantil entre la Sociedad Asesora y Promotora de Activos S.A.S en calidad de Fideicomitente y Alianza Fiduciaria S.A como vocero y administrador fiduciario, observando que el contrato de promesa de compraventa fue suscrito el día 5 de marzo de 2018 por \$5.796.812.000.

En la Tabla 17, se registra el pago y ejecución del anticipo de conformidad al reporte de facturas pagadas presentado en el acta de terminación del contrato firmada el 14 de febrero de 2020.

TABLA 17. Anticipo entregado para Contrato de promesa de compraventa Torres de Pizamos

Cuenta cobro y/o factura	Radicado FA	Fecha Radic. factura	Vr Cta. cobro y/o factura	Amortización anticipo	Saldo por amortizar
Cta. cobro 30% anticipo	R-2017-013043	17/5/2017	\$1,640,608,200.00	\$ -	\$1,640,608,200
Cta. cobro 3943	R-2018-035136	25/10/2018	\$1,093,738,800.00	\$328,121,640	\$ 1,312,486,560
Cta. cobro 3949	R-2018-036294	7/11/2018	\$ 820,304,100.00	\$246,091,230	\$ 1,066,395,330
Cta. cobro 001-369650	R-2019-003333	21/2/2019	\$1,093,738,800.00	\$328,121,640	\$ 738,273,690
Cta. cobro 002-369650	R-2019-003333	21/2/2019	\$546,869,400.00	\$246,091,230	\$ 492,182,460
Cta. cobro 004-369650	R-2019-013275	17/7/2019	\$ 1,159,362,400.00	\$492,182,460	

FUENTE: Análisis CGR- Relación de facturas pagadas - Acta de terminación Contrato promesa de Compraventa 2013-C-0181-18-J0378 Torres de Pizamos.

Como se observa en la Tabla anterior, de acuerdo con el reporte financiero, el pago del anticipo fue solicitado efectivamente el 17 de mayo de 2017, fecha que antecede la celebración del contrato suscrito el 2 de marzo de 2018 y terminado el 14 de febrero de 2020, con acta de terminación final del 2022. Así mismo, se evidenció que, el plan de manejo del anticipo, documento exigido para entrega o pago del anticipo, fue presentado y aprobado por PROPACIFICO y el Fondo Adaptación, el 6 de octubre de 2018, después de transcurrido un año y cinco (5) meses contados desde la fecha de la radicación de la factura para el pagado del anticipo. Es de precisar que, el anticipo se amortizó en un 100% hasta el día 19 de julio de 2019 según las cuentas de cobro registradas en este reporte.

Así mismo, se observó que, con respecto al valor del contrato, el porcentaje de anticipo determinado en la cláusula cuarta Forma de pago y giro de los recursos, fue establecido la entrega de un anticipo amortizable correspondiente al 30% del valor de cada una de las soluciones de vivienda prometidas en ventas, el cual correspondía a la suma de \$1.553.043.600, sobre el costo del contrato que fue por \$5.796.812.000 y no por el valor pagado en mayo de 2017 por \$1.640.608.200.

Lo anterior, evidencia deficiencias en la planeación para la ejecución de los recursos destinados a la construcción y entrega de viviendas VIP por cuanto en el proceso contractual se adelantaron actividades que ocasionaron el giró de recursos cuando el contratista no cumplía con los requisitos como el Plan de inversión para el desembolso, así también como el contrato debidamente perfeccionado.

El contrato quedó liquidado en la vigencia 2022 con la entrega de las 100 viviendas VIP contratadas y con pago total por \$5.796.812.000, pero con obligaciones pendientes por parte del contratista como la falta de entrega de una (1) escritura y un (1) certificado de tradición, actividad que no se debió pagar hasta tanto entregara paz y salvo por todo concepto.

Lo anterior indica que, la entidad no cumplió con el manual de contratación del Fondo Adaptación, con los principios de planeación contractual como eficiencia, eficacia y economía establecidos en la Constitución Política de Colombia, así como a la normatividad contractual específicamente en el proyecto de vivienda VIP para el Plan Jarillón de Cali.

La anterior situación se presenta deficiencia de planeación sobre los contratos de promesa de compraventa, así como de la supervisión en lo relacionado con el control y seguimiento del proceso contractual, en razón a que hubo inconsistencias procedimentales en el contrato basadas en la falta de una planificación previa y detallada del que se iba a ejecutar, lo que desencadenó en la entrega de un anticipo sin tener un contrato debidamente legalizado que soporte el pago solicitado por el contratista, toda vez que, el contrato quedó debidamente legalizado un año después

de la fecha del pago del anticipo, autorizado por el porcentaje determinado pero no sobre el valor real del contrato.

El incumplimiento de las cláusulas pactadas en los estatutos de contratación del Fondo Adaptación, específicamente de la **Resolución de la gerencia del Fondo Adaptación Nro. 095 DEL 18/02/2015**, a través de la cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación (Vigente hasta el 01/07/2020), generó riesgos como: la no inversión del anticipo, uso indebido del anticipo y apropiación indebida del mismo, la entrega de recursos en fecha anterior a la suscripción del contrato, lo que no permitió la constitución del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo y que además, el contratista o contaba con el Plan de inversión del anticipo. Adicional a lo anterior, y que de acuerdo con el Manual de Contratación del Fondo sólo se podrá pactar el pago anticipado y/o la entrega de anticipos en contratos de compra de bienes tangibles e intangibles, y en casos excepcionales autorizado por el Comité de Contratación.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por inobservancia del Manual de Contratación del Fondo Adaptación.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

Con relación a esta observación, es preciso aclarar que, en la tabla presentada en el informe de auditoría, donde se ven registrados los datos de facturación y pago del anticipo del contrato 2013-C-0181-18-J0378 del 5 de marzo de 2018, existe un error de digitación con relación a la fecha de facturación del anticipo (17 de mayo de 2017).

De acuerdo con las comunicaciones 4-457-1-0001-GG-0257-18 del 4 de abril de 2018 y 4-457-1-0001-GG-0275-18 del 19 de abril de 2018 (las cuales se adjuntan a la presente comunicación), se puede comprobar que el trámite de facturación del anticipo se realizó con posterioridad a la fecha de suscripción del contrato (5 de marzo de 2018).

Respecto a la anterior observación, manifestamos que el pago del anticipo del contrato 2013-C-0181-18-J0378, se realizó por los montos establecidos en la cláusula cuarta del mismo. De esta manera, la cláusula indica: *“1. Un anticipo amortizable correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor de cada una de las soluciones de viviendas prometidas en venta, que será cancelado a los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación en el Fondo Adaptación de los siguientes documentos: (...)”*

La CGR manifiesta que el pago del anticipo debió hacerse sobre el costo del valor del contrato “\$5.796.812” que inferimos es un error de digitación, intentado indicar

que era por el valor del contrato \$5.796.812.000. Sin embargo, el valor indicado por la CGR corresponde al valor del contrato más la adición realizada a través del otro si Nro. 2 de fecha 23 de mayo de 2019. Al ser una adición posterior al pago del anticipo, no puede ser tenida en cuenta y hacer los cálculos sobre ese valor.

Finalmente, el ente auditor indica que el Contrato quedó liquidado en la vigencia 2022 con la entrega de 100 viviendas VIP contratadas y con un pago total de \$5.796.812.000, pero con obligaciones pendientes por parte del contratista, como la entrega de 1 escritura y 1 certificado de tradición, actividad que no se debió pagar hasta tanto entregara a paz y salvo por todo concepto.

Respecto de lo anterior, se debe indicar que el contrato 2013-C-0181-18-J0378, cuenta con Acta de Terminación suscrita el 14 de febrero de 2020 (y no acta de liquidación del año 2022 como lo indica la CGR), y en la misma se reporta el cumplimiento total de las obligaciones del contratista.

Así, en dicha Acta en el literal I, se incorpora un cuadro con la relación de las 100 escrituras públicas de compraventa, con sus respectivos 100 certificados de Tradición.

Con base en lo anterior, no es posible argumentar que el FA realizó los pagos del contrato mencionado sin el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dicho proyecto.

De acuerdo con lo manifestado en la presente observación no es posible señalar que existieron deficiencias en la planeación de los contratos, así como en lo relacionado con el control y seguimiento del proceso contractual. Tampoco, es posible argumentar el incumplimiento de las cláusulas pactadas en los Estatutos de Contratación del FA.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

Con respecto a la fecha de facturación del anticipo, si bien es cierto, el Fondo Adaptación precisa que en la factura se registra como fecha el 5 de marzo de 2018, documento aportado por esta entidad; No obstante, en la cláusula Sexta del considerando del contrato, se manifiesta que el día 2 de mayo de 2017 se celebró contrato para compra de Lote con Alianza Fiduciaria donde a través de ella se realizaron los pago de este lote, fecha que concuerda con la radicación de la factura para el anticipo, en el entendido que, se celebra contrato fiduciario para manejo de anticipo.

Con respecto al valor del contrato sobre el cual se determinó el anticipo, se

considera que el argumento presentado por el Fondo en su respuesta no lleva a desvirtuar lo observado por la CGR, por cuanto la entidad tomó para el pago del anticipo, el valor inicial del contrato por \$5.164.019.000 más la adición por \$304.675.000 efectuada el 1 de enero de 2018, fecha anterior a la suscripción del contrato en cuestión, que resulta un total del contrato por \$5.468.694.000 y no sobre el valor determinado como inicial del contrato.

Frente a la nominación de Acta de liquidación, se valida lo de la entidad, en razón al tipo de contrato celebrado el cual se rige por el derecho privado, donde no es obligación realizar acta de liquidación de los mismos.

En conclusión, se precisa que la observación se mantiene con respecto a la determinación del anticipo sobre el total del valor del contrato que incluye una adición en valor realizada antes de la suscripción del contrato determinando que lo argumentado no desvirtúa la observación y lo constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la forma como se estructuró el anticipo aplicando la adición realizada antes de la suscripción del contrato, en razón a que al contrato no se le está modificando el objeto contractual.

## **HALLAZGO 8. VALORIZACIÓN DE UNIDADES DE VIVIENDA VIP. Administrativo, Disciplinario y Fiscal.**

En el desarrollo de los contratos de promesa de compraventa de los Proyectos de vivienda El Pondaje y charco azul, y Torres de la Paz, COMFANDI junto con los contratistas realizaron más de una valoración con adiciones a los proyectos de vivienda VIP, los cuales no eran permitidos de acuerdo a los lineamientos del numeral 54 del Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación. Esta inobservancia ocasionó detrimento patrimonial por \$5.031.770.400, correspondientes a las adiciones no permitidas por la reglamentación del mismo Fondo.

### **• CRITERIOS**

*Constitución Política. ARTÍCULO 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.*

*Artículo 267: La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles*

*administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*La Ley 610 de 2000, Artículo 3, establece: "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las persona de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, (Resaltado y negrilla fuera de texto) tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir les fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales"*

*La misma Ley 610 de 2000, Artículo 6° estipula: "Daño patrimonial al estado. "Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterior de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, \*reducida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".*

*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."*

*Ley 1793 del 7 de julio de 2016 "por medio de la cual se dictan normas en materia de costos de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.*

*Estatuto Orgánico del Sistema Financiero Decreto - Ley 663 de 1993*

*Decreto Reglamentario 2555 de 2010 - Decreto único para el Sector Financiero, Asegurador y del mercado público de valores.*

*Código de Comercio. Decreto 1074 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria Y Turismo". Art. 864. Definición. "El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta".*

*Ley 1952 de 2019. Código General Disciplinario, establece los principios relacionados con el derecho disciplinario, los artículos 27 y 38, señalan:*

*“Acción y Omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

*Deberes. Son deberes de todo servidor público(...)*

*(...) Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”*

*Resolución de la Gerencia del Fondo Adaptación Nro. 095 del 18/02/2015. A través de la Cual se adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación (Vigente hasta el 01/07/2020).*

*Resolución de la Gerencia del Fondo Nro. 0182 del 01/07/2020. Adopta el Manual de Contratación del Fondo Adaptación. 8-GCT-M-01. Versión 1.0.*

*Convenio Marco Interadministrativo NRO. 001 DE 09/04/2015, Suscrito entre el Fondo Adaptación, el Municipio de Cali, la CVC y EMCALI.*

*Contrato Nro. 181 DEL 26/09/2013, con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI, cuyo objeto era Proveer, hasta 6.000 soluciones de vivienda VIP.*

*Contrato de Promesa de “CIUDADELA RECREATIVA PONDAJE Y CHARCO AZUL”. Cláusula Tercera: Precio de las viviendas prometidas en venta*

*Contrato de Promesa de Compraventa “TORRES DE LA PAZ”. Formas de pago. Cláusula Tercera: Precio de las viviendas prometidas en venta*

*Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación (2015). numeral 54: (...) o por adquisición de vivienda nueva mediante compraventa, contará por una sola vez con el incremento por cambio de siguiente vigencia.*

*El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD". Artículo 85. Concepto de vivienda de interés social. (...) Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 SMMLV).*

- **CONDICIÓN**

En el desarrollo de los contratos de promesa de compraventa de los Proyectos de vivienda El Pondaje y Charco Azul, y Torres de la Paz, COMFANDI junto con los

contratistas realizaron más de una (1) valoración con adiciones a los proyectos de vivienda VIP, los cuales no eran permitidos de acuerdo con los lineamientos del numeral 54 del Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación, que reglamenta el proceso de adquisición a través de compraventa de viviendas nuevas. En la TABLA 18, se observa un indebido incremento en la valoración de las VIP por valor de \$5.031.770.400, que representa un detrimento patrimonial por dicho valor.

TABLA 18. VALORACIÓN PROYECTOS DE VIVIENDA VIP (CIFRAS EN PESOS)

Proyecto de Vivienda	Valor Inicial del contrato \$	Valorización 1 \$	Valorización 2 \$	Valor total \$ Del Contrato
Pondaje y Charco Azul.	20.656.076.000	1.218.700.000	1.312.472.000	23.187.248.000
Torres de la Paz	7.721.896.000	540.534.400	3.719.298.400	11.981.728.800
<b>TOTALES \$</b>	<b>28.377.972.000</b>	<b>1.759.234.400</b>	<b>5.031.770.400</b>	<b>35.168.976.800</b>

FUENTE: Análisis CGR Contrato promesa de compraventa

La anterior situación, genera incremento no justificado de la valorización de las viviendas, ocasionado por los reiterados incumplimientos en los plazos establecidos en los contratos para las entregas de las viviendas, por las continuas suspensiones presentadas por los contratistas donde presentan, la necesidad de valorizar los proyectos en varias ocasiones para alcanzar un equilibrio financiero y poder concluir con los proyectos de vivienda VIP por parte de los contratistas.

Durante la ejecución del proyecto de vivienda Pondaje y Charco Azul se presentaron las siguientes modificaciones:

- En el otrosí número 1 del 13 de diciembre de 2018 se toma la decisión de ajustar el valor del contrato a 70 SMMLV del año 2018. quedando el valor de la vivienda en 54.686.940 en consecuencia el valor de las 400 casa quedaría en \$21.874.776.000.
- En el otro si número 7 del 22 de abril de 2021 COMFANDI e IC PREFABRICADOS se toma la decisión de ajustar el valor del contrato a 70 SMMLV del año 2019. quedando el valor de la vivienda en \$57.968.120 en consecuencia el valor de las 400 casa quedaría en \$23.187.248.000.

Durante la ejecución del proyecto de vivienda Torres de la Paz se presentaron las siguientes modificaciones:

- En el otro si número del 4 de abril de 2017 Comfandi y Constructora Inmobiliaria Enlace S.A.S acuerdan ajustar el valor de cada vivienda VIP en

70 SMMLV del año 2017. quedando el valor de cada vivienda en \$51.640.190 en consecuencia el valor de las casas quedaría en \$8.262.430.400.

El 3 de mayo de 2022 Constructora Inmobiliaria Enlace S.A.S firma la cesión del contrato de compraventa “Torres de la Paz” a la constructora inmobiliaria L&C S.A.S. y se revalorizan los apartamentos faltantes de la siguiente manera:

1. 60 unidades de vivienda vip a 70 SMMLV del 2019 (57.968.120),
2. 20 unidades de vivienda vip a 80 SMMLV del 2020 (70.224.240)
3. 80 unidades de vivienda vip a 87 SMMLV (87.000.000)

Por lo anterior, se evidencia incumplimiento del numeral 54 del Instructivo General Programa Nacional de Vivienda del Fondo Adaptación el cual establece que los proyectos de vivienda solo podrán valorizarse a la vigencia por una sola vez.

La inobservancia de este reglamento denota deficiencias en el seguimiento a la ejecución del Contrato 0181-2013 por parte del Fondo y deficiencias en la Supervisión por parte de PROPACIFICO. Al permitir y no advertir sobre la situación de la diferencia presentada y comunicada por los contratistas a raíz de las diferentes situaciones, algunas de fuerza mayor, donde manifestaban la incapacidad de cumplir con el objeto contractual. La materialización de estos riesgos deja en evidencia la falta de seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable y jurídico por parte de PROPACIFICO y el supervisor.

Los contratos presentaron diferencias por lo que tuvieron que apalancarse, no solo en los préstamos realizados por COMFANDI sino, también, trasladando los mayores costos al beneficiario final o comprador de la vivienda.

Igualmente incrementó el valor de la vivienda soportado en el art 85 del PND 2018-2022 donde reglamenta que una vivienda VIP podría valer hasta 90 SMLMV, siempre y cuando, en la ciudad donde se desarrolla el proyecto **demuestre presiones en el valor del suelo.**

Del mismo modo ante la falta de gestión no se logró el reconocimiento del siniestro presentado por los contratistas ante las pólizas contractuales, dejando en riesgo la continuidad de los proyectos.

En consecuencia, el hallazgo se constituye con connotación fiscal por \$5.031.770.400, correspondientes a las adiciones no permitidas por la reglamentación del mismo Fondo. Ese valor corresponde a \$1.312.472.000 del proyecto El Pondaje y Charco Azul; y \$3.719.298.400 del proyecto Torres de la Paz. Adicionalmente, con presunta incidencia disciplinaria en los términos definidos por los artículos 27 y numera 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

La entidad en su respuesta argumentó lo siguiente:

En cumplimiento de lo anterior, los estudios previos del contrato N.º 181 de 2013 contempla, en la página 12, el valor a liquidar para las VIP que se adquieran en cumplimiento de este. En tal sentido, el Fondo Adaptación estableció que “...El valor de la vivienda será de 70 smmlv liquidados al valor del salario mínimo de la vigencia de construcción de las viviendas...”, lo que indica que el Fondo previó los incrementos que se podrían presentar en la ejecución del programa de adquisición de viviendas, producto del ajuste del valor del smmlv. Este proceso de actualización del valor de las VIP, deja claro que el valor estimado de la adquisición de vivienda se estimó en pesos corrientes, calculando, como se ha dicho, el valor de las VIP de conformidad al valor del salario mínimo legal vigente a la fecha de suscripción del correspondiente contrato.

Si bien como lo indica la CGR, los contratos de los proyectos de vivienda Pondaje y Charco Azul y Torres de la Paz fueron modificados en su valor, dichas modificaciones estaban permitidas desde la suscripción de los contratos así:

### **Ciudadela Recreativa Pondaje y Charco Azul**

*“Clausula Tercera: Precio de las Viviendas prometidas en venta: (...)*

*Parágrafo Primero: Las partes contratantes acuerdan que los 400 apartamentos que se entregarán en el año 2018 tendrán el valor real de SETENTA (70) Salarios mínimos mensuales Legales Vigentes (SMMLV) establecidos para el año 2018.*

*Parágrafo Segundo: Las partes contratantes acuerdan que una vez este definido el valor real del salario mínimo legal mensual vigente para el año 2018, suscribirán en el mes de enero otro si al presente contrato para determinar el valor real del mismo y determinar el precio de los 400 apartamentos que se entregaran a los beneficiarios del FONDO ADPATACIÓN EN EL AÑO 2018 (...)*”

### **Torres de la Paz**

*“Clausula Tercera: Precio de las Viviendas prometidas en venta: (...)*

*Parágrafo Primero: Las partes contratantes acuerdan que los 160 apartamentos que se entregarán en el año 2017 tendrán el valor real de SETENTA (70) Salarios mínimos mensuales Legales Vigentes (SMMLV) establecidos para el año 2017.*

*Parágrafo Segundo: Las partes contratantes acuerdan que una vez este definido el valor real del salario mínimo legal mensual vigente para el año 2017, suscribirán en el mes de enero otro si al presente contrato para determinar el valor real del mismo y determinar el precio de los 160 apartamentos que se entregaran a los beneficiarios del FONDO*

ADAPTACIÓN EN EL AÑO 2017 (...)" (sic)

Ahora bien, de acuerdo con lo manifestado por el ente auditor los dos proyectos sufrieron segundas modificaciones a los valores de las VIP, los cuales se explican a continuación:

### **Ciudadela Recreativa Pondaje y Charco Azul**

*Dicho contrato surge en desarrollo del Acuerdo de Cooperación suscrito entre la Alcaldía de Cali, Comfandi e IC Prefabricados, el cual consistía en establecer un marco de relaciones de la cooperación entre LAS PARTES, con el fin de aunar esfuerzos para coordinar, gestionar y concertar de forma conjunta todas las acciones que permitan "LA EJECUCION DEL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO URBANO CIUDADELA RECREATIVA EI PONDAJE Y CHARCO AZUL", ubicado en la ciudad de Santiago de Cali, para los beneficiarios del programa "Plan Jarillón de Cali", del FONDO ADAPTACIÓN,*

*En la cláusula Tercera del contrato de promesa de compraventa había quedado establecido como precio inicial de venta de cada una de las viviendas de interés prioritario VIP, SETENTA (70) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) al momento en que se efectúe la escrituración y entrega correspondiente. Sin embargo, a fin de establecer un valor para el contrato, se tomó inicialmente como referencia el valor del salario mínimo establecido para el año 2017. Sin embargo, se estableció que, los 400 apartamentos que se entregarían en el año 2018 y tendrían el valor real de 70 SMMLV establecidos para el año 2018. El contrato tuvo que ser suspendido durante la vigencia 2018, por dificultades en primer lugar, con la obtención de los documentos necesarios para la viabilidad, como el Esquema Básico de los predios a desarrollarse, el cual fue objetado en tres ocasiones por la entidad evaluadora del proyecto y ratificado el mismo número de veces por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, lo que retrasó la viabilidad del mismo. Y en segundo lugar, surgieron inconvenientes para el inicio de obra de la Etapa 1ª, relativos a la liberación del terreno para iniciar construcción.*

*Fue reiniciado el contrato, el 13 de diciembre de 2018 se suscribe el otro si No. 1, mediante el cual se realiza el ajuste por vigencia 2018 de acuerdo con lo estipulado en la Cláusula tercera del Contrato.*

*Por el desplazamiento de la ejecución del contrato, el Fondo Adaptación, mediante comunicación No. E-2018-021639 de fecha 15 de noviembre de 2018, informa a la Alcaldía de Santiago de Cali que el Fondo Adaptación debe realizar un reconocimiento económico de cada una de las viviendas hasta 70 SMLMV año 2018 y se recomienda que se adelante por parte del Macroproyecto las actividades pertinentes para que el Municipio de Santiago de Cali aporte el excedente de recursos para cubrir el valor de las viviendas hasta 70 SMLMV año 2019, en virtud del principio de responsabilidad que le ocupa en el convenio marco Interadministrativo No. 001 de 2015, esto, originadas de sus obligaciones de gestión social y liberación de terrenos derivadas del Convenio marco 001 de 2015, y como consecuencia de ello se trasladó la ejecución del contrato al año 2019.*

*Dado que el Distrito debía adelantar los trámites presupuestales correspondientes para el aporte de dichos recursos, lo cual podía tomar un tiempo considerable, el Fondo Adaptación acordó con la alcaldía de Santiago de Cali, aportar al proyecto Ciudadela Recreativa El Pondaje y Charco Azul la suma correspondiente al incremento del valor en SMLMV para el año 2019, como determinación del valor del contrato, de acuerdo con lo estipulado en el otro si No. 1.*

*Pese a que el contrato tuvo una primera actualización de vigencia para el año 2018, el contratista no ejecuto ningún recurso en dicha vigencia, por lo que podríamos decir que la actualización fue en vano y no obtuvo beneficio de ella. Se debe recordar que las suspensiones de 2018 no fueron imputables a él.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que el responsable de las situaciones sociales que originaron la suspensión del Contrato es el Municipio, el Fondo de manera clara le exigió al municipio que saliera como un tercero a mitigar los efectos de esa suspensión. Así pues, el 12 de noviembre de 2021 la Alcaldía de Cali y el Fondo Adaptación suscribieron el Convenio 007 de 2021, para el desarrollo de proyectos de vivienda para la población que habita la zona de riesgo no mitigable, beneficiarias del proyecto Plan Jarillón De Cali”.*

### **Contrato de Compraventa Torres de la Paz:**

*En el marco del contrato 181 de 2013, la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA-COMFAMILIAR ANDI-COMFANDI celebró el 14 de diciembre de 2016 el contrato de promesa de compraventa 2013-CV-0164-16-J0237 con la Constructora e Inmobiliaria Enlace S.A.S., para transferir a título de compraventa a favor de los hogares beneficiarios que acepten mediante acta de entendimiento, 160 soluciones de vivienda que harán parte del proyecto Torres de la Paz. El 19 de julio de 2019, el contrato de promesa de compraventa fue suspendido por segunda vez por 60 días calendario. Reiniciado el contrato el 20 de septiembre de 2019, la Constructora e Inmobiliaria Enlace S.A.S. no cumplió con la entrega de la licencia de construcción ni entregó de manera material y real las 160 soluciones de vivienda.*

*Ante los incumplimientos de la Constructora ENLACE y con ello el incumplimiento de Comfandi con relación a sus obligaciones del contrato 181 de 2013, el 28 de septiembre de 2020, en reunión realizada entre el Fondo Adaptación, PROPACIFICO y Comfandi, se acordó que ésta última, presente una propuesta que resulte ser viable para la liquidación y normalización del proyecto Torres de la Paz.*

*El Fondo Adaptación mediante comunicado E-2020-008673 del 18 de diciembre de 2020, indicó que, “Teniendo en cuenta que las partes son convocadas por el interés público que persiguió el Fondo Adaptación con el contrato No. 181 de 2013 por el cual COMFANDI suscribió el contrato de promesa de compraventa. No. 2013-VC-016416-J0237 para cumplir con su obligación de proveer hasta 6000 unidades de vivienda, y tomando como base la propuesta realizada por COMFANDI, el Fondo Adaptación considera, que el acuerdo a suscribir debe girar en torno al contenido del contrato de transacción que se propone y adjunta a esta comunicación, para su revisión y análisis, propuestas y*

observaciones”.

*Es así como, el 24 de marzo de 2021, el Fondo Adaptación y Comfandi suscriben contrato de transacción cuyo objeto es: “Las partes acuerdan transigir con el objeto de precaver un eventual litigio y cualquier tipo de reclamación, incluida la de perjuicios surgida por razón o con ocasión de la ejecución del Contrato 181 de 2013, especialmente por el incumplimiento de proveer 160 unidades de vivienda en el marco del contrato promesa de compraventa 2013-VC-016416-J0237.”*

*Es así como en el Otro si Nro 5 del 3 de mayo de 2022 al Contrato de promesa de Compra venta del proyecto Torres de la Paz, se estableció lo siguiente:*

*“CLAUSULA PRIMERA: Se modifica la CLAUSULA TERCERA- PRECIO DE LAS VIVIENDAS PROMETIDAS EN VENTA LA CUAL QUEDA ASI:*

*“TERCERA: PRECIO D ELAS VIVIENDAS PROMETIDAS EN VENTA: el valor pactado por los contratantes como precio de venta de cada una de las viviendas de interés prioritario VIP se actualizará y será fijado de la siguiente manera:*

- 1. 60 unidades de vivienda se pagarán a un valor de 70 SMMLV al año 2019*
- 2. 320 unidades de vivienda se pagarán a un valor de 80 SMMLV al año 2021*
- 3. 80 unidades de vivienda se pagarán a un valor de 87 SMMLV al año 2022. (...)*

*“CLAUSULA SEGUNDA: Se modifica la CLAUSULA CUARTA – FORMA DE PAGO LA CUAL QUEDARÁ ASI: Las partes acuerdan que la forma de pago y el giro de los recursos de la compraventa, se derivará de recursos exclusivos de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA – COMFAMILIAR ANDI – COMFANDI, (...)”*

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

Los contratos fueron pactados inicialmente para ser ejecutados en 1 año el de Torres de la paz y en un año y medio el de ciudadela Pondaje y Charco Azul, tiempo promedio para la construcción de unidades habitacionales VIPs. Según los estudios previos Comfandi fue seleccionada para cumplir con el contrato por su experiencia en el desarrollo de este tipo de proyectos VIPs, los cuales se requieren de manera urgente para la población afectada por las calamidades presentadas en el País. De ahí que se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y se adoptan medidas inmediatas de reparación y reconstrucción.

El contrato entre Comfandi y el constructor fue pactado para que se realizará en un tiempo específico teniendo en cuenta toda la normatividad en desarrollo de este tipo de proyectos tanto del derecho público como el privado, por lo cual al llegar a la fecha final inicialmente pactada, y en una previa evaluación se observa una bajada ejecución, esto muestra un incumplimiento el cual posiblemente conlleva al

aplazamiento y revalorización de los proyectos en un tiempo mayor al inicialmente pactado.

Según el instructivo el cual está basado en el Decreto 4819 de 2010 “Por el cual se crea el Fondo Adaptación” en relación a las medidas inmediatas ante los riesgos de calamidad presentados en la población asentada en el área no mitigable del PJAOC. Una vez dado inicio a la construcción, teniendo en cuenta la disponibilidad plena de los recursos, según el instructivo podrían ser valorizados hasta por una sola vez al año siguiente de la firma del contrato.

En este sentido podemos ver que el valor futuro pagado por una propiedad raíz no será mayor una vez firmado el contrato a valores del año siguiente a este. Desde una perspectiva de inversión para el comprador de un proyecto de vivienda incluyendo las VIPs, es que la valorización que tengan las unidades residenciales a partir del valor futuro pactado ya entra a ser percibidas por el beneficiario o dueño del apartamento.

En el caso de Torres de la paz podemos ver que el valor futuro pagado teniendo en cuenta la valorización al año siguiente de la firma del contrato como se realizó en el otrosí número 4 de abril de 2017 es de \$21.874.776.000. Por tanto, al realizar la segunda valorización el valor del proyecto aumenta a \$23.187.248.000 el cual genera una diferencia de \$1.312.472.000 los cuales debieron ser un beneficio al comprador por su inversión en el proyecto de vivienda.

En el caso de la ciudadela recreativa Charco Azul y Pondaje evidenciamos que el valor futuro del proyecto teniendo en cuenta la valorización al año siguiente de la firma del contrato, como se realizó en el otrosí número 1 del 13 de diciembre de 2018 es de \$8.262.430.400. Por tanto, al realizar la segunda valoración el precio del proyecto asciende a \$11.981.728.800 el cual genera una diferencia de \$3.719.298.400, los cuales debieron ser un beneficio para el comprador o dueño de la unidad de vivienda por su inversión en el proyecto de VIP.

Así tanto el Fondo Adaptación como PROPACIFICO debieron dar acompañamiento continuo a las inversiones en la construcción de vivienda nueva y no solamente delegar a Comfandi para el desarrollo de estas. Por tanto, al evidenciar que los contratistas no cumplirían con el objeto contractual debieron exigir las garantías y reorganizar el plan para la reubicación inmediata de la población desalojada de manera forzosa y la población que aún continuaban en la zona de riesgo no mitigable, al mismo tiempo, activando los mecanismos necesarios para garantizar la recuperación de los aportes y la reinversión en el cumplimiento de las metas y la entrega de las soluciones de vivienda.

Por esta razón se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y connotación fiscal por \$5.031.770.400, correspondientes a las valorizaciones adicionales aplicadas a los contratos mencionados debido al incumplimiento por parte de la Administración municipal y del contratista de la Urbanización Torres de la Paz.

### **HALLAZGO 9. CONTRATO DE COMPRAVENTA 2013-C-0181-18-J0410 – URBANIZACIÓN LOS ROBLES. Administrativo, Disciplinario y para Indagación Preliminar.**

En la revisión y análisis del contrato 2013-C-0181-18-J0410 – Urbanización Los Robles, suscrito el 18/07/2018 entre COMFANDI y el CONSORCIO LATCO S.A A2, se evidenció incumplimiento contractual, debido a la terminación y liquidación del contrato con obligaciones pendientes por ejecutar. Para dar cumplimiento a estos compromisos, en el acta se dejó constancia que el contratista terminará las actividades entre febrero y abril de la vigencia 2023, es decir con un estimado de tres (3) meses para emitir el paz y salvo por todo concepto y de esta manera el Operador realizar el pago pendiente por estos compromisos. Sin embargo, al analizar el informe financiero, no se mostró que el Operador Comfandi tuviera saldos pendientes por estas actividades no ejecutadas al finalizar el plazo contractual.

- **CRITERIOS**

*Constitución Política de Colombia,*

*Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social.*

*Artículo 267. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.*

*Ley 734 de 2002, Código General Disciplinario, modificado por la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario. Establece los principios relacionados con el derecho disciplinario, los artículos 27 y 38, señalan:*

*Artículo 34 “Acción y Omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo. (...)*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público(...)*

*(...) Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injusticia de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. (...).”*

*La Ley 610 de 2000 establece:*

*Artículo 3°. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las persona de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, (Resaltado y negrillas fuera de texto) tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir les fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*

*Artículo 60. Daño patrimonial al estado. "Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterior de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, \*reducida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías."..*

*Código de Comercio de Colombia – Decreto 410 de 1971*

*Art. 864. Definición. “El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta”.*

*Art. 868. Revisión del contrato pro circunstancias extraordinarias. Cuando circunstancias, extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá ésta pedir su revisión.*

*Estudios Previos para Proveer Soluciones de Vivienda de Interés Prioritario (VIP) para el reasentamiento de hogares en riesgos no mitigables localizados sobre el Jarillón del Río Cauca y las Lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali.*

*Contrato Nro. 076 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca – FDI, para ejercer la gerencia del proyecto PJAOC.*

*Contrato Nro. 0181 de 2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Caja de Compensación Familiar -COMFAMILIAR ANDI- COMFANDI, para proveer hasta 6.000 soluciones de vivienda de Interés Prioritario – VIP-*

- **CONDICIÓN**

Revisada la información contenida en el contrato 2013-C-0181-18-J0410 – Urbanización Los Robles, suscrito el 18 de julio de 2018 entre COMFANDI y el CONSORCIO LATCO S.A A2, con el objeto de ejecutar proyectos inmobiliarios, en cumplimiento al contrato 181-2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y Comfandi, para la construcción de 100 apartamentos en el proyecto VIP, de las cuales prometió el prometiente vendedor transferir a título de venta estas soluciones de viviendas que harán parte del proyecto denominado Urbanización “Los Robles” por un valor pactado para cada una de las viviendas de 70 SMLVM de 2018, equivalente a un total de \$5.468.694.000, valor amparado con el Certificado de Disponibilidad de Recursos Nro. 0003578 del 7 de marzo 2018, expedido por el Consorcio FADAP 2012 de recursos del Fondo Adaptación.

Según Parágrafo de la cláusula tercera, en el mes de enero de 2019, se suscribió un Otrosí, en el cual se determinó el valor real del contrato y el precio de los apartamentos pendientes de entrega a los beneficiarios del Fondo Adaptación, teniendo en cuenta que el precio de las soluciones de viviendas se pactó en 70 SMLVM del año en que se otorguen las escrituras, observando que, para ello, se generó el Certificado de Disponibilidad de Recursos Nro. 4350 del 11 de enero de 2019 por \$328.118.000 como valor adicionado al contrato y se determinó como valor total del contrato la suma de \$5.796.812.000, el cual se efectuaron pagos por \$5.583.535.300, lo cual arroja un saldo pendiente de pago por \$213.276.700, saldo por ajustar de cuatro (4) facturas que fueron pagadas con salario mínimo legal vigente mensuales de la vigencia 2017 y no con el valor del 2018, cuando se hizo entrega de las viviendas.

El día 23 de diciembre de 2022, se suscribió el acta de terminación acordada entre las partes, observando que en ella se dejó constancia de las siguientes situaciones:

- 1- Saldo pendiente por ajustar sobre cuatro (4) cuentas de cobro pagadas.
- 2- Cesión del área deficitaria a la Alcaldía de Cali por pago pendiente sobre avalúo
- 3- Pago de compensación del predio que abarca las zonas verde y zona de equipamiento.
- 4- Redistribuir, adecuar, pintar y restaurar el área de juegos, siembra de árboles y emhradizar la zona verde faltante.
- 5- Pavimentar, adecuar y entregar vías y andenes al municipio.

Para dar cumplimiento a estos compromisos, en el acta se dejó constancia que el contratista terminará las actividades entre febrero y abril de la vigencia 2023, es decir con un estimado de tres (3) meses para emitir el paz y salvo por todo concepto y de esta manera el Operador realizar el pago pendiente por estos compromisos; Sin embargo, de conformidad con el informe financiero, no se demostró que el operador Comfandi le debiera saldo por estas actividades no ejecutadas al finalizar el plazo contractual.

Con lo anterior, se evidencia incumplimiento contractual, debido a la terminación y liquidación del presente contrato con obligaciones pendientes de realizar, las cuales hacen parte del contrato suscrito con el Consorcio.

El incumpliendo obedece a la falta de seguimiento continuo, oportuno y eficaz por parte del supervisor del contrato al no realizar las funciones que le fueron asignadas.

Al no realizar las funciones de supervisor cabalmente ocasionó que el contrato no se ejecutara siguiendo las actividades pactadas en el objeto del mismo de manera eficaz, eficiente y oportuna, toda vez que, el contratista no llevara a cabo las funciones bajo su cargo y generó la liquidación del contrato de manera definitiva, con obligaciones pendientes, con pago del 96% del contrato y el saldo pendiente del 4% corresponde a facturas pagadas con salarios del 2017 y no con el de 2018.

Debido a las actividades pendientes por ejecutar por parte del contratista y a que estas no se encuentran cuantificada, se determina que es procedente dar inicio a una Indagación preliminar por parte de la CGR.

Este hallazgo también tiene presunta incidencia disciplinaria, por liquidar el Contrato teniendo obligaciones contractuales pendientes de su ejecución.

- **RESPUESTA DEL FONDO A LA OBSERVACIÓN CGR**

El otrosí Nro. 2 estipula: “(...) *UN OCTAVO PAGO ASOCIADO A LA ENTREGA DE CERTIFICADOS DE TRADICIÓN. Este pago se hará por el cinco por ciento (5%) del valor de cada una de las soluciones de vivienda, respecto de las cuales se haya hecho entrega de los certificados de tradición, donde esté debidamente registrada la escritura pública de venta al beneficiario (...)*”

Por otro lado, el Acta de terminación del Contrato del Proyecto Los Robles estableció: “*Una vez el CONSORCIO LATCO S.A A2 cumpla con dichas obligaciones estimado en 3 meses a partir de la fecha de desembolso del saldo pendiente, el contratante emitirá paz y salvo al contratista por todo concepto con relación al contrato de promesa de compraventa No. 2013-C-0181-18-J0410.*”

De acuerdo con lo anterior, es claro que los pagos del contrato estaban condicionados al cumplimiento de obligaciones de escrituración y registro, más no frente al cumplimiento de obligaciones urbanísticas

Por lo anterior, los pagos se realizaron conforme a lo que establecieron las partes. De igual forma se observa en el acta de terminación del Contrato de promesa de Compraventa, cuando se establece que las obligaciones pendientes de ejecutar se realizarán en los tres meses siguientes a partir del desembolso del saldo pendiente.

Es por ello que el FA solicitó a Comfandi un plan de normalización del Contrato 181 de 2013, en el cual se hace la finalización de actividades relacionadas con zonas comunes, propiedad horizontal, con disponibilidad de servicios públicos y demás y en ese sentido dichas situaciones se encuentran previstas y por lo tanto no se ha actuado de manera antieconómica.

Dicha modificación se encuentra más efectiva, para que en el caso de un incumplimiento el FA pueda ser más eficaz en la búsqueda de la mitigación de los perjuicios que se puedan generar, por la no finalización de las áreas comunes.

No obstante, es claro que para el FA y conforme a su rol en este esquema contractual, quien responde por estas obligaciones en materia de zonas comunes y demás elementos propios de la propiedad horizontal, es COMFANDI, por ello es que se ha realizado los requerimientos correspondientes para normalizar la situación, lo cual se materializó en el otro si Nro. 6 Suscrito el 30 de agosto de 2023 entre el FA y COMFANDI.

- **COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA:**

El auditado con los argumentos presentados, confirma que los pagos del contrato estaban condicionados al cumplimiento de obligaciones de escrituración y registro, más no frente al cumplimiento de obligaciones urbanística; no obstante, en los documentos que soportan la ejecución del contrato, se constató a través de la comunicación de fecha trece (13) de septiembre de 2021, que el Vendedor solicitó una prórroga de sesenta (60) días al Contrato Nro. 2013-C-0181-18-J0410 de promesa de compraventa 100 VIP “Urbanización Los Robles”-derivado del Contrato 181 de 2013, con el fin de llevar a cabo la legalización completa de las obligaciones urbanísticas del proyecto como fueron:

- Imposibilidad de obtener un contacto directo tanto en Catastro como en el Agustín Codazzi para que informaran en que proceso se encontraba la solicitud de avalúo y claramente se sumaban los atrasos que ya habían tenido por parte de esta entidad a los generados por la emergencia sanitaria,

- haciendo más dispendiosa la solución a esta solicitud.
- Asignación de la visita de campo para verificación de las zonas a avaluar en el proceso para perfeccionar la entrega de zonas verdes y cesiones al municipio y con pendiente de realizar la liquidación formal del contrato. Programación de la visita pendiente para elaboración del avalúo requerido.
  - De manera telefónica asignaron cita para visita del funcionario del Municipio para el día 2 de septiembre de 2021, no obstante, nuevamente de manera telefónica indican que deben postergar la visita por imposibilidad de asistir ese día; aplazando la visita para el día 16 de septiembre. Es evidente que solo con la visita damos inicio al proceso que debemos gestionar por lo que es imposible cumplir con el requisito de la legalización de entrega de zonas verdes antes de la fecha prorrogada de terminación del contrato.

Con lo anterior, se demuestra que las actividades relacionadas hacen parte del contrato a pesar que en el objeto del mismo, se refiera a la entrega de las soluciones de viviendas VIP, que corresponden a apartamentos que conforman la Urbanización Los Robles, por lo tanto, no se puede apartar de la entrega de las VIP, lo correspondiente a las obras de las zonas verdes.

En conclusión, la respuesta o argumentos presentados por el Fondo Adaptación, se considera que no desvirtúa la situación detectada y comunicada, es así como informa que solicitó a Comfandi un plan de normalización del Contrato 181 de 2013, en el cual se hace la finalización de actividades relacionadas con zonas comunes, propiedad horizontal, con disponibilidad de servicios públicos y demás y en consecuencia, genera un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto en la respuesta no se argumenta o se informa la fecha en que fueron ejecutadas estas actividades, y el valor pagado sobre las mismas y por ello la CGR decide adelantar una indagación preliminar para determinar el costo de estas actividades y evaluar si se presentó un daño patrimonial en contra del estado.

### 2.1.7. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 7
----------------------------

<i>“Evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto”</i>
---

Para evaluar los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en este proyecto se revisó la oferta realizada por el operador COMFANDI relacionada al contrato 0181 de 2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI.

En el análisis se pudo constatar que el seguimiento y control de los recursos involucrados contó con debilidades, pues no se presentó una adecuada planeación ni administración del proyecto, toda vez que el proyecto fue prorrogado por más de cinco (5) años al planeado en su momento, generando impactos a nivel económico teniendo en cuenta que para proveer las viviendas se contaba con un presupuesto de 70 SMMLV, generando la pérdida del valor adquisitivo de los recursos apropiados para adquirir las 6.000 viviendas, dado que las VIP estaban tasadas en 70 SMMLV, recursos que no eran reevaluables. Por lo tanto, los mecanismos implementados para el seguimiento y control de los recursos involucrados en el proyecto no fueron eficientes.

Con respecto al seguimiento de los recursos para el cumplimiento de la finalidad del proyecto, con base en la información aportada por la Alcaldía de Santiago de Cali, avalada por el Fondo Adaptación, se observó que, al 31/12/2022, faltaban por reasentar aproximadamente el 40% de las 8.777 familias inicialmente censadas; aunado a ello, se pudo evidenciar que algunos tramos del Jarillón ya reforzados y realizados han vuelto a ser ocupados de manera ilegal, desconociendo el número adicional de personas que deben ser reasentadas.

En desarrollo de los procedimientos de Auditoría aplicados para dar cumplimiento a este objetivo, se validó el siguiente hallazgo:

### **HALLAZGO Nro. 10 MITIGACIÓN DEL RIESGO- Administrativo y para Otra Instancia.**

A casi once (11) años de haberse aprobado el Proyecto Plan Jarillón de Cali (Acuerdo del Consejo Directivo del Fondo del 02/02/2012), la CGR observa que, desde la perspectiva de la infraestructura del dique se ejecutó el reforzamiento de 23.5 de los 26.1 kms del (90%) que componen el Jarillón de Aguablanca, el canal interceptor sur de la CVC y la desembocadura del río Cali al Río Cauca. Sin embargo, la CGR también observó que, el proceso de reasentamiento de las 28.500 personas inicialmente censadas por la Alcaldía de Cali, falta por reubicar cerca del 50% y, de las 8.777 familias censadas, falta por reasentar el 40%; es decir, estas personas siguen aún en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón. Aunado a lo anterior, se pudo evidenciar que se han reasentado de manera ilegal un número indeterminado de personas en dicha zona de riesgo, sin que a la fecha exista un estudio que estime el riesgo que se encuentran las familias ubicadas en los tramos del Jarillón que fue reforzado y realizado dos metros, en promedio.

- **CRITERIOS**

*Ley 489 del 29/12/1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, reglamenta en su ARTÍCULO 3º, los Principios de la*

*función administrativa, la cual se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen. El Parágrafo de ese artículo, obliga a los órganos de control a tenerlos en cuenta, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular*

*Decreto 1920 del 01/06/2011 (Artículo 16), compilado en el DECRETO 1077 del 26/05/2014, ARTÍCULO 2.1.1.1.3.6.2. Beneficiarios. Para efectos de la aplicación de esta sección se consideran beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda los hogares conformados por los cónyuges, las uniones maritales de hecho, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional, y que cumplan con las siguientes condiciones: (...) 2. Que los hogares se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones: (2.1) Hogares incluidos en los registros oficiales de damnificados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, propietarios u ocupantes a cualquier título de una vivienda destruida en su totalidad que estaba localizada en zona de alto riesgo no mitigable certificada por la autoridad competente. (2.2) Hogares incluidos en los registros oficiales emitidos por autoridades competentes, no propietarios de viviendas que no están ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable pero que fueron integralmente destruidas por los efectos del Fenómeno de La Niña 2010- 2011. (2.3) Hogares propietarios u ocupantes de una vivienda ubicada en zona de alto riesgo no mitigable certificado por la autoridad competente, y que deben ser reubicados por su condición de potenciales afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.*

*Ley 1523 del 24/04/2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, donde se determina que la gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

*En su Artículo 4, numeral 16, de la Ley 1523 de 2012, define la Mitigación del riesgo, como las medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente. El numeral 25 de ese artículo 4, define también, el Riesgo de desastres, como los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son*

determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

Decreto 1807 de 19/09/2014, por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-Ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones; decreto que fue compilado en el Decreto 1077 del 26/05/2014, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio; en su Sección 8, Parágrafo 1 del Artículo 2.1.1.1.8.1.1. Campo de aplicación, se reglamenta que “En los casos en que la situación de desastre, calamidad pública o emergencia haya sido declarada como medida preventiva por encontrarse las familias ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable, se entenderá que esta situación atiende a programas de reubicación que adelantarán las entidades territoriales para gestionar recursos del subsidio familiar de vivienda a través de las bolsas concursables establecidas por la normatividad vigente, en cumplimiento de su obligación de reubicar a las familias asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable y de evitar nuevos asentamientos u ocupaciones en estas zonas, conforme lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989”.

En el Artículo 18 del Decreto 1807 del 2014, se registra que la evaluación de riesgo, es el resultado de relacionar la zonificación detallada de amenaza y la evaluación de la vulnerabilidad. Con base en ello, se categorizará el riesgo en alto, medio y bajo, en función del nivel de afectación esperada. Para las zonas en alto riesgo se definirá la mitigabilidad o no mitigabilidad, a partir de las alternativas de intervención física para reducir y evitar el incremento de la amenaza y/o vulnerabilidad. Para estas alternativas se deberá evaluar su viabilidad de ejecución desde el punto de vista técnico, financiero y urbanístico. Bajo estas evaluaciones se obtendrá la definición del riesgo alto mitigable o riesgo alto no mitigable.

En el Artículo 20 del Decreto 1807 de 2014, se reglamenta que, para la prevención, mitigación del riesgo y/o reducción de la amenaza y/o vulnerabilidad, el estudio de evaluación de riesgo planteará medidas que podrán ser estructurales y no estructurales y que, en las zonas donde se define que el riesgo es no mitigable, se deben identificar en detalle las viviendas y construcciones que serán objeto de reasentamiento, además de las obras de estabilización necesarias para evitar que aumente la influencia del fenómeno en estudio

Sentencia T-547 de 18/11/2019. Con la cual, la corte Constitucional dicta jurisprudencia sobre: (a) Deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable (b) Protección del derecho a la vivienda digna en relación con los procedimientos de desalojo forzoso de asentamientos humanos.

Resolución 340 del 29/04/2015. A través de la cual el Fondo Adaptación adopta Lineamientos de reubicación y reconstrucción de Vivienda. El Fondo establece los lineamientos para la ejecución del programa Nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas para la atención de hogares damnificados y/o localizados en zona de alto riesgo no mitigable, afectadas por los eventos derivados del fenómeno de la Niña 2010-2011.

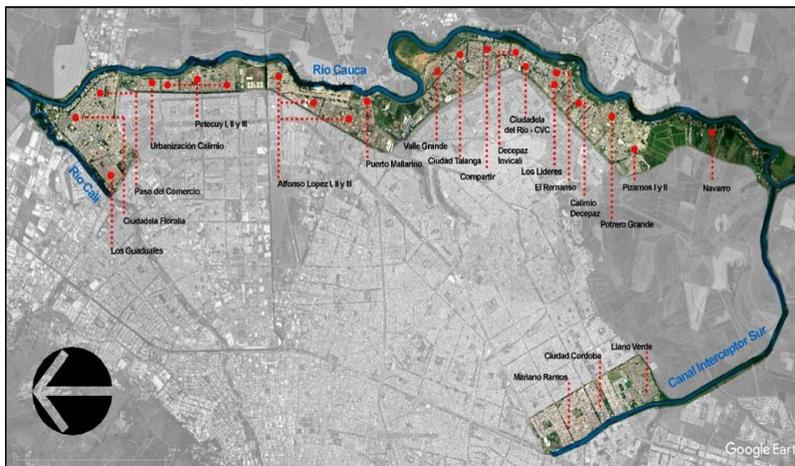
Resolución Orgánica CGR Nro. 055 del 10/11/2022, Por la cual la Contraloría General de la República adopta la “Guía de Actuaciones Especiales de Fiscalización en el Marco de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores -ISSAI (por sus siglas en inglés)”.

“PLAN JARILLÓN RÍO CAUCA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI (PJAOC)”, hoy conocido como PLAN JARILLÓN DE CALI (PJC), postulado por la Gobernación del Valle y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC, aprobado por el Fondo Adaptación mediante Acuerdo de su Consejo Directivo de febrero 02 de 2012, estableciendo un cronograma inicial de actividades para ejecutar el Proyecto que iba desde Septiembre de 2012 (Estudios de Análisis de Riesgos a cargo del Fondo Adaptación), hasta Enero de 2017 (Componentes Reducción de la amenaza de inundación por desbordamiento, de responsabilidad de la CVC).

Dentro del ítem PROPÓSITO del proyecto, se contemplaba entre otras actividades, el reasentamiento de viviendas que han sufrido con el fenómeno de la Niña y la mitigación del riesgo de la ciudad de Cali y la reducción de las amenazas-vulnerabilidades y riesgos, que tiene que ver con intervenciones en: (a) el corredor del Río Cauca sobre Cali mediante la defensa, el reforzamiento y recuperación de 17 Kms de Jarillón y 8 Kms en el Canal Interceptor Sur y Río Cali; y (b) la necesidad de reasentar aproximadamente 15.000 viviendas.

En la FIGURA 2, se representa gráficamente la intervención que está ejecutando el Proyecto Plan Jarillón, en la ciudad de Cali.

FIGURA 2. INTERVENCIÓN PROYECTADA DEL JARILLÓN DE LA CIUDAD DE CALI



FUENTE. Alcaldía de Cali. Mapa de Gestión Social del Plan Jarillón de Cali

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LOS PAÍSES BAJOS / FONDO ADAPTACIÓN – COLOMBIA. ROYAL HASKONING DHV. “Dique de Aguablanca a lo largo del Río Cauca, Cali, Colombia”. Diagnóstico y recomendaciones. Enero de 2013. Este estudio realizado por la firma especializada en construcción y manejo de diques, Royal

*Haskonig DHV, con recursos del Convenio suscrito por los Gobiernos de Colombia y Holanda, recomendó entre otras cosas y a corto plazo: “2. Reasentamiento de casas en el dique y en la berma. Alrededor de 15.000 familias viven en el dique y berma, estos necesitan ser reasentados”.*

*Convenio Nro. 047 del 14/08/2013, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Fondo Especial de Vivienda de Cali – FEV. Cuyo objeto es realizar el cierre financiero de las soluciones de vivienda de interés prioritario (VIP), para el reasentamiento de hasta 301 hogares ubicados en zonas de riesgo no mitigable por inundación, localizados sobre el Jarillón de Aguablanca, y en las lagunas del Pondaje y Charco Azul en la ciudad de Santiago de Cali.*

*Convenio Marco Interadministrativo de Cooperación y Apoyo Financiero Nro. 001 de 2015, celebrado entre el Municipio de Cali, EMCALI, la CVC y el Fondo Adaptación, cuyo objeto es, articular las acciones definidas en el Plan de Intervención, para la reducción del riesgo por inundación en la zona oriental de la ciudad de Santiago de Cali – Distrito de Aguablanca, en el marco del Proyecto Jarillón de Cali y establecer el compromiso de garantía del aporte de los recursos de las entidades intervinientes en su ejecución: Municipio de Santiago de Cali, CVC, EMCALI y Fondo Adaptación, de conformidad con los Términos y Condiciones Contractuales-TCC y sus anexos, los cuales hacen parte integral de dicho convenio”.*

*En la TABLA 19 se presenta un resumen de los componentes de reducción de riesgo, las acciones a ejecutar y las instituciones responsables de cada componente. También se tendrá en cuenta todas las modificaciones realizadas al Convenio (Otrosíes #01 al 11 de 2021).*

*En la TABLA 20 se presenta el Cronograma inicial, que se registró en el proyecto postulado y aprobado el 02/02/2012 por el Consejo Directivo del Fondo Adaptación. De igual manera, la modificación realizada al cronograma del proyecto, al momento de la suscripción del Convenio 001 de 2015.*

**TABLA 19. COMPONENTES DEL PLAN JARILLÓN DE CALI**

<b>REDUCCION DEL RIESGO</b>	<b>ACCIONES A EJECUTAR</b>	<b>ENTIDAD RESPONSABLE</b>
1. Reducción de la Amenaza (Hidráulico y Geotécnico)	Reforzamiento y reconstrucción de JARILLÓN es: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 Kms del Jarillón Aguablanca</li> <li>• 2 Kms del Río Cali</li> <li>• 6 Kms del canal interceptor Sur</li> <li>• Protección de orillas</li> </ul>	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC
2. Reducción de la Vulnerabilidad Social	Acompañamiento social de aproximadamente 7.500 Hogares, estimado en la verificación inicial, que habitan en zonas de alto riesgo No mitigable en el área de influencia del Jarillón de Aguablanca y laguna El Pondaje	Municipio de Santiago de Cali
	- Reasentamiento - Definir oferta y la solución de vivienda para los hogares ubicados en las zonas de alto riesgo no mitigable.	Operador de Vivienda (COMFANDI)

REDUCCION DEL RIESGO	ACCIONES A EJECUTAR	ENTIDAD RESPONSABLE
3. Reducción de la Vulnerabilidad de Infraestructura Física	- Protección y reducción de la Vulnerabilidad en la infraestructura indispensable ubicada en el Jarillón: - Planta de tratamiento de Agua potable – PTAP Puerto Mallarino - Planta de tratamiento de Aguas residuales – PTAR Cañaveralejo - Estación de bombeo del paso del Comercio - Edificaciones indispensables	Empresas municipales de Cali – EMCALI
4. Reducción de la amenaza por deficiencia en el Sistema de drenaje	Recuperación Hidráulica del sistema de drenaje y regulación del oriente de Cali, canales, pondajes y estaciones de bombeo, que se definirán en desarrollo del proyecto.	Empresas municipales de Cali – EMCALI

*FUENTE. Convenio Interadministrativo de Cooperación y Apoyo Financiero Nro. 01 de 2015, suscrito entre el Fondo Adaptación, la CVC, Alcaldía de Cali y EMCALI.*

TABLA 20. CRONOGRAMA DEL PLAN JARILLÓN DE CALI

COMPONENTES DEL PLAN JARILLÓN DE CALI (Entidades Responsables)	CRONOGRAMA INICIAL Acuerdo de Feb.02-2012 del Fondo Adaptación		CRONOGRAMA SEGÚN CONVENIO MARCO Nro. 001 del 09/04/2015		OTRO SI #11 nov.11-2021 CONV.001-2015
	DESDE	HASTA	DESDE	HASTA	HASTA
Estudios de análisis de riesgos (FONDO ADAPTACIÓN)	Sept. 2012	Marzo 2013	Estudios ya realizados		N.A
Componente reducción vulnerabilidad de la infraestructura indispensable y deficiencia del sistema de drenaje oriental (EMCALI)	Agosto 2013	Mayo 2016	Abril 2015	Abril 2020	31/07/2024
Componente reducción de la amenaza de inundación por desbordamiento (CVC)	Julio 2013	Enero 2017	Abril 2015	Abril 2020	31/07/2024
Componente reducción de la vulnerabilidad social- acompañamiento social (ALCALDIA CALI)	Agosto 2013	Diciembre. 2016	Abril 2015	Abril 2020	31/07/2024
Componente de reducción de la vulnerabilidad física - oferta de vivienda (Alcaldía de Cali. Fondo Especial de Vivienda de Cali - FEV Y COMFANDI)	Agosto 2013	Agosto 2016			31/07/2024

FUENTE. Análisis CGR con base en los Documentos del Plan Jarillón de Cali

*Convenio Nro. 016 DE 24/11/2017, suscrito entre el Fondo Adaptación y el Distrito Especial de Santiago de Cali, cuyo supervisor es la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico PROPACÍFICO, por un valor de \$56.087.645.700 cuyo objeto fue aunar esfuerzos entre el Fondo Adaptación y el Municipio para ejecutar actividades relacionadas con el reasentamiento de beneficiarios del Plan Jarillón de Cali, especialmente para la entrega de compensaciones económicas para la adquisición de vivienda nueva unitaria, vivienda usada o adquisición de lote que incluya construcción de vivienda, en desarrollo del Componente “Reducción de la vulnerabilidad física y social frente a la amenaza por inundación” y las obligaciones pactadas en el Convenio Marco 001 de 2015.*

Contrato de Consultoría Nro. 076 del 28/05/2013 con sus adiciones y modificaciones, suscrito entre el Fondo Adaptación y la Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca (FDI), hoy PROPACÍFICO, cuyo objeto es realizar la Gerencia Integral del Proyecto PJAOC (FDI-GIP), hoy conocido como PLAN JARILLÓN DE CALI, de conformidad con el estudio previo que origina el contrato, y con los documentos que lo conforman, los cuales junto con la propuesta del Consultor, forman parte integral del contrato y prevalecen, para todos los efectos, sobre esta última.

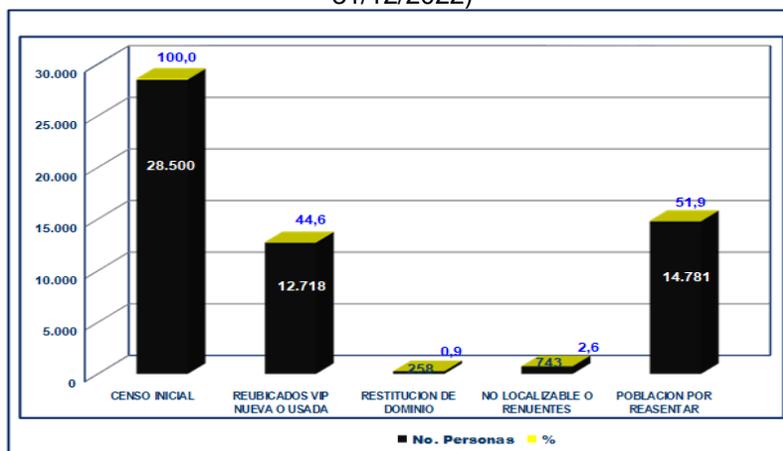
Con respecto al componente social del Plan Jarillón de Cali, en la TABLA 21 se presenta la caracterización de la población censada del Jarillón de Cali, con corte a diciembre 31-2022. De igual manera, en la FIGURA 3 se presenta gráficamente, la situación en que se encuentra la población censada por la Alcaldía de Cali; se resalta que al 31/12/2022 faltarían por reasentar el 51.9% de la Población inicialmente censada en el año 2014.

TABLA 21. CARACTERIZACIÓN POBLACIÓN CENSADA EN EL PLAN JARILLÓN DE CALI

CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PLAN JARILLÓN DE CALI	Nro. Personas	%
1. CENSO INICIAL <sup>6</sup>	28.500	100,0
2. REUBICADOS VIP NUEVA O USADA <sup>7</sup>	12.718	44,6
3. RESTITUCIÓN DE DOMINIO (DESALOJO) <sup>8</sup>	258	0,9
4. NO LOCALIZABLE O RENUENTES <sup>9</sup>	743	2,6
<b>5. POBLACIÓN POR REASENTAR [(1) – (2+3+4)]</b>	<b>14.781</b>	<b>51,9</b>

FUENTE. Análisis CGR con base en la Información aportada por el Fondo Adaptación y la Alcaldía de Cali

FIGURA 3. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN CENSADA EN EL JARILLÓN DE CALI (al 31/12/2022)



FUENTE. Análisis CGR con base en la Información aportada por el Fondo Adaptación y la Alcaldía de Cali

<sup>6</sup> Oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado por la Alcaldía de Santiago de Cali al Fondo Adaptación, para responder el ítem Nro. 1 del Oficio CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023 (Censo del Plan Jarillón de Cali)

<sup>7</sup> Oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado por la Alcaldía de Santiago de Cali al Fondo Adaptación, para responder los ítems Nros. 4 y 5.6 del Oficio CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023 (Personas con adjudicación de Vivienda VIP nueva o Usada – Carta Cheques)

<sup>8</sup> Oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado por la Alcaldía de Santiago de Cali al Fondo Adaptación, para responder el ítem Nro. 5.2 del Oficio CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023 (Personas con restitución de dominio - desalojadas)

<sup>9</sup> Oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, entregado por la Alcaldía de Santiago de Cali al Fondo Adaptación, para responder el ítem Nro. 5.3 del Oficio CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023 (Personas No encontradas)

- **CONDICIÓN**

Al cierre de la presente actuación fiscal se observa que el desarrollo del componente de *Reducción de la vulnerabilidad social frente a la amenaza por inundaciones del proyecto* (48.1% avance), *no se ejecutó en condiciones similares al componente de reforzamiento del Jarillón de Cali (90% avance); en efecto, existe un significativo atraso en la reubicación de las viviendas localizadas en la corona y la berma del dique, faltando por despejar 5.7 Kms del dique donde, según estimaciones de la CGR, con base en la información aportada por la Alcaldía de Cali, se ubican aproximadamente el 51.9% de las 28.500 personas censadas inicialmente por la Alcaldía de Cali (01/08/2014), que siguen en la zona de riesgo no mitigable; con el agravante que en muchos de los tramos del Jarillón donde se reforzó y realzó la estructura del dique (2 metros promedio), se puede haber incrementado el riesgo identificado en el estudio “Diagnóstico y Recomendaciones para el Jarillón de Aguablanca en la alcaldía de Santiago de Cali”, realizado por las firmas colombo holandesa ROYAL HASKONING DHV - Corporación OSSO. Después de requerir a las autoridades competentes (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD10, y Secretaría de Gestión del Riesgo y Desastres de la Alcaldía de Cali<sup>11</sup>), se observa que aún no se han realizado un estudio de evaluación y mitigación del riesgo de los AHDI que aún se encuentran asentados en los tramos reforzados y realizados del Jarillón, ubicados en la zona de amenaza alta por inundación fluvial y pluvial, calificada como zona de riesgo no mitigable, al estar localizados en áreas inundables por crecientes del río Cauca y del Río Cali<sup>12</sup>.*

En la figura 4, se ilustra la situación actual de muchos tramos del Jarillón de Cali que siguen sin despejar, donde se evidencia el riesgo en que aún se encuentran las personas que habitan en los AHDI, ubicadas en la zona de riesgo no mitigable. En esos tramos se reforzó el Jarillón y se incrementó la altura del dique, aumentando con ello el riesgo diagnosticado con el proyecto, para las personas que aún siguen asentados en esos tramos, donde no se ha estimado el incremento del riesgo.

---

10 Mediante oficio Nro. 2023EE13857 del 03/11/2023, la responsable de la Oficina Asesora de Planeación e Información de la UNGRD le respondió a la CGR que, “... no ha realizado estudios para los asentamientos humanos de desarrollo incompleto - AHDI, ubicados en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, siendo competencia del Fondo Adaptación y de la Alcaldía de Cali llevar a cabo los estudios técnicos correspondientes en el marco de los recursos ejecutados en el sector”.

11 Mediante oficio Nro. 202341630010010421 del 02/11/2023, el secretario de Gestión del Riesgo de Emergencias y Desastres del Distrito de Santiago de Cali, organismo a cargo del Plan Jarillón de Cali, le respondió a la CGR: “(...) me permito informar que esta Secretaría, no ha realizado un estudio de evaluación y mitigación del riesgo de los AHDI que aún se encuentran asentados en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, una vez realizadas las obras de reforzamiento”.

12 Mediante oficio Nro. 2014413220002444 del 10/02/2014, el Director del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Cali, por Solicitud de la Secretaría de Vivienda Social del Municipio de Cali, certificó que, “(...) los sectores de la margen izquierda del Río Cauca delimitados al occidente por la “pata seca” del Jarillón o dique de protección del río Cauca y al oriente por la orilla del río, donde se ubican los asentamientos humanos de desarrollo incompleto conocidos como Brisas de un Nuevo Amanecer, Navarro, Las Palmas, Samanes, Puerto Nuevo, La Playita, Brisas del Cauca, Las vegas, Cinta Larga, Comfenalco y Venecia; y los sectores de la margen derecha del río Cali delimitado al oriente por la Pata seca del Jarillón y al occidente por la orilla del río, donde se ubican los asentamientos de Desarrollo Incompleto Río Cali y Floralia, presentan las siguientes características: (1) Están en una ZONA DE AMENAZA ALTA POR INUNDACION PLUVIAL Y FLUVIAL, categoría de Suelos de Protección por amenazas naturales consideradas además como ZONA DE RIESGO NO MITIGABLE, dado que se ubican en el área inundable por crecientes del Río cauca y del Río Cali (...)”

Con base en las respuestas entregadas por la alcaldía de Cali y el Fondo Adaptación, a continuación, se presenta el estado en que se encontraban al 31/12/2022, los asentamientos humanos de Desarrollo Incompleto – AHDI SIN DESPEJAR, en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali.

#### TRAMOS DEL JARILLÓN DE CALI SIN DESPEJAR (CON AHDI)

Analizada la respuesta entregada por la Alcaldía de Cali<sup>13</sup>, sobre los tramos del Jarillón de Cali que, a diciembre 31 de 2022, todavía no habían sido despejados de la población de los AHDI, ubicados en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, se observa que NO se habían despejado 5.610 de los 20.565 metros del Jarillón ocupados con dichos asentamientos; esta cifra representa el **27,3% del área total por despejar**. En la TABLA 22, se presenta el detalle de los tramos del Jarillón SIN DESPEJAR.

FIGURA 4. ILUSTRACIÓN DE UNA MUESTRA DE TRAMOS DEL JARILLÓN QUE AÚN SIGUEN SIN DESPEJAR



FUENTE. Adaptación CGR con base en foto aérea de Google earth del 30/06/2023

<sup>13</sup> Oficio Nro. 202341630010007611 del 10/08/2023, a través del cual la Alcaldía de Cali atiende un requerimiento del Fondo Adaptación para dar respuesta al ítem Nro. 7 del Oficio CGR Nro. 2023EE0128122 del 02/08/2023, sobre el avance del proceso de reasentamiento en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali.

TABLA 22. TRAMOS DEL JARILLÓN SIN DESPEJAR AL 31/12/2023

AHDI	NOMBRE GEOGRÁFICO	ABSCISA INICIAL	ABSCISA FINAL	METROS LINEALES QUE MIDE EL AHDI	METROS LINEALES DESPEJADOS (NO EFECTIVOS)	METROS LINEALES SIN DESPEJAR
AHDI	NAVARRO	K7+450	K12+745	5.295	3.279	2.016
AHDI	LAS PALMAS	K14+131	K14+471	340	100	240
AHDI	SAMANES	K14+471	K15+923	1.452	969	483
AHDI	LA PLAYITA	K17+028	K17+420	392	0	392
AHDI	PUERTO NUEVO	K17+420	K17+892	472	344	128
AHDI	BRISAS DEL CAUCA	K17+892	K18+325	433	429	4
AHDI	VENECIA	K22+050	K22+315	265	184	81
AHDI	COMFENALCO	K22+503	K23+000	497	19	478
AHDI	FLORALIA	K23+000	K24+120	1.120	141	979
AHDI	RIO CALI	K24+120	K24+975	855	46	809
<b>T O T A L (En metros)</b>				<b>11.121</b>	<b>5.511</b>	<b>5.610</b>

FUENTE: Análisis CGR, con base documentación aportada por la Alcaldía de Santiago de Cali

Aunado al anterior análisis, hay que resaltar que actualmente existen otros tramos del Jarillón de Cali que han sido ocupados de manera ilegal sin que la autoridad competente haya realizado gestión para impedir esta situación. Con lo anterior, las cifras de personas que aún siguen en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón pueden haber aumentado, desconociendo las cifras reales de este fenómeno social.

En las FIGURAS 5 y 6 se muestra un claro ejemplo de esta situación; para ello, se utilizó la herramienta de Google earth, a través de la cual se hizo un seguimiento cronológico de los tramos del Jarillón, desde junio del 2011, cuando recién había pasado el fenómeno climatológico de la niña (2010-2011), hasta junio 30 de 2023, última fecha que Google earth permite visualizar.

Los sitios señalados se encuentran ubicados en las siguientes coordenadas geográficas Google earth:

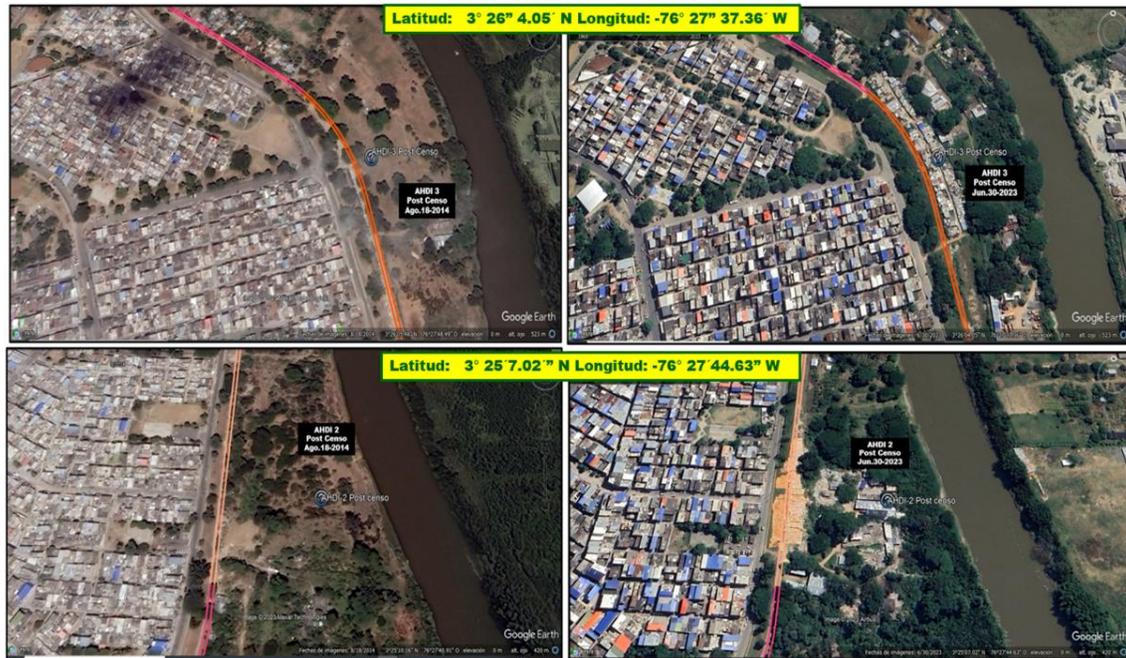
**AHDI-3:** (Latitud: 3° 26" 4.05' N Longitud: -76° 27" 37.36' W)

**AHDI-2** (Latitud: 3° 25' 7.02" N Longitud: -76° 27' 44.63" W).

Estos sitios del Jarillón ya reforzado, se ubican entre el Sector del AHDI LOS SAMANES y AHDI de la cabecera del corregimiento de NAVARRO, sitios plenamente identificados en el censo oficial de la Alcaldía de Cali.

El análisis de las Imágenes 5 y 6 permite determinar que los AHDI identificados por la CGR, se realizaron después del levantamiento del censo oficial realizado por la Secretaría de Vivienda de Cali, quien realizó el último corte al 01/08/2014, siendo entregado en su momento a la Contraloría General.

FIGURA 5. Zona del Jarillón al corte del censo de la alcaldía de Cali 2014 VS 2023



FUENTE: Análisis CGR, con base en fotos aéreas tomadas por Google earth (2014-2023)

FIGURA 6. AHDi en el Jarillón de Cali en Post censo (2014), Post COVID (2020) y estallido social (2021)



FUENTE: Análisis CGR, con base en fotos aéreas tomadas por Google earth (junio 30-2023)

Las causas del atraso de la ejecución del componente social del proyecto Plan Jarillón de Cali, se mencionan a continuación:

**I) LAS DEBILIDADES EN LA PLANEACIÓN DEL PROYECTO Y DEL CONTRATO CON EL OPERADOR DE VIVIENDA - COMFANDI.** A juicio de la CGR, la problemática del déficit de vivienda de interés social registrado en el POT (Acuerdo 069 de 2000) y del Plan de Desarrollo de la Ciudad de Cali vigentes (2008-2011) al momento de la formulación (2011) y de la aprobación del Proyecto (2012), no fueron debidamente valorados ni por el Operador de Vivienda ni por el Fondo Adaptación. Esta debilidad ya fue ampliamente detallada en el informe de la Auditoría Financiera práctica al Fondo Adaptación – Vigencia 2018. Con respecto a la carencia de sitios apropiados para construcción de vivienda de interés social. En el informe de dicha auditoría<sup>14</sup>, tomando como referencia la Auditoría de cumplimiento practicada por la CGR en el 2014 sobre el cumplimiento de la Política Pública de Gestión del Riesgo, se registró lo siguiente:

*"(...) Con base en los antecedentes ya descrito, se puede decir que, la falta de voluntad política y de una oportuna gestión de las administraciones municipales de turno en el cumplimiento de lo exigido en el Acuerdo No. 069 de 2000 y por ende, en la selección de un área apropiada para construir vivienda de interés social, ha conllevado a la presión de la construcción de Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto en las zonas de protección del río Cauca y en las zonas de ladera del área urbana y rural de la ciudad de Cali. Desde la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de Cali en el año 2000, el Gobierno Municipal no ha realizado la totalidad de los estudios que exigía el Acuerdo No. 069-2000 que aprobó el POT, en las áreas de régimen diferido, con lo cual se ha dilatado la toma de decisiones para habilitar áreas de construcción de vivienda de interés social, lo que ha contribuido en algún grado a que la población de menores ingresos busque su propia solución de vivienda en sitios no aptos para construcción, situación evidenciado en sectores como Patio Bonito, Vista Hermosa, Bosque Municipal y Aguacatal, de la Comuna 1; Altos de Menga, Altos de Normandía y Bataclán, de la Comuna 2; Polvorines, Alto de los Chorros, Altos del Jordán y Alto Nápoles, de la Comuna 18 y Alto Lleras, Tierra Blanca y Pueblo Joven, en la Comuna 20; y en el sector de los 17 Kms de Jarillón Aquablanca*

*La CGR observa además, dentro de los Estudios previos del Contrato No.0181 de 2013, que hacen parte integral del compromiso contractual, el Fondo identificó y seleccionó a COMFANDI con base en los resultados y sus logros obtenidos en torno al desarrollo de la Vivienda Social de la región y por tener cobertura en más de la mitad los 42 municipios del departamento; es decir, al momento de presentar su propuesta como promotor de vivienda del Plan Jarillón de Cali de conseguir hasta 6.000 viviendas VIP, COMFANDI estaba en el deber conocer las condiciones de mercado de vivienda de interés social para poder ofertar bajo las condiciones impuestas por el Fondo Adaptación". (Página 102 del informe de Auditoría ya mencionado)*

<sup>14</sup> Informe de la Auditoría Financiera al Fondo Adaptación – Vigencia 2018, CGR-CDSIFTCEDR N°028 de junio de 2019 (Paginas 98 a 103). Link de consulta CGR: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/201702/028+Financiera+FONDO+DE+ADAPTACION.pdf/dddf2847-69de-8999-41c1-4fcde6f67d5b?t=1665086007359>

**II) LA FALTA DE UNA DEBIDA Y OPORTUNA GESTIÓN DE LA ALCALDÍA DE CALI Y EL FONDO ADAPTACIÓN PARA CUMPLIR CON EL CRONOGRAMA DEL PROCESO DE REASENTAMIENTO.** De acuerdo a lo estipulado en la Cláusula Segunda (Esquema de ejecución) del CONVENIO 001 del 2015, el *componente de reducción de la vulnerabilidad física y social frente a la amenaza por inundaciones*, debería ser desarrollado por el Municipio de Cali y el Fondo Adaptación, para lo cual tendría que ejecutar, entre otras, las siguientes actividades: la Identificación de los hogares en riesgo no mitigable por inundación, la caracterización socioeconómica de la población, el estudio de títulos, los levantamientos topográficos y avalúos de predios, la estructuración de planes de adquisición y/o compra de vivienda para reubicar hogares, la gestión para procesos de adquisición, restitución y demolición de viviendas, el protocolo para traslado de familias, la entrega y escrituración de nuevas viviendas.

**III) DEFICIENCIAS EN LA GESTIÓN DE PROMOCIÓN Y ADQUISICIÓN DE VIVIENDA POR PARTE DEL OPERADOR DE VIVIENDA - COMFANDI.** El Contrato 0181 de 2013 suscrito entre el Fondo Adaptación y COMFANDI, establecía un plazo de 34 meses para adquirir una meta máxima de 6.000 Viviendas de Interés Prioritario. Dentro de dicho plazo que vencía en el año 2016, el operador solo entregó el 29% de las 6.000 viviendas; además, después de seis (6) años de haberse vencido el plazo inicialmente convenido, al cierre de la vigencia de la presente actuación fiscal (31/12/2022), el operador de vivienda entregó 3.460 VIP, cifra que representa el 57,6% de las 6.000 viviendas proyectadas en el contrato como meta máxima.

**IV) DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN<sup>15</sup> DEL CONTRATO SUSCRITO CON EL OPERADOR DE VIVIENDA Y EN LA SUPERVISIÓN DEL PROYECTO<sup>16</sup> POR PARTE DEL FONDO ADAPTACIÓN.** Según la cláusula cuarta del CONVENIO 001 DE 2015 (Obligaciones de los Convinentes), el Fondo Adaptación además de aportar los recursos de contrapartida para la ejecución de los componentes del proyecto, debía diseñar de manera conjunta con el municipio una estrategia social para el reasentamiento, estructurar un plan para la adquisición de vivienda VIP para el reasentamiento de hogares en riesgo no mitigable del proyecto Jarillón de Cali, apoyar la implementación de las fases de acompañamiento y de apropiación de la

<sup>15</sup> En el Contrato de consultoría Nro. 076 del 28/05/2013, suscrito entre el Fondo y el FDI hoy PROPACIFICO, el consultor se comprometía a ejercer la Gerencia Integral del Plan Jarillón de Cali. Dentro de la obligación de interventoría y seguimiento, estipulada en los estudios previos del contrato, se resaltan las obligaciones de: "3. Supervisar cada uno de los contratos y/o convenios que celebre el Fondo para la ejecución del proyecto en sus 4 líneas de acción", (...) "10. Verificar el cumplimiento del cronograma de las diferentes líneas de acción y de los contratos", (...) y "12. Tomar las medidas correctivas, previo concepto del Fondo, para ajustar y reorientar las acciones previstas que garanticen la ejecución de las líneas de acción del proyecto".

<sup>16</sup> En la Clausula Quinta del Contrato 0181-2013, suscrito por el Fondo con el operador de Vivienda Comfandi, se estipula que el Fondo ejercerá el control y la vigilancia integral del contrato a través del Supervisor o Interventor que designe o contrate. Debido a ello, en la Cláusula Quinta del Contrato de Consultoría Nro. 076 del 2013, suscrito entre el Fondo y el FDI hoy PROPACIFICO, se obliga al Fondo a ejercer el control y vigilancia integral del Contrato de consultoría suscrito con Propacifico, quien debía realizar la Gerencia Integral del Plan Jarillón de Cali.

estrategia para el reasentamiento y, ejercer la supervisión administrativa y técnica del proyecto, velando por el manejo adecuado de los recursos.

Teniendo en cuenta que el Proyecto formulado estaba focalizado a la mitigación del riesgo, el efecto más significativo de la condición encontrada, es el incremento del riesgo para las personas que aún se encuentran en los AHDI localizados en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, especialmente en aquellos tramos en los cuales ya fue reforzado la estructura y se realizó el realce del dique en dos (2) metros en promedio. De acuerdo con los estudios realizados por las firmas especializadas en el tema (ROYAL HASKONING DHV – CORPORACIÓN OSSO, enero 2013), a un futuro existe una probabilidad que se presenten fenómenos climáticos similares o de mayor impacto a los sucedidos en la ola invernal 2010-2011, lo que incrementaría el riesgo de pérdida de bienes y vidas humanas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón, donde aún siguen localizados los Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto.

Este hallazgo será trasladado a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia en lo que corresponde a su función Preventiva.

- **RESPUESTA ENTREGA POR EL FONDO A LA OBSERVACIÓN**

Mediante Oficio E-2023-004868 del 22/11/2023, la funcionaria responsable de la Subgerencia de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación entregó respuesta a la observación comunicada, en los siguientes términos:

*Que el Censo inicial arrojaba una cifra de 28.500 personas, número de habitantes que se encontraban habitando la zona del Jarillón del río Cauca, reportados por la Alcaldía de Cali en su censo. Sin embargo, para la entrega de unidades habitacionales, las compensaciones, y en general cualquier modalidad de intervención, el presupuesto apropiado se estimó en el marco del Censo entregado por la alcaldía de Cali en el año 2016 que correspondía a la intervención de 8.777 hogares. Que debe tenerse en cuenta que, si bien el proceso de verificación realizado por el Municipio de Santiago de Cali (Hoy Distrito Especial) arrojó 8.777 hogares para ser reasentados dentro del Plan Jarillón de Cali, ello no indica que dentro de este Macroproyecto se requiera dicha cantidad de viviendas de interés prioritario (VIP) para el reasentamiento, toda vez que existen hogares que no reúnen los requisitos establecidos por la entidad territorial para acceder a dicho beneficio u otros que, a pesar de haber sido verificados, no han podido ser localizados, entre otras circunstancias que pueden presentarse y que conllevan a que el reasentamiento no sea a través de reubicación en VIP, sino a través de otras modalidades establecidas por el Municipio de Santiago de Cali dentro del PJC”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, con corte al 31 de diciembre de 2022, la alcaldía de Cali reportaba en sus informes (Figura 7) el siguiente avance en temas de reasentamiento:

**FIGURA 7. AVANCES EN TEMAS DE RASENTAMIENTO**

<b>MODALIDAD DE INTERVENCION</b>	<b>LINEA BASE 2019</b>	<b>AVANCE DIC 2020</b>	<b>AVANCE DIC 2021</b>	<b>AVANCE DIC 2022</b>
Hogares reasentados (VIP)	2.774	3.034	3.474	3.791
Compensación Económica a titulo de subsidio (Convenio 016 de 2018)	3	22	67	88
Hogares reasentados (Vulnerabilidad)	127	132	134	134
Hogares compensados (Compra de Vivienda SVSH)	64	64	65	67
Hogares restituidos	96	96	85	78
Hogares con riesgo mitigado en proceso	1.011	884	848	781
Hogares relocalizados Temporalmente (Subsidio de Arrendamiento)	877	787	416	274
<b>TOTAL GENERAL DE HOGARES INTERVENIDOS</b>	<b>4.952</b>	<b>5.019</b>	<b>5.089</b>	<b>5.213</b>

FUENTE: Oficio Nro. E-2023-004868 del 22/11/2022 de la Subdirección de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación

Afirma el Fondo que, de los 8.777 hogares como meta de intervención dentro del proyecto Jarillón de Cali, al corte dic 2022, se habían intervenido 5.213 hogares (59,40%), quedando en ejecución la intervención de 3.564 hogares que corresponden a un 40,6% de la meta del proyecto (Figura 8).

**FIGURA 8. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PLAN JARILLÓN**

<b>CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PLAN JARILLON DE CALI</b>	<b>No. HOGARES (Censo Alcaldía)</b>	<b>%</b>
Censo 2016	8.777	100%
Hogares intervenidos (Dic 2022)	5.213	59,40%
Población por intervenir (Dic 2022)	3.564	40,60%

FUENTE: Oficio Nro. E-2023-004868 del 22/11/2022 de la Subdirección de Gestión del Riesgo del Fondo Adaptación

Sobre el atraso en la reubicación de las viviendas localizadas en la corona y la berma del dique reportada en la observación, donde faltaban aproximadamente 5,7 Kms del dique por despejar, donde según estimaciones de la CGR, se ubican aproximadamente el 51.9% de las 28.500 personas censadas inicialmente por la Alcaldía de Cali (01/08/2014), el Fondo argumenta que, en la ejecución del plan Jarillón de Cali se han encontrado diversas dificultades de tipo técnico, social y jurídico que han generado dificultades en la ejecución del reasentamiento y de algunas obras. Dentro de dichas situaciones existen algunas propias de un Macroproyecto de la magnitud del Plan Jarillón de Cali, como ocurre con las concertaciones con la comunidad, contingencias jurídicas, entre otras; sin embargo, también se han presentado situaciones imprevisibles como ocurre, por ejemplo, con el rechazo del proyecto en algunos sectores, tanto de la comunidad a reasentar como de los vecinos de los proyectos habitacionales destinados a beneficiarios del Plan Jarillón. Sumado a esto, afirma el Fondo, se presentan situaciones que dificultan la gestión de las entidades intervinientes en el proceso de restitución, tales

como: Inseguridad en el sector, que han generado hurtos y amenazas a los profesionales del proyecto y a los beneficiarios del mismo; desistimiento en las entregas voluntarias al momento de la demolición del techo, previo acuerdo del mismo; hechos imprevisibles como la pandemia generada por el COVID y problemas de orden público, como el “estallido Social” sufrido en el año 2021.

De acuerdo con lo anterior, el Fondo informa que, en la ejecución del proyecto se tuvieron que tomar decisiones por el interés general, interviniendo aquellos hogares que se asentaban en la franja de obra y en algunos casos optimizando los diseños, para poder avanzar en la mitigación del riesgo con el reforzamiento de los jarillones. El Fondo afirma que, la Alcaldía de Cali continúa realizando su gestión social para lograr acuerdos con los ADHI que no han salido de la zona de riesgo no mitigable, tales como con Las Palmas y Samanes donde se acordó el reasentamiento en viviendas productivas, el caso de la Playita donde se inició el proceso de consulta previa y se debe esperar la culminación del proceso; de esta manera, la Alcaldía a través de PJC deberá llegar a acuerdo con el resto de AHDI que no hayan salido de la zona.

El Fondo responde que, tal como se ha indicado a la CGR en anteriores auditorías y en la presente, la Alcaldía de Cali y el Fondo Adaptación han utilizado diversas estrategias para lograr acuerdos con la comunidad que permitan liberar el Jarillón de Cali y culminar el proceso de reasentamiento. Los avances en temas de intervención de hogares se han logrado a pesar de los distintos inconvenientes que se han presentado, que se encuentran por fuera del control del proyecto, teniendo en cuenta que dependen de factores externos y que ya han sido puestos en conocimiento de la CGR, como son:

**1) DECISIONES JUDICIALES** (acciones de tutela) que ordenan como medida provisional la suspensión del proceso policivo de restitución de bien de uso público, en el caso de los hogares que son renuentes al reasentamiento voluntario. Esto aunado al hecho que en ocasiones el Despacho al dictar sentencia dicta fallo a favor del Plan Jarillón de Cali declarando improcedente la acción o no tutelando los derechos solicitados por el accionante, pero no se pronuncia levantando la medida provisional, por lo que nos vemos en la necesidad de oficiar al Despacho para que se pronuncie sobre este asunto. Esto genera:

- Retraso en el cumplimiento de las metas del PJC, al no poder cumplir con los tiempos programados para liberar el área.
- Cuando el Despacho libra fallo a favor del PJC pero no levanta la medida provisional, hace que se extienda por un periodo indeterminado el cumplimiento de las metas, toda vez que se debe oficiar al Despacho para que levante la medida provisional o la deje sin efecto alguno.

Lo anterior obedece, según el Fondo, a que no podría intervenir un área en la que inicialmente se decretó una medida provisional de suspensión de desalojo y que no cuenta con otra orden judicial donde deja sin efecto o levanta dicha medida. Así mismo en los casos donde el fallo es a favor del PJC, pero donde el accionante impugna, se debe esperar a que la segunda instancia resuelva confirmando la sentencia o la decisión que el despacho asuma, términos que retrasan más los procesos de desalojo.

**2) PROBLEMAS DE ORDEN PÚBLICO** en la región han afectado la asistencia de la Policía para acompañar los procesos de demoliciones voluntarias y restituciones. Esto toda vez que la fuerza de policía disponible debe apoyar en algunos casos acciones adelantadas en el norte del departamento del Cauca.

**3) INCONVENIENTES DE TIPO PREDIAL.** Este ítem correspondería a las Dependencias del Municipio de Cali, propietarias de un terreno objeto de intervención del PJC en quienes está la responsabilidad de realizar el trámite de titularidad cuando surjan situaciones de aclaración o rectificación de linderos sobre los títulos que justifican el dominio. Esto trae como consecuencia el retraso en el cumplimiento de las metas del PJC, al no poder cumplir con los tiempos programados para liberar estos terrenos.

**4) EN MUCHOS CASOS, LOS HOGARES Y LAS UNIDADES SOCIALES SUFREN CAMBIOS** que generan retrasos difícilmente cuantificables o manejables. Debe entenderse que al lidiar con comunidades y por ende seres humanos, cada caso se convierte en único y debe ser manejado igualmente de forma individual, en condiciones de garantía de derechos, como el debido proceso, entre otros.

La muerte de un titular del beneficio, la recomposición de su núcleo familiar, el paso de menores de edad a mayores de edad en el proceso, el cambio de parejas de hecho o matrimoniales, accidentes que transforman la situación de un beneficiario o núcleo familiar, cambios de salud en personas mayores de edad, arrestos domiciliarios que impiden la restitución de un bien, hechos de violación a las leyes como el micro tráfico que paralizan los trabajos de las cuadrillas de restitución, los eventos jurídicos como sucesiones patrimoniales, imposibilidades de notificación, cambios de datos de contacto, cambio de mentalidad por parte de los beneficiarios, y demás hechos no previsibles que este tipo único de proyectos presentan, generan retrasos imposibles de prever y por ende, no calificables ni cuantificables.

**5) LOS CAMBIOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS** que se presentan a medida que avanza el proyecto. La contracción de la oferta de vivienda de interés prioritario nueva en el municipio genera que el PJC deba imaginar y poner en práctica nuevas estrategias de forma rápida y eficiente con recursos humanos, físicos, económicos y legales bastante reducidos, en cumplimiento de fallos judiciales. El manejo político

que algunos líderes pueden llegar a darle al tema en ciertas comunidades genera el rechazo o aceptación de las estrategias y propuestas del PJC. Dentro de los intereses particulares individuales y comunitarios se presenta un gran factor de reticencia que genera atrasos en los cronogramas en las fases debidamente contempladas y puestas en marcha por el proyecto.

Así las cosas, afirma el Fondo Adaptación, la responsabilidad inherente al PJC ha llegado al punto de cumplimiento, eficiencia, cubrimiento y acatamiento de las necesidades de mitigación del riesgo que se propusieron, así como del marco legal, y de respeto a los derechos humanos, hasta donde previsiblemente es posible. Sin embargo, por ser este un proyecto de naturaleza netamente humana, se deben considerar entre otras, las razones acá expuestas como motivo y justificación de los posibles retrasos evidenciados.

De acuerdo con las precisiones anteriormente reseñadas, la subdirectora de Gestión del Riesgo del Fondo, le solicita a la CGR que levante la observación de Auditoría (Mitigación del Riesgo), o en su defecto, no le dé la presunta connotación disciplinaria a la misma.

#### • COMENTARIO CGR A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

La CGR analiza que los argumentos que expone el Fondo van direccionados a controvertir lo relacionado con el atraso en la entrega de viviendas y, a que el Fondo no tiene responsabilidad sobre el programa de reasentamiento de las familias ubicadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón, responsabilidad que recae en la Alcaldía de Cali. Varios de esos argumentos, pueden tener asidero por ser de fuerza mayor y no ser previsibles, tales como la pandemia del COVID (2020-2021) o el estallido social (2021). Aunque hay que resaltar que hasta el 31/12/2021, antes de presentarse la pandemia y el estallido social, el operador de Vivienda solo le había entregado al Fondo, el 40% de las 6.000 soluciones de Vivienda VIP establecidas como meta máxima en el objeto del Contrato 0181-20132, suscrito entre el Fondo y Comfandi.

La CGR observa que dentro del contenido de la respuesta que entrega el Fondo, no existe un pronunciamiento sobre el asunto central de la observación comunicada (Mitigación del Riesgo), que cerca del 50% de las personas censadas inicialmente por la Alcaldía de Cali (01/08/2014), siguen en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón, con la agravante que, en muchos de los tramos del Jarillón donde se reforzó y realizó la estructura del dique (2 metros promedio), y que se puede haber incrementado el riesgo identificado en el estudio “Diagnóstico y Recomendaciones para el Jarillón de Aguablanca en la alcaldía de Santiago de Cali”, realizado por las firmas colombo holandesa ROYAL HASKONING DHV - Corporación OSSO; de

igual manera, que después del censo realizado por la Alcaldía de Cali, hay tramos del Jarillón ya reforzados que han vuelto a ser ocupados de manera ilegal. Tampoco hay controversia del Fondo, sobre la observación realizada por la CGR, *que aún no se han realizado un estudio de evaluación y mitigación del riesgo de los AHDI que aún se encuentran asentados en los tramos reforzados y realzados del Jarillón, ubicados en la zona de amenaza alta por inundación fluvial y pluvial, calificada como zona de riesgo no mitigable, al estar localizados en áreas inundables por crecientes del río Cauca y del Río Cali.*

Retomando lo expresado por el mismo Fondo en su respuesta a las observaciones de la CGR, “...no se debe pasar por alto que el Plan Jarillón es un Macroproyecto que tiene su origen en la Política Pública Nacional de Prevención y Mitigación del Riesgo por Inundación asociado al río Cauca, Canal Interceptor Sur, río Cali y al sistema de drenaje oriental de Cali”. Conforme a este pronunciamiento, la CGR debe recalcar que, según cifras de la Alcaldía de Cali reportadas por el Fondo en su respuesta, el 40% de las 8.777 familias ubicadas en los AHDI faltan por reasentar; es decir, aún se encuentran en zona de riesgo no mitigable del Jarillón, con la agravante que muchas de esas familias, están asentadas en zonas del Jarillón que ya fueron reforzadas y realzadas, lo que permite inferir de manera razonable, que a muchas de esas familias se les puede haber incrementado el riesgo inicialmente diagnosticado en los estudios técnicos previos ya mencionados.

La Contraloría General no tiene la competencia de evaluar disciplinariamente a los funcionarios de las Instituciones involucradas en el Proyecto, pero si tiene el deber de informar a la autoridad competente para que sea ella la que evalúe si hay mérito para abrir una investigación disciplinaria por los atrasos del proyecto y, por el riesgo en que aún se encuentra el 40% de las 8.777 familias asentadas en los tramos del Jarillón que fueron reforzados y realzados, más otro número indeterminado de familias que volvieron a ocupar de manera ilegal la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali.

Por todo lo anterior, se valida el hallazgo y se traslada a la Procuraduría General de la Nación, para que, dentro de su funciones preventiva, evalúen lo relacionado con la ejecución del Plan Jarillón de Cali como parte de la implementación de la ley de política pública de gestión del riesgo de desastres (Ley 1523 de 2012), básicamente por la situación de riesgo que aún se encuentran las familias que, a casi 11 años de haberse aprobado del proyecto y de disponer de los recursos económicos para hacerlo, todavía no han sido reasentadas.

### 2.1.8. Resultados en relación con el objetivo específico Nro. 8

OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 8
<i>“Atender las solicitudes ciudadanas, insumos entregados por la Dirección de Vigilancia Fiscal y la Gerencia Departamental, denuncias y alertas que estén relacionados con los objetos de esta actuación”</i>

Dentro de la Actuación Especial de fiscalización se recibieron cuatro (4) insumos ciudadanos, trasladados por la Oficina de Participación Ciudadana de la Gerencia Colegiada del Valle, los cuales, en los temas relacionados con la materia a auditar, fueron analizados por el equipo auditor; de igual manera, al iniciar el proceso auditor, se sostuvo una reunión con los grupos de ciudadanos que radicaron dichos insumos, para conocer en profundidad el motivo de sus denuncias.

A continuación, se presenta una síntesis de los resultados encontrados en cada uno de los aportes de los ciudadanos.

- I. INSUMO CIUDADANO 2023ER0170481 DEL 15/09/2023
- II. INSUMO CIUDADANO 2023ER0170550 DEL 15/09/2023

Sobre estos dos insumos ciudadanos hay que resaltar que estaban básicamente focalizados a cuestionar el levantamiento del Censo por parte de la Alcaldía de Cali y a la indebida asignación de viviendas VIP del Plan Jarillón de Cali, a personas que no hacían parte de las comunidades afectadas por la ola invernal 2010-2011, presunta irregularidad, que dejó por fuera, según las denuncias, a personas que si residían en los sitios afectados, pero que no fueron incluidos en el Censo oficial levantado por la Alcaldía de Cali.

El grupo de ciudadanos cuestiona la gestión de la Alcaldía de Cali para dar cumplimiento a la Sentencia T-151 del 26/09/2011 del Juzgado primero Administrativo de Cali, modificada parcialmente y confirmada por el Tribunal Superior de Cali - Sala de Familia, de realizar un verdadero Censo de las familias que veían afectadas por la ola invernal 2010-2011, las cuales debían ser beneficiadas con el Plan Jarillón de Cali.

Los denunciantes consideran que lo realizado por la Alcaldía de Cali fue una verificación de datos, realizada en el año 2013. A su juicio, con esa ficha técnica se ha ejecutado el Plan Jarillón de Cali, exponiendo los recursos públicos a demandas administrativas de los ciudadanos que habitaban esos sectores y, a pesar de ello, no fueron incluidos en la verificación realizada. Además, las mejoras que tenían en los sitios señalados representaban el patrimonio de las familias desalojadas, siendo demolidas, sin ofrecerles una solución de vivienda.

Para los ciudadanos el proceso de verificación a través de las fichas técnicas no reemplazaba lo que es un verdadero censo. Para ello, la Alcaldía se basó en el levantamiento de la información realizada por la RED UNIDOS a nivel nacional para conocer el inventario de las Familias damnificadas por la Ola Invernal 2010-2011. En la ciudad de Cali, esa verificación por lo que en eso entonces era el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres – CLOPAD. Debido a ello, aprovechando la situación de desastre ocasionada por la ola invernal, muchas personas que no habitaban los sectores afectados del Jarillón de Cali se hicieron pasar por damnificados, beneficiándose de las Viviendas VIP del Plan Jarillón de Cali, dejando por fuera a muchas familias que si residían en los sectores afectados.

- **ANÁLISIS CGR DE ESTAS DENUNCIAS**

Dentro de las competencias que la Constitución y las leyes le ha otorgado, la Contraloría General de la República, desde el 2010-2011 en que se presentó la emergencia por la ola Invernal de esa época, ha venido realizando un acompañamiento y vigilancia de los recursos públicos destinados atender a los damnificados e incluso, expidió una función de advertencia dirigido al MINAMBIENTE, CVC y la ALCALDIA DE CALI, para que tomaran las medidas necesarias de proteger la ciudad de Cali por el riesgo de rompimiento del JARILLÓN de Cali por las inundaciones ocasionadas por el Río Cauca; además, se los conminó a prestar mucha atención al componente social ya que en el sector afectado residían cerca de 15.000 familias (cifras iniciales estimadas).

Dentro del acompañamiento realizado a este proceso, la CGR programó varias actuaciones fiscales, dentro de las cuales debe retomar la realizada en el 2019 en la Auditoría Financiera practicada al Fondo Adaptación, ente financiador del PLAN JARILLÓN DE CALI, donde a través del Informe de Auditoría de junio de 2019 (Página 89)<sup>17</sup>, se realizó un pronunciamiento sobre el levantamiento de la información de personas damnificadas, realizado por la Alcaldía de Cali. De ese pronunciamiento rescatamos los siguientes puntos, que son la posición oficial de la CGR sobre el censo o base de datos del proyecto:

*1. En la construcción de la base de datos (Censo) de las familias ubicadas en la zona de riesgo no mitigable del Jarillón de Cali y las Lagunas Charco Azul y El Pondaje, no hubo un procedimiento estandarizado de captura y procesamiento de datos y en dicho proceso intervinieron diferentes entidades y personas, desde el momento en que se presentó la Ola Invernal 2010-2011 (evento climático conocido como "Fenómeno de la niña"), hasta la fecha inicial de cierre oficial del censo por parte de la Alcaldía de Cali (01/08/2014)*  
(...)

<sup>17</sup> Informe de la Auditoría Financiera al Fondo Adaptación – Vigencia 2018, CGR-CDSIFTCEDR N°028 de junio de 2019 (Paginas 98 a 103). Link de consulta CGR: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/201702/028+Financiera+FONDO+DE+ADAPTACION.pdf/dddf2847-69de-8999-41c1-4fcde6f67d5b?t=1665086007359>

Como consecuencia de lo anterior existe un riesgo no valorado debidamente por los promotores del Proyecto (Fondo Adaptación y Alcaldía de Cali) que, en la captura, procesamiento e inclusión de los datos del censo del proyecto, se hayan presentado errores y se hayan incluido a personas que no reunieran los requisitos exigidos para beneficiarse del Proyecto; o, por el contrario, se hayan excluido a personas que tenían derecho a estar en el Censo.

Por esta razón, actualmente se sigue manifestando la inconformidad de muchos ciudadanos de la zona de Influencia del proyecto que consideran no fueron incluidos en la base de datos del Plan Jarillón de Cali y por ello, radican peticiones ante la Alcaldía de Cali y el Fondo; tutelas y demandas ante el Sistema Judicial Colombiano y peticiones ante los órganos de Control, para que sus casos sean revisados y tenidos en cuenta en el proyecto en ejecución, situación que ha contribuido de una manera significativa en el atraso del cronograma inicial del Proyecto.

(...)

Las causas se pueden resumir de la siguiente manera:

Cuando se presentó la ola invernal 2010 — 2011, que obligó a formular el Proyecto Plan Jarillón de Cali, la normatividad de prevención y atención de desastres vigente (Decreto Ley 919-1989)<sup>18</sup>, entregaba la responsabilidad del levantar el censo de damnificados a Instituciones como la Defensa Civil, la Cruz Roja y MINSALUD. Con la entrada en vigencia de la Ley 1523-2012 (dos meses después de haberse aprobado el proyecto por parte del Fondo), se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, obligando a los municipios a incorporar la gestión del riesgo en su Planes de Ordenamiento Territorial y de Desarrollo Municipal, entregando a los municipios unas obligaciones específicas sobre ese particular. Con la suscripción del Convenio 076 de 2012, entre el Fondo y El Municipio, se obliga a la Alcaldía de Cali a realizar el proceso de identificación de los beneficiarios de reasentamiento por alto riesgo no mitigable en la zona del Proyecto; de igual manera, con el Convenio 076-2012 también se determinó, que la Alcaldía debía definir y responsabilizarse de un Plan de Gestión Social del proyecto. Posteriormente, con la liquidación del Convenio 076-2012, el Fondo Suscribe el Convenio No. 001 de 09/04/2015, que impone al Municipio la obligación de Implementar una estrategia social de reasentamiento y Realizar el reasentamiento de los hogares ubicados en la zona de riesgo no mitigable del Proyecto Jarillón de Cali.

La reseña normativa permite inferir a la CGR que, con la aprobación del Plan Jarillón de Cali y la nueva normatividad de gestión del riesgo, la Alcaldía de Cali retomó el trabajo de levantamiento del censo de familias ubicadas en la zona de Riesgo no mitigable del Jarillón de Cali, iniciado por otras Instituciones como la Defensa Civil, Cruz Roja y MINSALUD y demás miembros del CLOPAD, sin armonizar ni estandarizar el procedimiento de captura

<sup>18</sup> Con base en esta Normatividad (Ley 919-1989), las Alcaldías debían conformar El Comité Local de Atención y Prevención de Desastres— CLOPAD, el cual estaba integrado por el Alcalde, las Secretarías de Planeación (secretaría técnica), Gobierno, Medio Ambiente, Educación, Desarrollo Social, Infraestructura, Servicios Públicos, de Salud (Dirección Local de Salud); E.S.E. Hospital Municipal (Centro de Salud); UMATA; Personería; Cuerpo de Bomberos; DEFENSA CIVIL; CRUZ ROJA; Directores de Núcleo y Rectores; CAR; Policía Nacional; CTI; Ejército Nacional; ASOCOMUNAL; Agremiaciones de empresarios; otras organizaciones convocadas.

*y procesamiento de datos; es decir, que en ese censo participaron diferentes entidades y funcionarios, en diferentes momentos, con procedimientos diferentes que pueden haber introducido un sesgo no valorado en la base de datos que actualmente se encuentra procesando la Alcaldía de Cali como Gerente del componente Social del proyecto, funciones que asumió directamente a partir del año 2016.*

*Aunado a ello, en la construcción y el procesamiento del censo del Plan Jarillón de Cali han participado funcionarios de tres administraciones municipales (2010 a 2018), situación que no ha contribuido en una eficaz coordinación del componente social del proyecto bajo la responsabilidad del municipio de Cali, lo que ha impactado negativamente en el buen desarrollo del proyecto.*

*Los hechos señalados en el presente hallazgo, permiten inferir que en la base de datos del Proyecto existe un riesgo no valorado debidamente, de estar asignando recursos del Plan Jarillón a personas que no hacían parte de la zona afectada o de haber dejado por fuera a personas que si tenían el derecho a recibir los beneficios del proyecto.*

*Debido a lo anterior, los promotores del proyecto, las autoridades judiciales y los órganos de control continuamente radican quejas y denuncias en contra del Plan Jarillón de Cali, con el consecuente desgaste administrativo y económico Institucional, dilatando por ende en algún grado, el desarrollo del proyecto que ha visto afectado significativamente su cronograma inicial. Un proyecto aprobado inicialmente a tres años (debía ser terminado en el año 2017), pero que ha sufrido dos modificaciones en su plazo inicial; la última prórroga, se pactó hasta diciembre de 2019, estando aportas de realizar una tercera prórroga hasta el año 2021 por el atraso que presenta el proyecto”.*

Hay que resaltar que, actualmente, el proyecto esta prorrogado hasta julio del 2024.

Se debe aclarar que dentro de las competencias de la CGR no se pueden solucionar problemas individuales de las personas que no fueron incluidas dentro del Censo de familias beneficiarias del plan Jarillón de Cali. A juicio de la CGR, la persona o familias que se consideran perjudicadas por no haber sido incluidas en esa base de datos, debe entablar las acciones legales ante los entes administrativos o ante los tribunales competentes, donde podrán aportar las pruebas documentales o testimoniales, para demostrar que residían en las zonas afectadas por la Ola invernal 2010-2011 y que fueron excluidas indebidamente del censo del proyecto. Para poder ser incluidos en la base de datos de beneficiarios del plan Jarillón de Cali, debe mediar una sentencia judicial que ordene ingresar a una persona a la base de datos del censo del proyecto.

## SOBRE EL CUESTIONAMIENTO A LA BASE DE DATOS OFICIAL

Los Denunciantes afirman que el Asesor Social de la Alcaldía de Cali de la época, F.C. Vélez, entregó el 30/01/2015 un documento con la información generada entre el 2012-2014, base de datos oficial que ha sido utilizada para la postulación de

hogares ubicados en zona de alto riesgo de inundación; y que la verificación que hizo la Alcaldía es: *“Un proceso mediante el cual se levantan datos sociodemográficos que permitan obtener datos de cada hogar, datos de la vivienda y datos de los integrantes de los hogares asentados sobre zonas de alto riesgo no mitigable objeto del proyecto PJC”*.

Con base en esa primera base de datos entregado en su momento por el Gestor Social de la Alcaldía de Cali de la época, que los denunciantes consideran *“Documento Oficial”*, se presentaron de manera detallada los Hogares y nombre de los beneficiarios donde presuntamente se cometieron irregularidades.

- **ANÁLISIS CGR**

Con la finalidad de confrontar las denuncias de Hogares y Personas que se beneficiaron indebidamente de los recursos del Plan Jarillón de Cali, a través de la adjudicación de las Viviendas, se confrontó la base de datos de Propietarios y Arrendatarios de los predios ocupados del Jarillón de Cali, allegada a la CGR dentro de la Actuación Especial de Fiscalización al Componente Social del Plan Jarillón de Cali, practicado en el primer semestre del 2014 por la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana de la CGR. El alcalde Cali de esa época, mediante oficio # 2014414700033681 de 02/05/2014, proyectado por el Asesor Social F.C. Vélez, allegó al Contralor Delegado para la Participación Ciudadana de la época, actualmente Vicecontralor con funciones de Contralor General, una base de datos 7.491 personas registrados como propietarios o arrendatarios de predios ocupados del Jarillón de Cali, con corte al 30/04/2014. En esta base de datos se incluyeron todos los AHDI ubicados en la zona del JARILLÓN, pero no se incluyó algunos AHDI de la Laguna El Pondaje y Charco Azul que no habían sido censados por la oposición que en ese momento ejercía la comunidad para no dejarse censar.

En la Actuación Especial de Fiscalización, se verificó los nombres de 59 personas y 26 Hogares/Techos registrados en los insumos ciudadanos, a partir del censo entregado a la CGR por la Alcaldía de Cali en mayo 02-2014 y, se confrontó con la base de datos entregada a la CGR dentro de la presente Actuación Especial de Fiscalización (agosto 03-2023).

Al cierre de la Actuación Especial se pudo constar que, de los casos presentados con presuntas irregularidades, la casi totalidad aparecían registrados en ambas bases de datos y varios nombres citados en las denuncias, no aparecían registrados en ninguna de las dos bases de datos analizadas. Se identificaron dos (2) casos, del AHDI conocido como *Brisas de un Nuevo Amanecer*, que fueron verificados de manera posterior a la entrega de la base de datos a la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana, pero antes del cierre oficial de la base de datos del Plan Jarillo (agosto 02-2014). A solicitud de la CGR, el Fondo allegó los soportes de la verificación de estas dos personas realizada por la Alcaldía de Cali, con base en lo

cual fueron incluidos dentro de los beneficiarios de vivienda VIP del Plan Jarillón de Cali.

Otro aspecto planteado en la audiencia organizada por la Oficina de Participación Ciudadana de la Gerencia Colegiada del Valle, con los ciudadanos que aportaron los insumos ciudadanos, era que algunos tramos del Jarillón habían vuelto a ser ocupados sin oposición alguna por parte del Fondo ni de la Alcaldía de Cali. Con base en las visitas de campo realizadas y del seguimiento cronológico realizado a través del aplicativo Google Earth, se pudieron identificar tres (3) tramos del Jarillón ya reforzados y realizados (en 2 metros promedio), que fueron ocupados de manera posterior al censo, los cuales se reseñan en la TABLA 23.

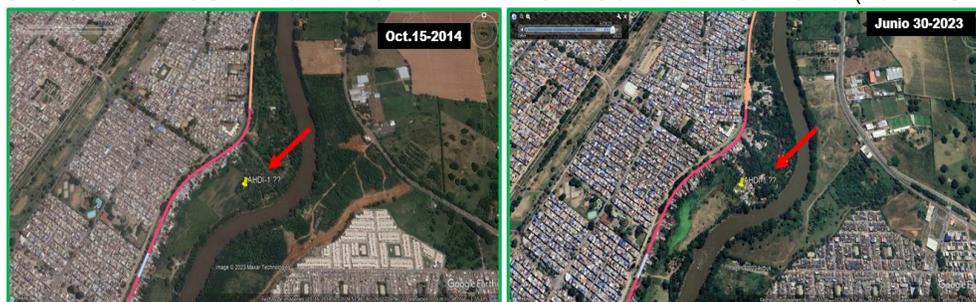
TABLA 23. AHDI POSTERIORES AL CENSO OFICIAL DE LA ALCALDIA

AHDI	COORDENADAS GOOGLE EARTH	
	LATITUD	LONGITUD
1	3°24'54.68"N	76°27'47.58"O
2	3°25'6.90"N	76°27'43.42"O
3	3°26'5.64"N	76°27'44.87"O

FUENTE: Adaptación CGR con base en Google Earth

En la FIGURA 5 de este informe, ya se había ubicado la posición de los AHDI 2 y 3 de la Tabla anterior. En la FIGURA 9 que se presenta a continuación, se ubica el AHDI-1, asentado de manera posterior al corte del Censo oficial de la Alcaldía de Cali. Al igual que en los casos anteriores reseñados, estas familias están ubicadas en zona de riesgo no mitigable, en tramos del Jarillón de Cali que ya fueron reforzados y realizado, de lo que se puede inferir de manera razonable, que el riesgo diagnosticado en los estudios previos del proyecto, se puede haber incrementado, sin que a la fecha exista un estudio de las autoridades competentes, que permita determinar la severidad del riesgo señalado.

FIGURA 9. AHDI POSTERIOR AL CIERRA DEL CENSO DEL PROYECTO (2014 VS 2023)



FUENTE. Análisis CGR con base en el aplicativo Google Earth

Sobre los asentamientos ilegales posteriores al censo, se realizó un análisis más detallado en el HALLAZGO 10 relacionado con mitigación del riesgo, en el cual se hace énfasis en el riesgo no valorado en aquellos tramos del Jarillón ya reforzados y realizados, donde que se ha incrementado el riesgo.

### III. INSUMO CIUDADANO 2023ER0165646 DEL 11/09/2023

El ciudadano denunciante manifiesta la necesidad de poner en contexto la CGR, sobre los avances y retrocesos de las viviendas productivas rurales, los procesos adelantados por la alcaldía de Santiago de Cali, la Secretaría de Vivienda y el Fondo Adaptación. El ciudadano solicitó información ante las entidades competentes, de las cuales obtuvo las respuestas, que aportan como soporte del insumo ciudadano ante la CGR.

El ciudadano manifiesta que el Fondo Especial de Vivienda – FEV de la Alcaldía de Cali, incumplió con una de las obligaciones a su cargo, como era aportar el convenio los diseños arquitectónicos y los documentos necesarios para la estructuración del proyecto, no obstante, dichos estudios se encuentran en un 80% de avance según lo referido por el ciudadano.

La CGR en aras de dar respuesta a lo solicitado por el Denunciante, una vez analizada la información suministrada por el mismo, realizó una visita fiscal el 16/11/2023 en la Secretaria de Vivienda de Santiago de Cali, con el fin de recopilar información, que permita conocer a la CGR el estado del avance de los estudios, diseños y demás correspondientes a las obligaciones emanadas del convenio Nro. 007 del 2021, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos entre el Distrito de Santiago de Cali, el Fondo Especial de Vivienda de Santiago de Cali – FEV, y el Fondo Adaptación, para el desarrollo de proyectos de vivienda para la población que habita la zona de riesgo no mitigable, beneficiaras del proyecto Jarillón de Cali”, dentro del cual la Secretaría de Vivienda de Cali, tiene unas obligaciones a su cargo.

En la visita realizada por los auditores a la Secretaría de Vivienda de Santiago de Cali, se informó sobre las actuaciones y diligencias adelantada desde esa dependencia para dar cumplimiento y aplicabilidad al convenio. Así mismo, manifestaron haber llevado a cabo reunión con el denunciante, al cual ya le habían dado respuesta a la misma solicitud que fuera radicada ante la CGR.

De acuerdo con el resultado de esta visita fiscal, remitirá el oficio de respuesta al Ciudadano donde se explica los avances, diligencias y demás actuaciones que adelantó la secretaria con respecto al convenio 007-2021.

### IV. INSUMO CIUDADANO 2023ER0170451 – CONVENIO 016 DE 2017 DEL 11/09/2023

Durante el ejercicio del control fiscal se recibió denuncias el día 15 de septiembre de 2023, en la cual consideran relevante cinco (5) puntos a saber:

- Todo el proceso asociado a la entrega de "compensaciones" de vivienda en el proceso de reasentamiento.
- La no realización de un Censo para definir a la población afectada por los reasentamientos necesarios para el Plan Jarillón.
- La incertidumbre de las comunidades que no han sido reasentadas aún.
- La ocupación por parte de personas externas, de los predios entregados por familias habitantes del Jarillón.

Con el pasar del tiempo y la falta de gestión de la Alcaldía Distrital, numerosos lotes fueron nuevamente ocupados de manera irregular por agentes externos a la comunidad, generando un incremento también en la inseguridad del sector, incluso amenazas contra habitantes y líderes sociales del Jarillón de Cali. El otorgamiento de viviendas productivas y zonas productivas para el traslado de viviendas dedicadas a la producción, y de empresas asentadas en el sector del Jarillón de Cali.

Evaluada la situación que presenta el denunciante en su escrito y revisado el Convenio 016 de 2017, se determinó en el análisis de la ejecución del convenio, lo siguiente:

Con base en la revisión y análisis de los convenios 001 de 2015, 016 de 2017 y los contratos celebrados en el marco del Proyecto Jarillón de Cali 0181 de 2013 Comfandi, 049 de 2012 Fiducia Fondo y el contrato con la fiduciaria Alianza S.A para el manejo del anticipo entregado al operador Comfandi, sobre los cuales se evaluó, analizó y se realizó el seguimiento financiero, contable y presupuestal a través de la observación e inspección del cumplimiento de objeto contractual comparado con la planeación y ejecución de los recursos, así como el seguimiento sobre los pagos efectuados observando que no se consiguió el objetivo propuesto a través de estos contratos, lo que no permitió el logro establecidos para el componente social, toda vez que, el total de viviendas contratadas para entrega, no fueron construidas en su totalidad, de las viviendas entregadas hay un porcentaje del 5% que no se encuentran legalizadas por falta de las escrituras y certificados de tradición.

A continuación, en la TABLA 24 se presentan la ejecución del convenio, mostrando los beneficiarios que a la fecha del cierre del proceso auditor recibieron compensaciones económicas:

**TABLA 24. BENEFICIARIOS DE COMPENSACIONES ECONÓMICAS**

<b>Beneficiario</b>	<b>Valor</b>	<b>Fecha</b>	<b>Orden de pago</b>	<b>Nro. cuenta fuente</b>
LEDESMA T.M.	54.686.940.	28/02/2020	1143	256096xxx
HOYOS M.M.	54.686.940.	28/02/2020	1142	256096xxx
ROMERO R.I	54.686.940.	04/03/2020	1199	256096xxx
PEÑAFIEL T.E.	57.968.120.	27/05/2020	2592	256096xxx
MOSQUERA H.	57.968.120.	06/07/2020	3007	256096xxx

Beneficiario	Valor	Fecha	Orden de pago	Nro. cuenta fuente
RUA J.M.	54.686.940	22/10/2020	4568	256096xxx
VALENCIA D.	54.686.940	02/07/2020	2991	256096xxx
BURBANO G.D.	57.968.120	02/07/2020	2992	256096xxx
MARIN L.M.	57.968.120.	31/07/2020	3402	256096xxx
CERON C.F.	57.968.120	23/07/2020	3360	256096xxx
MURILLO Z.C.	57.968.120	31/07/2020	3401	256096xxx
ROJAS O.E.	54.686.940	07/09/2020	3813	256096xxx
LANDAZURI O.R.	57.968.120	21/10/2020	4564	256096xxx
GAMBOA L.E.	54.686.940	04/11/2020	4643	256096xxx
IBARGUEN G.L.	54.686.940	08/04/2021	1218	256096xxx
APONZA U.L.	54.686.940	10/11/2020	4698	256096xxx
RUIZ E.M.	54.686.940	19/04/2021	1542	256096xxx
ZUÑIGA R.D.	57.968.120	11/05/2021	1673	256096xxx
VALENCIA R.M.	54.686.940	11/03/2021	1015	256096xxx
LOAIZA R.J.	57.968.120	12/03/2021	1009	256096xxx
IBARGUEN G.L.	54.686.940	08/04/2021	1217	256096xxx
SISA A.P.	54.686.940	08/04/2021	1213	256096xxx
VALENCIA B.L.	57.968.120	14/05/2021	1979	256096xxx
ROMERO S.Y.	57.968.120	12/05/2021	1698	256096xxx
CONRADO C.	54.686.940	13/05/2021	1844	256096xxx
MONTOYA C.O.	54.686.940	26/05/2021	2097	256096xxx
TORRES C.A.	57.968.120	12/05/2021	1699	256096xxx
YARA S.C.	57.968.120	03/06/2021	2133	256096xxx
NASNER S.L.	57.968.120.	11/08/2021	2979	256096xxx
CASTAÑO P.H.	54.686.940	03/06/2021	2132	256096xxx
ROJAS O.E.	57.968.120	14/07/2021	2551	256096xxx
ROJAS O.E.	57.968.120	28/06/2021	2480	256096xxx
LOSADA L.J.	57.968.120	07/09/2021	3386	256096xxx
CIFUENTES P.S	57.968.120	11/08/2021	2978	256096xxx
TORRES CA.	57.968.120	03/08/2021	2921	256096xxx
CASTAÑO G.J	57.968.120	11/08/2021	2981	256096xxx
ZAMBRANO P.G.	57.968.120	07/09/2021	3387	256096xxx
GOMEZ D.M.	54.686.940	07/09/2021	3392	256096xxx
ASPRILLA C.E.	57.968.120	02/12/2021	4741	256096xxx
BETANCOURT CH.A.	57.968.120	11/10/2021	3925	256096xxx
ORTIZ M.L.	57.968.120	12/10/2021	3930	256096xxx
JIMENEZ S.J.	57.968.120	08/10/2021	3915	256096xxx
GARCIA O.H.	57.968.120	21/12/2021	5095	256096xxx
LISCANO R.A.	61.446.210	02/12/2021	4742	256096xxx
CALDERON J.A	57.968.120	27/04/2033322	2441	256096xxx
TARAPUEZ G.R.	61.446.210.	06/12/2021	4784	256096xxx
TORRES C.A	57.968.120	23/12/2021	5169	256096xxx
RAMOS M.A	57.968.120.	06/12/2021	4785	256096xxx
TORRES C.A.	57.968.120	17/12/2021	5097	256096xxx
GARCIA C.J.	57.968.120	06/12/2021	4786	256096xxx
VIAFARA CH.	57.388.438	20/12/2021	5098	256096xxx
RIVAS E.	57.968.120	06/04/2022	1828	256096xxx
RAMIREZ C.M.	61.446.210	11/03/2022	1170	256096xxx
CHANTRE Q.B.	57.968.120	04/04/2022	1823	256096xxx
ROJAS B.I.	57.968.120	22/04/2022	2378	256096xxx
SANCHEZ F.C.	61.446.210	11/03/2022	1167	256096xxx
SANTACRUZ F.C.	61.446.210.	11/03/2022	1168	256096xxx

Beneficiario	Valor	Fecha	Orden de pago	Nro. cuenta fuente
CARMONA G.A.	61.446.210	11/03/2022	1169	256096xxx
ZAPATA A.J.	54.686.940	23/03/2022	1768	256096xxx
ROJAS C.R.	54.686.940	24/02/2022	1125	256096xxx
INVERSIONES G.	57.968.120	12/04/2022	1910	256096xxx
FAJARDO M.M.	54.686.940.	28/04/2022	2462	256096xxx
BERMUDEZ G.L	57.968.120	24/06/2022	3182	256096xxx
CASTAÑO P.H.	57.968.120	23/03/2022	1767	256096xxx
CASTAÑO P.H.	54.686.940	23/03/2022	1769	256096xxx
SANTACRUZ F.C.	57.968.120	06/04/2022	1829	256096xxx
GONZALEZ O.Y.	57.968.120	03/06/2022	2849	256096xxx
VELASCO A.R.	61.446.210.	11/07/2022	3233	256096xxx
HURTADO A.C.	54.686.940.	07/06/2022	2865	256096xxx
TORRES C.A.	54.686.940	06/06/2022	2859	256096xxx
ZAPATA A.A.	61.446.210	06/06/2022	2860	256096xxx
COLORADO R.L.	63.596.820	02/08/2022	3558	256096xxx
SUÁREZ L.H.	57.968.120	20/10/2022	4630	256096xxx
ROJAS C.R.	57.968.120	20/10/2022	4627	256096xxx
BOTINA M.L.	57.968.120	19/12/2022	5335	256096xxx
RODRIGUEZ D.E.	54.686.940	23/12/2022	5423	256096xxx
QUIÑONES M.E.	54.686.940	13/12/2022	5098	256096xxx
ROJAS O.E.	54.686.940	22/12/2022	5345	256096xxx
GARCES M.Y.	61.446.210	22/12/2022	5346	256096xxx
MONTOYA R.M.L	54.686.940	19/12/2022	5336	256096xxx

Fuente: Convenio 016 de 2017 – Compensaciones económicas.

Mediante oficio Nro. 202241630010010171 del 11 de octubre de 2022, la Secretaría de Gestión del Riesgo de Cali, solicitó la modificación del Convenio Interadministrativo Nro. 016 de 2017, con el cual pretende (i) Prorrogar el convenio hasta el 31 de diciembre de 2023; (ii) modificar el convenio para circunscribir la modalidad de compensación de compraventa de vivienda usada para un máximo de 288 resoluciones de compensación; (iii) Ajustar los valores de las resoluciones de acuerdo con el cuadro entregado en la comunicación del asunto y (iv) distribuir los recursos sobrantes comprometidos en el convenio, en otras modalidades de compensación, incluyendo la construcción de proyectos de vivienda nueva unitaria en otros municipios.

Frente a esta solicitud, se acordó en el Otrosí 6 suscrito el 29 de diciembre de 2022, prorrogar el plazo de ejecución del Convenio 016 de 2017 por el término de 12 meses, desde el 1 de enero de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2023. En consecuencia, el plazo total del convenio es de 73 meses y 23 días calendarios contados a partir de la fecha del perfeccionamiento del presente convenio.

Con fecha de corte al 30 de noviembre de 2022, hasta el año 2021, el total de los recursos pagados por el Fondo Adaptación fue por un total de \$4.305.595.280 que corresponde a 75 compensaciones económicas y pendientes de desembolsos 13

para un pago total de \$744.332.750 y se revocaron 63 resoluciones que ascienden a \$3.603.955.320.

Así mismo, hubo 288 resoluciones en aceptación de revocatoria de la compensación económica a título de subsidio para cambio de VIP (Proyectos habitacionales).

Dentro de los aspectos presentados como dificultad para avanzar con las estrategias Carta Cheque para entrega de las compensaciones económicas:

1. Poca oferta de viviendas al valor de 70 SMLVM de la compensación económica a título de subsidio, limitando la consecución de ellas dentro de la ciudad de Cali y otros municipios del departamento del Valle.
2. La mayoría de los beneficiarios de compensación económica a título de subsidio Plan Jarillón, no cuenta con recursos económico para cubrir el valor del excedente.
3. Gran parte de las viviendas que se encuentran en ventas en estratos 1,2 y 3, no cumplen con los requisitos jurídicos y/o técnicos para poder ser adquiridos a través de la compensación económica a título de subsidio.
4. Muchos propietarios de viviendas en venta, no aceptan las condiciones de la compraventa, la forma de pago del Fondo Adaptación.

Con el propósito de dar trámite a las solicitudes presentadas por el denunciante, el día 17 de noviembre de 2023, se llevó a cabo reunión en la Secretaría de Vivienda de Santiago de Cali, con una de las funcionarias quien tiene a cargo las Compensaciones de subsidio de arrendamiento e informó que lo correspondiente a las Compensaciones Económicas, el área encargada es la Dirección de Plan Jarillón Cali del Distrito de Santiago de Cali.

Debido a que, en el desarrollo de la Actuación Especial no fue posible obtener por parte de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali los insumos que permitieran dar respuesta a la solicitud presentada por el ciudadano y que además, la Alcaldía solicitó plazo de ejecución del convenio va hasta el 31 de diciembre de 2023, se procederá a trasladar este insumo a la Oficina de Participación Ciudadana de la Gerencia Colegiada del Valle, para que se continúen con el proceso de atención a esta solicitud ciudadana

### 3. ANEXOS

#### 3.1. ANEXO Nro. 1. MATRIZ CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

##### ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN AEF FONDO ADAPTACIÓN - VIGENCIA 2020 al 2022

HALLAZGO	A	D	F	P	OI	IP	PAS	CUANTÍA
HALLAZGO 1. PLANEACIÓN DEL CONTRATO Nro. 0181 DE 2013	X							
HALLAZGO 2. REGISTROS SECOP	X	X						
HALLAZGO 3. EJECUCIÓN CONTRACTUAL DEL PROYECTO DE VIVIENDA VIP PLAN JARILLÓN DE CALI	X	X						
HALLAZGO 4. MEDIDORES DE SERVICIO PÚBLICOS CIUDADELA EL PONDAJE	X							
HALLAZGO 5. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL PROYECTO DE VIVIENDA VIP DEL PLAN JARILLÓN DE CALI	X	X	X					1.093.661.644
HALLAZGO 6. EJECUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA FIDUCIA MERCANTIL DEL CONTRATO 0181-2013	X	X						
HALLAZGO 7. PAGO DE ANTICIPO PROYECTO TORRES DE PIZAMOS FIDEICOMISO LOTE NAVARRO CALI	X	X						
HALLAZGO 8. VALORIZACIÓN DE UNIDADES DE VIVIENDA VIP	X	X	X					5.031.770.400
HALLAZGO 9. CONTRATO DE COMPRAVENTA 2013-C-0181-18-J0410 – URBANIZACIÓN LOS ROBLES	X	X				X		
HALLAZGO 10. MITIGACIÓN DEL RIESGO	X				X			
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>\$6.125.432.044</b>