

815112

Bogotá D.C.,

Señor:

ANDERSON ARTURO GALEANO AVILA

Director Ejecutivo y Representante Legal de FONVIVIENDA

Fondo Nacional de Vivienda

correspondencia@minvivienda.gov.co

Carrera 17 No. 9-36 piso 3

Bogotá, D.C

Contraloría General de la República :: SGD 19-12-2025 10:38
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0269181 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815112 DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR VIVIENDA Y SANEAMIENTO
BÁSICO / BLANCA SOFIA BULA ORTEGA
DESTINO ANDERSON ARTURO GALEANO AVILA / FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -
FONVIVIENDA
ASUNTO COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
OBS COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
2025EE0269181



Señor:

JOSE FRANCISCO AGUIRRE BORDA

Representante Legal

Fundación Santo Domingo - FSD

notificaciones@fundacionsantodomingo.org

Calle 75 # 5 – 59 Piso 4

Bogotá.

Contraloría General de la República :: SGD 19-12-2025 10:40
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0269185 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815112 DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR VIVIENDA Y SANEAMIENTO
BÁSICO / BLANCA SOFIA BULA ORTEGA
DESTINO JOSE FRANCISCO AGUIRRE BORDA / FUNDACION JULIO MARIO SANTODOMINGO
ASUNTO COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
OBS COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
2025EE0269185



Señora:

DEISY CAROLINA PINTO PEÑA

Relaciones Corporativas

Prodesa

atencionalcliente@prodesa.com

pinto.dc@prodesa.com

Cra. 19 # 90 - 10 Piso 7 Edificio Camacol

Bogotá.

Contraloría General de la República :: SGD 19-12-2025 10:41
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0269187 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815112 DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR VIVIENDA Y SANEAMIENTO
BÁSICO / BLANCA SOFIA BULA ORTEGA
DESTINO DEISY CAROLINA PINTO PEÑA
ASUNTO COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
OBS COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
2025EE0269187



Señor:

ANDRES NOGUERA RICAURTE

Representante Legal

Fiduciaria Bogotá S.A.

atencion.fidubogota@fidubogota.com

Cra. 8 # 38-04

Bogotá.

Contraloría General de la República :: SGD 19-12-2025 10:43
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0269191 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 815112 DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR VIVIENDA Y SANEAMIENTO
BÁSICO / BLANCA SOFIA BULA ORTEGA
DESTINO ANDRES NOGUERA RICAURTE
ASUNTO COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
OBS COMUNICACIÓN RESPUESTA DE FONDO - DENUNCIA 2025-340799-82111-D.
2025EE0269191



Asunto: Comunicación respuesta de Fondo – Denuncia 2025-340799-82111-D.

Respetados Señores:

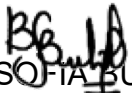
La Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico de la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones misionales tramitó la Denuncia 2025-340040-82111-D, relacionada con:

“(…) La FUNDACIÓN MARIO SANTO DOMINGO, en el año 2007 solicitó al ministerio de vivienda de ese entonces la formulación del macroproyecto ciudad del bicentenario, en razón a la potestad transmitida por el Decreto 4260 del 2007, fundamentado en los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 del 2007, en consonancia con la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997 por la cual establecen los procedimientos de declaratoria de utilidad pública para la construcción de Macroproyectos de Interés Social Nacional (…)”

En cumplimiento del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, que establece la competencia de esta Entidad para ejercer vigilancia sobre los recursos públicos, y una vez finalizado el proceso de verificación técnica, contractual y financiera de los hechos denunciados, se procedió a emitir y comunicar la respectiva respuesta de fondo, dentro del marco legal correspondiente.

Mediante el presente oficio, se remite para su conocimiento, copia de dicha respuesta de fondo, en la cual se encuentran los resultados y conclusiones establecidas por esta Dirección de Vigilancia Fiscal como producto de la atención a la denuncia del asunto.

Cordialmente,


BLANCA SOFÍA BULA ORTEGA
Directora de Vigilancia Fiscal
Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico
Contraloría General de la República

Anexo: Un archivo pdf.

Vo. Bo.
Revisado por:
Proyectado por:
TDR 815112 – 385 – 1.

Liliana Leonor Lindarte Camacho - Enlace SIPAR 
Mayra Giselle Castellanos - Supervisora
Jose David Carranza Pulido  

815112

Bogotá D.C.

Contraloría General de la República :: SGD 19-12-2025 10:50	
Al Contestar Cite Este No.: 2025EE0269207 Folio Anex:0 FA:0	
ORIGEN	815112 DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL PARA EL SECTOR VIVIENDA Y SANEAMIENTO
BÁSICO / BLANCA SOFIA BULA ORTEGA	
DESTINO	MANUEL HERNANDEZ VERGARA Y OTROS
ASUNTO	RESPUESTA DE FONDO: DENUNCIA 2025-340799-82111-D. CAT_2155_2025_1
OBS	RESPUESTA DE FONDO: DENUNCIA 2025-340799-82111-D. CAT_2155_2025_1
2025EE0269207	
	

Señores:

MANUEL HERNANDEZ VERGARA Y OTROS.

Peticionario.

manuelhernandezv21@yahoo.com

Cartagena.

Asunto: Respuesta de fondo. Denuncia 2025-340799-82111-D. CAT_2155_2025_1.

Respetados señores:

En cumplimiento de los procedimientos establecidos por la Contraloría General de la República, en la Resolución Orgánica No. 0665 del 24 de julio de 2018, por la cual se adopta el procedimiento de atención de derechos de petición en la Contraloría General de la República, en concordancia con lo ordenado en el Decreto Ley 267 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto Ley 405 de 2020, concordante con el Decreto Ley 403 de 2020, por medio del presente procedo a emitir respuesta de fondo a su denuncia en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES:

La denuncia fue enviada a la Contraloría General de la República, por parte del Concejo Municipal de Cereté, con radicado Sigedoc No. 2025ER0117419, en donde requieren adelantar acciones de control fiscal para el Macroproyecto Bicentenario ubicado en la ciudad de Cartagena donde se advierten presuntas irregularidades en la

adquisición de los predios al igual de las resoluciones de adopción del Macroproyecto por parte de FONVIVIENDA y la Fundación Santo Domingo.

II. HECHOS DENUNCIADOS:

La Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico de la Contraloría General de la República, recibió la petición radicada con el No. 2025ER0117419, posteriormente registrada como denuncia con el código SIPAR 2025-340799-82111-D, en donde manifiesta lo siguiente:

“(…) se benefician del estado amparados en un Macroproyecto de Interés Social Nacional, utilizando recursos del pueblo como el caso que le dio inicio al mencionado proyecto que al inicio el estado entregó la suma aproximada de CUATROCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS a través de FONVIVIENDA, más los dineros que haya entregado el Distrito de Cartagena, aparte de eso se roban los terrenos donde están construyendo, al cual no nos oponemos, pero si solicitamos que los proyectos se sujeten al respeto de las leyes y los derechos fundamentales de las personas, en especial a aquellos grupos étnicos vulnerables como los raizales afrodescendientes a los cuales con el poder coercitivo se nos despoja de nuestros derechos y no solo somos nosotros.

(…) De un simple análisis de las matrículas reseñadas en el punto anterior, se puede evidenciar que las Resoluciones en comento, hasta la fecha, “NO HAN SIDO REGISTRADAS” en las matrículas inmobiliarias de la FUNDACIÓN MARIO SANTO DOMINGO, ni mucho menos en las matrículas inmobiliarias de propiedad de la Familia Hernandez 060-54391; aspecto este, que le hemos puesto de presente a todas las instituciones quienes han hecho caso omiso y continúan expidiendo actos administrativos en razón a la existencia de dichas resoluciones, en franca trasgresión

de la Ley 9° de 1989 artículos 13 y 37 y el artículo 91 de la Ley 1437 del 2011 en referencia a la perdida de fuerza ejecutoria. (...)

(...) A la FUNDACION MARIO SANTO DOMINGO se le han expedido licencias por las diferentes Curadurías de Cartagena autorizando la construcción del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario y las firmas de convenios con el Distrito de Cartagena para la apropiación de recursos del pueblo supuestamente para la ejecución de este, sin llenar los requisitos que la ley exige para la justificación de la propiedad y el uso de suelo, aportando unas resoluciones totalmente ineficaces por ministerio de la ley (...)

PETICIONES

Con base a lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicitamos las siguientes peticiones:

- 1. Dar traslado a las entidades aquí reseñadas para que contesten lo pertinente a sus competencias.*
- 2. Ordenar la Compulsa de copias a las autoridades aquí denunciadas, para que rindan un informe sobre el estado las denuncias y quejas presentadas por la Familia Hernández encaminadas a investigar las irregularidades sobre la ejecución del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario.*
- 3. Ordenar la Compulsa de copias a la Fiscalía General de la Nación, para que rinda un informe sobre el estado de los hechos denunciados por la familia Hernández bajo el SPOA 130016001019201911241.*
- 4. Solicitar al Procurador General de la Nación, la intervención para que, ejerciendo su poder preferente, abra las investigaciones disciplinarias de estimar conveniente.*

5. *Solicitar al Contralor General de la República, un informe sobre las partidas presupuestales entregadas por FONVIVIENDA a la Fundación Mario Santo Domingo referente a la construcción del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario.*
6. *Solicitar al Ministerio de Hacienda, para que rinda un informe detallado de todas y cada una de las partidas presupuestales giradas a la Fundación Mario Santo Domingo o al Patrimonio Autónomo Ciudad del Bicentenario- FiduBogotá para la ejecución del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario a través de FONVIVIENDA.*
7. *Solicitar a la Alcaldía Distrital de Cartagena, que rinda un informe sobre el proceso de ampliación del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario, solicitado por la Fundación Mario Santo Domingo, al igual que informe las partidas presupuestales entregadas a la misma a través de CORVIVIENDA.*
8. *Solicitar al Ministerio de Vivienda que rinda información sobre la ejecución y puesta en marcha del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario y la solicitud de ampliación radicada por la Fundación Mario Santo Domingo. (...)”.*

ACTUACIONES REALIZADAS.

En la atención de la Denuncia se realizaron las siguientes actividades:

- Solicitud de información a la Gerencia Departamental Colegiada de Cartagena, a la Contraloría Departamental de Cartagena y la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal intervención judicial y cobro coactivo, para la verificación si no había o se encontraban adelantando alguna actuación de control y vigilancia fiscal en el marco del desarrollo del Macroproyecto Ciudad Bicentenario.
- Solicitud de información Fundación Santo Domingo, FONVIVIENDA, Fiduciaria Bogotá, Prodesa.
- Análisis de información recibida.

- Visita realizada por parte de la CGR al Macroproyecto Ciudad Bicentenario del 4 al 7 de noviembre de 2025.
- Formulación de observaciones
- Mesas de trabajo para la validación de observaciones.
- Comunicación de observaciones
- Mesas de trabajo seguimiento y cierre de la etapa de ejecución.

III. RESULTADO DE LAS ACTUACIONES REALIZADAS

La denuncia fue recibida por la Contraloría General de la República conforme a lo dispuesto en la Resolución Orgánica No. OGZ 0665 del 24 de julio de 2018, código ECP-02-PR-001 versión 2.0 del Sistema Integrado de Gestión y Control Corporativo (SIGCC), certificado bajo estándares de calidad ISO, para la atención, trámite y seguimiento de derechos de petición.

En este contexto, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico recibió la comunicación y la registró formalmente con código SIPAR No. 2025-340799-82111-D. En ella, el peticionario solicita revisar la documentación correspondiente a la adquisición de los lotes de la familia al igual que la ejecución de los recursos aportados por FONVIVIENDA al Macroproyecto Ciudad Bicentenario en la ciudad de Cartagena, así mismo se mencionan los traslados que ya se han realizado a fiscalía y procuraduría.

En atención a lo solicitado, se efectuaron en primera instancia requerimientos de solicitud de información a la Gerencia Departamental Colegiada de Cartagena, a la Contraloría Departamental de Cartagena y la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal intervención judicial y cobro coactivo, con el fin de verificar

que no se había y/o no se encontraran adelantando alguna actuación de control y vigilancia fiscal en el marco de la ejecución del Macroproyecto Ciudad Bicentenario.

Posterior a recibir la información por parte de las entidades, se evidencia que no se han adelantado actos de control fiscal y en los casos de que se haya adelantado cualquier proceso se observa que estos ya se encuentran archivados, por ende se procede a realizar la primera solicitud de información a FONVIVIENDA y Fundación Santo Domingo como ejecutor del Macroproyecto Ciudad Bicentenario, en donde se solicita la información desde la adopción del Macroproyecto así como también toda su ejecución y avances a lo largo del tiempo.

Es importante aclarar que el Macroproyecto Ciudad Bicentenario cuenta con recursos propios de la Fundación Santo Domingo, Donaciones y/o recursos de la Alcaldía, por tanto, se precisa que el alcance de la revisión de la ejecución fue a los recursos Nación ejecutados en el marco de los programas de subsidios de Vivienda en los programas de MI CASA YA, PVG – 1, y Equipamientos.

Con la información allegada por parte de las entidades se realiza una línea de tiempo de lo que ha sido el Macroproyecto desde su adopción y los cambios que han surtido en cada una de las resoluciones de modificación, así:

El Macroproyecto Ciudad del Bicentenario, ubicado en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, fue adoptado mediante la Resolución 2362 del 18 de diciembre de 2008 expedida por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Este instrumento normativo lo declaró como Macroproyecto de Interés Social Nacional (MISN), en el marco de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 4260 de 2007, con el propósito de promover la planificación integral

de suelo urbano destinado a la construcción de vivienda de interés social y la consolidación de una nueva centralidad en el norte de la ciudad.

Posteriormente, el alcance del Macroproyecto ha sido objeto de diversas modificaciones y actualizaciones normativas orientadas a ajustar su desarrollo a las condiciones urbanísticas, ambientales y socioeconómicas del territorio. Entre los principales actos administrativos que lo modifican se encuentran las Resoluciones 2538 de 2009, 2774 de 2010, 361 de 2012 y 725 de 2013, las cuales redefinieron aspectos relacionados con la delimitación del área de intervención, las unidades de ejecución, los sistemas viales, los usos del suelo y las obligaciones urbanísticas asociadas. Más recientemente, la Resolución 655 de 2025 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio actualizó nuevamente la estructura normativa del proyecto, ratificando su vigencia y ajustando los parámetros de cesiones y cargas urbanísticas.

El marco normativo consolidado establece las bases técnicas, jurídicas y urbanísticas para el desarrollo del Macroproyecto, garantizando la coherencia con el Plan de Ordenamiento Territorial de Cartagena y con los principios de sostenibilidad, equidad social y eficiencia en el uso del suelo. Asimismo, define los lineamientos para la ejecución por fases, la articulación de actores públicos y privados, y la destinación de suelo para equipamientos, espacio público y vivienda de interés prioritario, consolidando al Macroproyecto Ciudad del Bicentenario como una estrategia nacional de desarrollo urbano incluyente y sostenible.

Solicitar al Contralor General de la República, un informe sobre las partidas presupuestales entregadas por FONVIVIENDA a la Fundación Mario Santo Domingo referente a la construcción del Macroproyecto Ciudad del Bicentenario.

En respuesta de la petición sobre las partidas presupuestales, es importante aclarar que estas son aportadas directamente al encargo fiduciario y se cuenta con el siguiente desglose:

Ilustración 1. Recursos Nación desembolsados en Fiducia.

RECURSOS FONVIVIENDA NACIÓN EN FIDUCIA				
Fuente Recursos FONVIVIENDA	Recursos FONVIVIENDA	Obras Ejecutadas con Recursos Nación MISN	Totales por Fuente de Recursos	Fecha Desembolso a Fiducia
MACROPROYECTOS DE INTERES SOCIAL NACIONAL-MISN	\$ 10.000.000	1.235 VIP dispersas en las Unidades de Ejecución UE y UE-2A	\$ 29.000.000	Feb-2009
	\$ 10.000.000			Feb-2010
	\$ 9.000.000			Dic-2011
PROMOCIÓN OFERTA Y DEMANDA-POD DESPLAZADOS	\$ 2.664.000	4 Equipamientos: Megacolegio, Punto Vive Digital, CDI y Centro de Salud	\$ 20.000.000	Dic-2011
PROMOCIÓN OFERTA Y DEMANDA-POD DESPLAZADOS para EQUIPAMIENTOS	\$ 17.336.000			(Encargos equipamientos aperturados en Jul-2014)
TOTAL DESEMBOLSADO A FIDUCIA			\$ 49.000.000	

Fuente: Información entregada por FONVIVIENDA.

En cuanto a las generalidades evidenciadas, se realiza la revisión de los subsidios de vivienda entregados en el Marco del Macroproyecto, beneficios que se materializaron en el marco de los programas de MI CASA YA, PVG – 1 y Macroproyectos. Esta información se revisó conforme a la relación de beneficiarios entregado por FONVIVIENDA en donde se relacionan de la siguiente manera:

Ilustración 2. Viviendas construidas en el MISN con subsidios de vivienda.

VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL MISN EN LAS UE1 y UE-2A							
UNIDAD DE EJECUCIÓN No.	UE1					UE-2A	TOTALES
NOMBRE DE LA ETAPA y FASE del MACROPROYECTO	Etapa 1 Fase I Casas	Etapa 1 Fase II				Fase 1	
TIPOLOGIA POR MANZANAS	SPMZ-82-83-85-86-87-88-89-90-91-92	Casas SPMZ 74,78 y 75 A	APTOS Desplazados SPMZ 76 A T-1 a T-7	APTOS conv 171 ANSPE SPMZ 76 A T-8 a T-28	APTOS SPMZ 75 B y 76 B	Casas SPMZ 71	
No. SOLUCIONES DE VIVIENDAS VIP CONSTRUIDAS POR ETAPAS y FASES	1.298	1.027	108	340	896	242	
VIVIENDAS CONSTRUIDAS CON SFV DE MACROPROYECTOS	628 187 (Cierre Gratuito para los hogares)	184	84			152	1.235
SFV ASIGNADOS MACROPROYECTOS	815	184	84			152	1.235
SFV LEGALIZADOS MACROPROYECTOS	815	183	84			149	1.231
VIVIENDAS COSNTRUIDAS CON SFV DE PVG-1				340	896		1.236
SFV ASIGNADOS PVG-1				339	890		1.229
SFV LEGALIZADOS PVG-1				340 (1 SFV Escriturado y Revocado)	882		1.222

Fuente: Información entregada por FONVIVIENDA.

Posterior a tener la información de las viviendas que se han construido bajo los esquemas de los programas de subsidios de vivienda se procedió a realizar la revisión de las distintas resoluciones de asignación que acreditan los distintos subsidios, así mismo se revisaron los pagos realizados y las actas de entrega de las viviendas.

Se verificó el estado de las viviendas construidas y del avance general del macroproyecto. En relación con la programación establecida en las resoluciones de adopción, el plazo inicial era de 10 años, el cual fue modificado posteriormente mediante la resolución del 2025. A la fecha, el Macroproyecto presenta un avance del 17%, lo cual evidencia un atraso con la proyección inicial prevista, reflejando deficiencias en la ejecución y el no cumplimiento a los objetivos de FONVIVIENDA respecto a la disminución del déficit habitacional en Cartagena.

Se realizó visita por parte de la CGR para realizar la revisión técnica y legal de los documentos de adquisición de cada uno de los predios que componen el Macroproyecto Ciudad Bicentenario.

Con respecto a los lotes y la trazabilidad de los desenglobes del macroproyecto se tienen los siguientes:

Para el Lote denominado La Catalina, se tienen los siguientes desenglobes:

Tabla 1. Relación del desenglobe 1 y 2 de la catalina.

División de lote	Descripción
	Lote: La Catalina Área: 1,712,914 m2 Año: 2011 Matrícula inmobiliaria: 060-161513
	Referencia Catastral: 000100010435000
	Desenglobe
	Desenglobe 1: La Catalina Etapa 1 A: 2,660 m2 Año: 2013 Matrícula Inmobiliaria: 060-356190 Desenglobe 2: Manzana UM6 Colegio A: 14,450 m2 Año: 2017 Matrícula Inmobiliaria: 060-315035
	Lote restante: La Catalina Año: 2018 Área: 1,695,804 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-315034 Ref. Catastral: 000100010435000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Tabla 2. Relación del desenglobe 3 de la catalina.

División de lote	Descripción
	Lote: La Catalina Área: 1,695,804 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-315034
	Referencia Catastral: 000100010435000
	Desenglobe
	Desenglobe 3: Parte 2 de la Etapa 1 de la UE2 A: 172,462.83 m2 Año: 2020 Matrícula Inmobiliaria: 060-339213
	Lote restante: La Catalina Año: 2021 Área: 1,523,341.17 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-315034 Ref. Catastral: 000100010435000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Para el Lote denominado La Catalina, se tienen los siguientes desenglobes:

Tabla 3. Relación del desenglobe 1 y 2 del lote Villa Soledad.

División de lote	Descripción
	Lote: Villa Soledad Área restante Área: 1,230,511 m2 Año: 2010 Matrícula inmobiliaria: 060-235706
	Referencia Catastral inicial: 000100010453000
	Desenglobe

	Desenglobe 1: Fase 1 etapa 1 Área: 222,422 m2 Año: 2010 Matrícula inmobiliaria: 060-252167 Ref. Catastral: 000100010453000
	Desenglobe 2: Fase 2 etapa 1 Área: 261,487 m2 Año: 2010 Matrícula inmobiliaria: 060-252168 Ref. Catastral: 000100011550000
	Lote restante: Villa Soledad Área Restante Área: 746,602 m2 Año: 2011 Matrícula inmobiliaria: 060-235706 Ref. Catastral: 000100011551000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Tabla 4. Relación del desenglobe 3, 4, 5 y 6 del lote Villa Soledad.

División de lote	Descripción
	Lote: Villa Soledad Área restante Área: 746,602 m2 Año: 2011 Matrícula inmobiliaria: 060-235706
	Referencia Catastral: 000100011551000
	Desenglobe
	Desenglobe 3: Manzana MF71 Año: 2016 <i>(Desenglobado en viviendas)</i> Área: 19,429.59 m2
	Desenglobe 4: Manzana MF72 <i>(Desenglobado en viviendas)</i> Área: 32,845.14 m2
	Desenglobe 5: Manzana UM71 uso mixto Área: 1,200 m2
	Desenglobe 6: Manzana ZV71 Zona verde

	Área: 8,044.03 m2
	Lote restante: Año: 2017 • Troncal CB • Vías 2b (1) • Área adicional troncal • Lote futuro desarrollo Área: 685,083.24 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-235706 Ref. Catastral: 000100011551000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Tabla 5. Relación del desenglobe 7 del lote Villa Soledad.

División de lote	Descripción
	Lote: Villa Soledad Área restante Área: 685,083.24 m2 Año: 2017 Matrícula inmobiliaria: 060-235706
	Referencia Catastral: 000100011551000
	Desenglobe
	Desenglobe 7: Parte 1 de la Etapa 1 de la UE2 A: 155,736.42 m2 Año: 2020 Matrícula Inmobiliaria: 060-339213 Ref. Catastral: Sin registro
	Lote restante: Villa Soledad Año: 2021 Área: 529,346.82 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-235706 Ref. Catastral: 000100011551000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Tabla 6. Relación del desenglobe 8, 9 del lote Villa Soledad.

División de lote	Descripción
------------------	-------------

	Lote: Villa Soledad Área restante Área: 685,083.24 m2 Año: 2017 Matrícula inmobiliaria: 060-235706
	Referencia Catastral: 000100011551000
	Desenglobe
	Desenglobe 8: Manzana MF3 Año: 2021 A: 44,453.05 m2 Matrícula Inmobiliaria: 060-356190 Ref. Catastral: Sin registro Desenglobe 9: Manzana MF34 A: 42,284.84 m2 Matrícula Inmobiliaria: 060-356191 Ref. Catastral: Sin registro Desenglobe 9: Manzana MF40 A: 44,461.53 m2 Matrícula Inmobiliaria: 060-356191 Ref. Catastral: Sin registro
	Lote restante: Villa Soledad Año: 2022 Área: 398,147.40 m2 Matrícula inmobiliaria: 060-235706 Ref. Catastral: 000100011551000

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Para el Lote denominado Lote: Etapa 1 y de la UE2, se tienen los siguientes desenglobes:

Tabla 7. Relación del desenglobe 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del lote Villa Soledad.

División de lote	Descripción
	Lote: Villa Soledad Área restante Área: 328,199 m2 Año: 2020 Matrícula inmobiliaria: 060-339213
	Referencia Catastral:
	Sin registro
	Desenglobe
	Desenglobe 1: MF22 Año: 2020 A: 55,622.66 m2
	Desenglobe 2: MF23 Año: 2020 A: 35,674.21 m2
	Desenglobe 3: UM27 Año: 2020 A: 17,415.71 m2
	Desenglobe 4: EQ28A Año: 2021 A: 4,511.58 m2
	Desenglobe 5: EQ28B Año: 2021 A: 12,758.04 m2
	Desenglobe 6: UM27 MAGENTA A: 14,006 m2
	Desenglobe 7: AR28 INDIGO A: 11,756.80 m2
	Desenglobe 8: UM33 Año: 2021 A: 2,044.64 m2
	Desenglobe 9: AR34 Año: 2021 A: 2,332 m2

	Área restante: Área: 172,077.61 m2
--	---

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Hasta la fecha se cuenta con la siguiente relación de las áreas actuales del Macroproyecto Ciudad Bicentenario.

Tabla 8. áreas Actuales Ciudad del Bicentenario.

No.	Lote	Área inicial	Ref. Catastral	Matrícula Inmobiliaria	Estado
1	Villa Soledad Lote A2	398.147,40	00-01-0001-1551-000	060-235706	Fideicomiso 9824
2	La Catalina	1.523.341,17	00-01-0001-0435-000	060-315034	Fiducia de parqueo
3	Tarapacá	612.900,00	00-01-0001-0424-000	060-0020355	Planta y Equipo
4	Casa verde y Yezpez	53.329,00	00-01-0001-0441-000	060-0017256	Planta y Equipo
5	Telecartagena	25.000,00	00-01-0001-0442-000	060-0013962	Planta y Equipo
6	Sagrado Corazón	25.000,00	00-01-0001-0443-000	060-0079238	Planta y Equipo
7	Corralito	19.832,83	00-01-0001-0439-000	060-74505	Planta y Equipo
8	Magulla	119.879,50	00-01-0001-0444-000	060-0100962	Planta y Equipo
9	Etapas 1 UE2	172.077,61		060-339213	47,45% Fideicomiso CB y el 52,55% fideicomiso FSD
Total, m2		2.949.507,51			

Fuente: Información entregada por la fundación Santo Domingo.

Una vez revisada la documentación suministrada de manera digital y física por la Fundación Santo Domingo y verificada en las reuniones presenciales realizadas con las entidades involucradas en la visita realizada por la CGR al Marco proyecto Ciudad Bicentenario en la Ciudad de Cartagena de Indias del 4 al 7 de noviembre de 2025, respecto a sus afirmaciones sobre presuntas irregularidades frente a la titularidad del derecho de dominio de los predios identificados con los números de matrícula inmobiliaria No. 060-100962, 060-161513 y 060-54391, se concluye lo siguiente:

- En primer lugar, se precisa que las competencias de la Contraloría General de la República se circunscriben a lo señalado en el artículo 267 de la Constitución

Política de Colombia, el cual señala: *“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. 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. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. (...)”*

- Sin embargo, el equipo de la denuncia realizó la verificación de los folios de matrícula inmobiliaria de la totalidad de los predios destinados al Marco proyecto Ciudad Bicentenario, así como la revisión de las Escrituras donde consta el modo de adquisición de cada uno de estos, sin evidenciar a la fecha presuntas irregularidades al respecto que ameriten el traslado a las entidades competentes.
- Adicionalmente, se observa que su denuncia fue dirigida a las entidades competentes para pronunciarse sobre este aspecto, como son la Procuraduría General de la Nación la Fiscalía General de la Nación (donde indica que se encuentran investigaciones en trámite) y la Alcaldía del Distrito de Cartagena, así mismo, la Presidencia de la República en su oficio de traslado nos indicó que puso en conocimiento de dichas entidades los hechos relacionados en su escrito, por lo cual, nos abstenemos de realizar traslados adicionales al respecto.

Así mismo, en la visita realizada por la CGR al Macroproyecto Ciudad Bicentenario se realizó la revisión de las unidades de vivienda construidas de manera aleatoria en donde se observó los cambios de materialidad de las construcciones de vivienda a través del tiempo, así mismo se realizó revisión de algunos equipamientos

Ilustración 3. Estado de viviendas y equipamientos Ciudad Bicentenario.







Fuente: Registro fotográfico tomado en visita realizada por la CGR.

Del análisis de la información suministrada por fundación Santo Domingo, FONVIVIENDA, Prodesa CIA y FIDUBOGOTA y la visita realizada al proyecto, se configuraron los siguientes hallazgos relacionados con el contrato evaluado en la atención a la denuncia:

Hallazgo No. 1: Subsidios de vivienda no legalizados Proyecto Ciudadela Bicentenario, Cartagena, Bolívar. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A – D).¹

Constitución Política de 1991:

“(...) Artículo 2

(...) Artículo 209 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)”

Ley 610 de 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

¹ COH_12336_2025

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 6. 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, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa 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."*

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

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

Ley 1952 de 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."*

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

Numeral 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y

Ley 1469 de 2011: *“por la cual se adoptan medidas para promover la oferta de suelo urbanizable y se adoptan otras disposiciones para promover el acceso a la vivienda.”*

Decreto 3450 de 2009: *“Por el cual se reglamenta el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda vinculado a Macroproyectos de Interés Social Nacional.”*

*“(...) **ARTÍCULO 9º.** Legalización del Subsidio Familiar de Vivienda. La legalización del Subsidio Familiar de Vivienda se realiza mediante escritura pública de compraventa, la cual deberá ser suscrita, como máximo, dentro del año siguiente a la asignación de dicho subsidio y registrada dentro de los dos (2) meses siguientes. En esta deberá indicarse el valor de la vivienda, el valor del subsidio o subsidios otorgados, el total de los miembros del hogar beneficiario, la constitución del patrimonio de familia (...)*

Copia del acta de entrega de la vivienda con el correspondiente recibo a satisfacción, el Certificado de Existencia de la vivienda expedido por el Gerente del Proyecto y el Certificado de Tradición y Libertad en el que conste la inscripción de la escritura pública a la cual se ha hecho referencia, deberán remitirse validadas por la entidad fiduciaria representante del patrimonio autónomo, al Fondo Nacional de Vivienda.

Legalizados el total de los subsidios familiares de vivienda, vinculados a cada Macroproyecto de Interés Social Nacional, se procederá a la desvinculación de

"Fonvivienda" del contrato Fiduciario, en su condición de beneficiario o fideicomitente, según corresponda. (...)"

CONTRATO DE PROMESA DE COMPRAVENTA suscrito entre la UNION TEMPORAL CIUDAD DEL BICENTENARIO -VIVIENDA GRATUITA

"(...) Decima octava. FORMA DE PAGO DE LAS VIVIENDAS: LAS VIVIENDAS SERAN PAGADAS DE LA SIGUIENTE MANERA:

El 80% del valor de las mismas, previa solicitud de pago presentada ante EL PROMITENTE COMPRADOR, por parte del PROMITENTE VENDEDOR, a la cual deberán adjuntarse los siguientes documentos:

- *Certificado de existencia suscrito por el supervisor contratado o designado por la FIDUCIARIA BOGOTA S.A, de acuerdo con las instrucciones del Comité Fiduciario del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA. (...)*

El 20% restante del valor de las viviendas se pagará previa solicitud de pago presentada ante EL PROMITENTE COMPRADOR, por parte del PROMITENTE VENDEDOR, a la cual deberán adjuntarse los siguientes documentos:

- *Certificado de tradición y libertad en los que conste la inscripción del acto de transferencia de las viviendas para quien adquiera la FIDUCIARIA BOGOTA S.A. en calidad de vocera del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA.*
- *Acta de recibo a satisfacción suscrita por el beneficiario de la vivienda señalado por la FIDUCIARIA BOGOTA S.A. en calidad de vocera del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, o por la referida sociedad fiduciaria, cuando sea el caso.*
- *Factura presentada de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes, que corresponda al mes de su elaboración, y en ella constara el numero del contrato y el concepto del bien que se esta cobrando, a la cual deberá adjuntar la fotocopia*

del RUT y la certificación del pago de las obligaciones fiscales y parafiscales a que haya lugar (...)

CONTRATO 3 DEL 5 DEL DICIEMBRE DE 2012. CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS CELEBRADO ENTRE FIDUBOGOTA Y FINDETER.

CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO:

“(...) El presente contrato tiene por objeto la supervisión de los proyectos de vivienda de interés prioritario seleccionados en los procesos contractuales adelantados por la CONTRATANTE como vocera del FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, con el fin de Verificar que las viviendas que se adquieran para los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda que otorga FONVIVIENDA, sean entregadas según la programación, condiciones y requerimientos técnicos y jurídicos mínimos, señalados en el contrato de promesa de compraventa. (...)”

Conforme a la revisión de la respuesta remitida por PRODESA, mediante ID de sobre estampilla 4035a5e4-8d9f-4991-85c9-bb5707389bb5, donde se adjuntan los desembolsos realizados por FIDUBOGOTÁ a la Unión Temporal Ciudad del Bicentenario, se evidenció que, de las 896 viviendas construidas en las supermanzanas 75B y 76B en el marco del Programa PVG – 1, la fiduciaria ha pagado el 100% del subsidio correspondiente a 877 viviendas. No obstante, 19 viviendas se encuentran aún pendientes del pago del 20% restante, lo cual demuestra que no se han cumplido los requisitos exigidos para dicho pago, según lo establecido en la cláusula décima octava del contrato de promesa de compraventa suscrito entre FIDUBOGOTÁ y la Unión Temporal Ciudad del Bicentenario.

La situación que afecta a estas 19 viviendas obedece a fallas en la gestión administrativa, contractual y de supervisión por parte de las entidades vinculadas al proyecto, derivadas de:

- Un control y seguimiento insuficiente por parte de FIDUBOGOTÁ y del ejecutor, que no garantizó el cumplimiento de los requisitos necesarios para la legalización del subsidio. Esto se evidencia en la autorización del desembolso del 80% del valor sin asegurar las condiciones que permitieran materializar el pago posterior del 20%, en incumplimiento de la cláusula décima octava contractual.
- Deficiencias en la supervisión contractual, dado que no se implementaron medidas efectivas para prevenir ocupaciones irregulares, asegurar la entrega material de las viviendas a los beneficiarios ni garantizar la formalización de los actos de transferencia (escritura, registro y actas).
- Una gestión fiscal ineficiente e incompleta, al no asegurar la adecuada administración de los recursos públicos destinados al subsidio ni la realización oportuna de los procedimientos necesarios para su legalización.

Como resultado de lo anterior, dentro de las 19 viviendas pendientes por legalizar, 12 se encuentran actualmente ocupadas ilegalmente por personas que no son beneficiarias del subsidio en el proyecto, lo que ha impedido su entrega. Dichas viviendas se relacionan a continuación:

Tabla 9. Viviendas invadidas manzana 76 B.

MZ	TORRE	APTO	No de Folio	Vr total del Subsidio
76B	3	101	277563	\$ 41.265.000
76B	8	302	277652	\$ 41.265.000
76B	10	104	277678	\$ 41.265.000
76B	11	404	277706	\$ 41.265.000
76B	12	104	277710	\$ 41.265.000
76B	14	204	277746	\$ 41.265.000
76B	16	104	277774	\$ 41.265.000
76B	19	102	277820	\$ 41.265.000

76B	19	402	277832	\$ 41.265.000
76B	21	102	277852	\$ 41.265.000
76B	26	404	277946	\$ 41.265.000
76B	27	402	277960	\$ 41.265.000

Fuente: Tabla elaborada por la CGR con la información suministrada por Prodesa.

La no materialización del subsidio en estas viviendas genera impactos negativos para los hogares postulantes y afecta el normal desarrollo del proyecto, al limitar el acceso efectivo a una vivienda digna, prolongar condiciones de vulnerabilidad y generar costos adicionales por mantenimientos correctivos de las viviendas ocupadas ilegalmente. Esta situación también produce reprogramaciones y riesgos de incumplimiento en los cronogramas de ejecución, afectando la sostenibilidad del proyecto y la confianza en la gestión de los recursos públicos.

En consecuencia, dado que no se ha logrado la legalización del 20% del subsidio en 19 viviendas del Programa PVG – 1 —por ocupaciones ilegales y/o demoras administrativas se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria contraviniendo lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1952.

Respuesta FIDUBOGOTA

Téngase en cuenta para todos los efectos, que FIDUBOGOTA dentro del término concedido por la CGR, no ejerció el derecho de contradicción y defensa frente a la observación comunicada mediante Sigedoc 2025EE0252337 del 26 de noviembre de 2025.

Análisis de la respuesta

En consecuencia, posterior a realizar el análisis de las demás entidades se desvirtúa la incidencia fiscal quedando incidencia con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta FINDETER

Mediante oficio con radicado No. 2025ER0288734 CGR se recibió la respuesta enviada por FINDETER, en donde manifiesta lo siguiente:

“(...) que esta entrega se refiere a la entrega real y material del contratista de obra al FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, quien fungió como contratante del programa de las viviendas gratuitas, y no, a la entrega que debía realizarse a los beneficiarios del programa, actividad que le correspondía exclusivamente al FIDEICOMISO. (...)”

Se puntualiza que el proyecto FSVIP – 010 CIUDADELA BICENTENARIO MANZANAS 75B Y 76B, se desarrolló en el municipio de Cartagena, Bolívar, bajo el Programa de Vivienda Gratuita PVG I, en el esquema de Ejecución Privado, siendo el ejecutor contratado del proyecto la UNION TEMPORAL CIUDAD DEL BICENTENARIO-VIVIENDA GRATUITA con quien la Fiduciaria Bogotá como vocera del Fideicomiso Programa de Vivienda Gratuita suscribió Contrato de Promesa de Compraventa del cual no hace parte FINDETER, proyecto que comprendió la ejecución de 896 viviendas, que fueron recibidas a satisfacción en cuanto al cumplimiento de los términos de referencia y certificadas por FINDETER en el año 2015.

La responsabilidad de la transferencia, entrega material de las mismas y el cumplimiento de los requisitos para el pago correspondiente al 20% restante, en las condiciones señaladas en los términos de referencia, corresponden exclusivamente al contratista que realizó el proyecto de vivienda en calidad de Promitente Vendedor, ya que la labor de FINDETER llega hasta la expedición de los certificados de existencia.

De esta forma consideramos que la labor de FINDETER estuvo ajustada a las obligaciones contractuales, por tal motivo, solicitamos que esta observación y un eventual hallazgo no sea dirigido a esta entidad, ya que como se indicó anteriormente, FINDETER, no intervino en los pagos realizados al promitente vendedor, ni en las suscripciones de promesas de compraventa, ni la legalización y materialización de los subsidios otorgados por el gobierno nacional a través de FONVIVIENDA, y mucho menos en la posterior ocupación o posesión de personas sobre las viviendas terminadas y certificadas, reiteramos que la labor de esta entidad se limitó a la expedición de los certificados de existencia. (...)”.

Análisis de la respuesta

Conforme a la respuesta emitida por FINDETER, en donde centra que la responsabilidad y alcance del objeto contractual de la entidad era la supervisión y expedición de los certificados de existencia de cada una de las viviendas, tarea que fue desarrollada a cabalidad ya el pago del 20% que corresponde a la responsabilidad de la transferencia, entrega material de las vivienda y el cumplimiento de los requisitos de pago en los términos del contrato corresponden exclusivamente al contratista que realizó el proyecto de vivienda en calidad de promitente vendedor, por tanto, lo expuesto por la entidad logra desvirtuar lo observado por la CGR frente a la responsabilidad de Findeter en los hechos observados.

Respuesta FONVIVIENDA

Mediante oficio con radicado No. 2025ER0285901 CGR se recibió la respuesta enviada por FONVIVIENDA, en donde manifiesta lo siguiente:

“(...) Previo a abordar el asunto materia de estudio, resulta importante señalar que el proyecto de Vivienda CIUDADELA BICENTENARIO que contempla la ejecución de

896 viviendas, se desarrolló en el marco del Programa de Vivienda Gratuita I – Esquema PRIVADO.

De acuerdo con los lineamientos de este esquema en el programa PVG I, el proyecto presentado por la UT CIUDAD DEL BICENTENARIO conformada por CONMIL SAS; PRODESA SAS y la FUNDACION MARIO SANTODOMINGO, fue seleccionado mediante la Convocatoria 004 Programa de Vivienda Gratuita - Fidubogota – Bolivar, realizada por la Fiduciaria Bogotá como vocera del Fideicomiso PVG. (...)

Para el seguimiento y control del desarrollo de todos los proyectos de este esquema, el Fideicomiso PVG suscribió con FINDETER un contrato para la labor de supervisión, entidad que dentro de sus obligaciones se obligaba a expedir los Certificados de Existencia de cada una de las Viviendas, de acuerdo con el cumplimiento de las normas vigentes, los requisitos establecidos en el contrato de promesa de compraventa, los términos de referencia y lo establecido en el artículo 31 de la Resolución 019 de 2011 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (...)

Ahora bien, respecto de las 19 viviendas pendientes del cobro del 20% final por parte del promitente vendedor, y de acuerdo con lo informado por PRODESA SAS, se aclara lo siguiente:

- 4 viviendas se encuentran escrituradas, registradas y entregadas a los hogares beneficiarios, sin embargo, el promitente vendedor no ha realizado el trámite de cobro. En este sentido se aclara que, estas viviendas ya se encuentran escrituradas, registradas y entregadas y el trámite de cobro del 20% final depende de la radicación de la documentación por parte del contratista sin que afecte el uso, goce y disfrute de las viviendas por los beneficiarios, ni la legalidad de la propiedad, lo cual ya se encuentra debidamente registrado. (...)*

- 3 viviendas con asignación de beneficiario vigente en trámite de consecución de la totalidad de documentos para la firma de escritura. (...)

- Para 7 viviendas debido al incumplimiento por parte de los hogares, se realizó el proceso de revocatoria de la asignación del SFVE por parte de la entidad otorgante, es decir que, aunque inicialmente se efectuó la asignación del subsidio familiar de vivienda, se realizó el trámite de revocatoria en aplicación a lo establecido en el numeral 2.1.1.2.6.3.1. del Decreto 1077 de 2015 que dispone: (...)

Debe precisarse que la revocatoria del subsidio no implicó en ninguno de los casos la transferencia del derecho de dominio, toda vez que se trató de una actuación administrativa mediante la cual, al verificarse el incumplimiento de los requisitos exigidos para la titulación y asignación definitiva de la vivienda, se procedió a dejar sin efectos el beneficio otorgado. En ese sentido, y dado que los hogares revocados no perfeccionaron la escritura pública ni la entrega material, el constructor PRODESA, en su calidad de promitente vendedor dentro del contrato de promesa de compraventa suscrito con la Fiduciaria Bogotá S.A., nunca realizó la transferencia del dominio sobre dichas unidades habitacionales.

Por tanto, los inmuebles continúan a nombre de FIDUCIARIA BOGOTA S.A ., COMO VOCERA Y REPRESENTANTE DEL PATRIMONIO DENOMINADO FIDEICOMISO FIDUBOGOTA S.A.- UT CIUDAD DEL BICENTENARIO, , propietarios y promitentes vendedores encargados de la custodia y cuidado material de los bienes hasta tanto se realice la enajenación definitiva conforme al ordenamiento jurídico y a las obligaciones contractuales. Sobre este patrimonio autónomo ni Fonvivienda ni el Ministerio de Vivienda tienen calidad de fideicomitentes y/o beneficiarios.

En la actualidad respecto de las viviendas que se surtió la revocatoria de los subsidios, se adelantan las correspondientes querellas policivas promovidas por las entidades legitimadas para ello, las cuales se encuentran en los estados procesales que se detallan a continuación: (...)

Así mismo, resulta pertinente informar que, en aras de garantizar la debida diligencia institucional y reafirmar el compromiso del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y de FONVIVIENDA, con la adecuada gestión de los recursos públicos y la protección de los beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, a través del P.A, el 15 de abril de 2019 se suscribió un contrato de prestación de servicios profesionales con el abogado Carlos Arturo Sepúlveda, cuyo propósito es adelantar las actuaciones jurídicas necesarias para la recuperación material de las unidades habitacionales que, a la fecha, se encuentran ocupadas de manera ilegal. El objeto contractual establece que: “EL CONTRATISTA se obliga para con EL CONTRATANTE en forma profesional e independiente, bajo su exclusiva responsabilidad, y con plena autonomía técnica y administrativa, a prestar sus servicios profesionales como abogado, para la defensa jurídica de los intereses de la FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A. como vocera del FIDEICOMISO- PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA, en el inicio, proceso y culminación de las acciones y actividades que se mencionan a continuación: • Acciones policivas y/o administrativas ya iniciadas o que se deban iniciar por perturbación de la posesión o mera tenencia de las unidades de vivienda del FIDEICOMISO - PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA que han sido invadidas” El contrato se orienta, por tanto, a impulsar las acciones policivas y administrativas necesarias para la recuperación material de los inmuebles, a fin de garantizar la disponibilidad jurídica y física de las viviendas y permitir la materialización efectiva de la entrega de los subsidios familiares de vivienda a los hogares beneficiarios conforme a la normatividad vigente. (...).”

Análisis de la respuesta

Posterior a realizar el análisis de la respuesta de Fonvivienda esta va orientada principalmente en afirmar que la entidad no administra los recursos del Patrimonio Autónomo del Macroproyecto Bicentenario y que, en consecuencia, no tiene responsabilidad directa sobre la supervisión de los subsidios de vivienda en el marco del programa PVG – 1. Si bien es cierto que la administración fiduciaria recae en la Fiduciaria Bogotá, esta precisión no desvirtúa la esencia del hallazgo, pues Fonvivienda participa como entidad estatal vinculada al Macroproyecto y, como tal, mantiene deberes de coordinación, seguimiento y verificación del uso adecuado de los recursos públicos que soportan la iniciativa de subsidios de vivienda para contribuir a disminuir el déficit habitacional en la ciudad de Cartagena.

Si bien, la observación expone el caso de las 19 viviendas que hasta la fecha aún no han sido entregadas a los potenciales beneficiarios del programa PVG -1 y que han pagado el 80% de cada vivienda acorde a lo pactado en el contrato de promesa de compraventa quedando el 20% restante por realizar el pago una vez se tenga el recibo de satisfacción por parte del beneficiario y este se encuentre habitando el bien inmueble. La entidad menciona las actividades administrativas y/o judiciales que se han realizado para la recuperación de las viviendas que se encuentran ocupadas de manera ilegal por personas no beneficiarias del programa, al igual que mencionan la situación en que se encuentran las viviendas con escritura y en estado entregado, las que cuentan con asignación de beneficiario y las acciones policivas por medio de querellas policivas promovidas por las entidades legitimadas para ello.

Así mismo, Fonvivienda en la información enviada como evidencia aporta los siguientes documentos:

- Oficio de Solicitud de impulso procesal en acciones policivas por perturbación a la posesión y mera tenencia – Proyecto de vivienda UT Ciudad del Bicentenario 896. (21/08/2025).
- Documento soporte de la solicitud del impulso procesal enviada a la alcaldía de Cartagena.
- Informe de gestión jurídica – Recuperación de inmuebles – Programa de Vivienda Gratuita (10/12/2025).
- Relación en tabla de Excel de las acciones policivas adelantadas por las entidades vinculadas.

De los documentos anexados se evidencia que la entidad ha realizado las acciones para la recuperación de las viviendas que se encuentran ocupadas ilegalmente, no obstante, se evidencia las deficiencias en la eficiencia de la recuperación de las viviendas toda vez que luego de 10 años se Continúa en los procesos para la recuperación del bien inmueble y la entrega del subsidio a los potenciales beneficiarios

Respuesta PRODESA

Mediante oficio con radicado No. 2025ER0284542 CGR se recibió la respuesta enviada por PRODESA, en donde manifiesta lo siguiente:

“(...) FORMALIZACIÓN DE LOS ACTOS DE TRANSFERENCIA DE LAS VIVIENDAS (ESCRITURA, REGISTRO Y ACTAS DE ENTREGA)

El órgano de control cuestiona que, de las 877 viviendas, 19 de estas se encuentran pendientes de pago del 20% del subsidio correspondiente, adicionalmente señala que existe una falla en la gestión administrativa, contractual y de supervisión por cuanto

no se implementaron medidas efectivas para la entrega de vivienda a los beneficiarios al no obrar actos de transferencia como escritura, registro y actas.

Sobre el tema, es preciso indicar que, si bien para algunas de estas unidades de vivienda no se observan la ejecución total de actos de transferencia, actualmente las entidades vinculadas a dicho proyecto, entre estas PRODESA Y CIA S.A. se encuentra adelantando los trámites administrativos y operativos para surtir dicho trámite. (...)

II. DE LAS MEDIDAS EFECTIVAS PARA PREVENIR OCUPACIONES IRREGULARES DE LAS VIVIENDAS

En relación con este aspecto, el órgano de control fiscal sostiene que se evidencian deficiencias en 12 de las unidades de vivienda que se encuentran actualmente ocupadas ilegalmente por personas que no son beneficiarias del subsidio en el proyecto, eventualidad que ha impedido su entrega.

En relación con lo anterior, es importante señalar que, si bien las viviendas se encuentran actualmente ocupadas de manera ilegal, no puede perderse de vista que PRODESA Y CIA S.A. ha adelantado diversas gestiones procesales, así como acercamientos con la comunidad y solicitudes de apoyo a entidades nacionales y territoriales, con el fin de recuperar las unidades de vivienda. Estas acciones se han visto limitadas por las dificultades de acceso a la zona debido a las condiciones de inseguridad, las cuales impiden un acercamiento fácil y efectivo y han facilitado el control desproporcionado del área por parte de los invasores. Aunque existe un servicio de seguridad privada, este resulta insuficiente frente a la situación de riesgo que caracteriza la zona.

Específicamente con relación a las actuaciones procesales, es indispensable mencionar que por parte de la compañía que represento, se dio inicio a acciones policivas como la interposición de querrela ante la Inspección de Policía de El Pozón. Actuaciones que han surtido el trámite procesal correspondiente, de conformidad al debido proceso y que a la fecha se encuentran en curso.

III. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD ATRIBUIBLE A PRODESA Y CIA S.A.

Adicional a la ausencia del daño ya desarrollado ampliamente a lo largo del presente pronunciamiento, es de suma relevancia traer a colación la naturaleza subjetiva del proceso de naturaleza fiscal. Así entonces, esa presunta responsabilidad se configura si el gestor actúa bajo una conducta dolosa o culposa.

En este caso, la actuación de la sociedad PRODESA Y CIA S.A estuvo inmersa por la buena fe y la debida diligencia desde el inicio y bajo el cumplimiento de las obligaciones contractuales inicialmente establecidas. Tan es así, que como se expuso en capítulos anteriores, aun cuando no es obligación de esta sociedad surtir trámites policivos sancionatorios, esta puso en conocimiento de las Inspecciones correspondientes las irregularidades tras la invasión de las unidades de vivienda. Gestión que por demás se encuentra dirigida exclusivamente a la recuperación de estas y con ello a salvaguardar el erario. (...)

En conclusión, no se evidencia ningún perjuicio que justifique un señalamiento dentro del control fiscal adelantado por la Contraloría General de la República, ni existe actuación por parte de PRODESA Y CIA S.A que pueda constituir un detrimento al patrimonio público. Los elementos normativos y fácticos necesarios para configurar un reproche por parte del órgano auditor no se encuentran presentes en este caso. Por

consiguiente, cualquier eventual inicio de acción fiscal carecería de fundamento y resultaría improcedente. (...)

Análisis de la respuesta

Conforme a la respuesta emitida por PRODESA Y CIA S.A, se analiza los componentes por medio del cual está compuesta la defensa, siendo estos los siguientes:

Formalización de los actos de transferencia de las viviendas (Escritura, registro y actas de entrega): En este apartado la entidad menciona las acciones que ha adelantado en las 8 viviendas las cuales ya se encuentran con la escritura pública en estado (emitida y transferida al beneficiario), quedando pendiente: firma de acta de entrega y en un caso proceder con el cobro del subsidio restante.

De las medidas efectivas para prevenir ocupaciones irregulares de las viviendas: La entidad expone que se han adelantado diversas gestiones procesales (interposición de querellas ante la inspección de Policía del Pozón) y acercamientos con la comunidad, todo con el fin de recuperar las unidades de vivienda, al tiempo que especifica de manera detallada el estado en el que se encuentra cada gestión donde se contempla amparar la posesión del bien inmueble en favor de FIDUBOGOTA e incluso imponer medida correctiva de restitución y protección del inmueble y ordena el desalojo del inmueble.

Por tanto, al adelantar cada una de las acciones que se han realizado para la defensa del patrimonio, el daño aún no se ha materializado. El enfoque fiscal de la observación es desvirtuado, no obstante, la ocupación ilegal de las viviendas es una evidencia clara de deficiencias en la supervisión contractual toda vez que no se implementaron medidas efectivas para la prevención de las ocupaciones irregulares y

de esta manera asegurar la entrega material de las viviendas a los beneficiarios del programa PVG – 1, Ciudadela Bicentenario.

Por todo lo mencionado por PRODESA, FINDETER y FONVIVIENDA, en las respuestas allegadas a la CGR como medio de defensa se desvirtúa la incidencia fiscal y se establece un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria correspondiente a las deficiencias en la supervisión contractual en prevención de las ocupaciones irregulares al igual que luego de 10 años no se ha realizado la entrega de las viviendas que se encuentran con ocupaciones ilegales, contraviniendo lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Hallazgo No. 2: Disminución de los subsidios de vivienda en el Macroproyecto Bicentenario. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A - D)²

Ley 1952 de 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.”*

“(…) Artículo 38. Numeral 1. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones (...)

Formular, decidir oportunamente o ejecutar los planes de desarrollo y los presupuestos. (...).”

² COH_12338_2025

Resolución 2362 de 2008: *“Por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional “Ciudad del Bicentenario” del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.”*

“(…) Artículo 3. Objetivos y estrategias

Disminuir el déficit de vivienda existente en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena (…)”

Resolución 0361 de 2012: *“Por la cual se modifica y se adiciona la Resolución 2362 de 2008, por medio de la cual se adopta el Macroproyecto de Interés Social Nacional Ciudad del Bicentenario”*

“(…) Artículo 51. Adicionar el artículo 34A a la resolución No. 2362 de diciembre 18 de 2008, el cual quedara así:

“Artículo 34A. Área mínima para vivienda VIP y VIS en cada Unidad de Ejecución (metros cuadrados). En las unidades de ejecución de la 1 a la 6 del Macroproyecto debe garantizar que del total del área útil del Macroproyecto se destine a un 25% VIS y un 25% VIP,

UE	AREA UTIL
UE 1	258.642,98
UE 2	329.999,50
UE 3	469.388,23
UE 4	501.232,44
UE 5	510.720,62
UE 6	214.546,94
TOTAL	2.284.521,71

(…) Artículo 75. Modificar el artículo 50 de la Resolución No. 2362 de diciembre 18 de 2008, el cual quedara así:

Recursos del Gobierno Nacional mediante subsidio anticipado de vivienda de que trata el Decreto (...)

Los cuales deberán ser individualizados en subsidios en subsidios familiares de vivienda en cualquiera de las unidades de ejecución de la 1 a la 6.

Parágrafo 1: Cronograma de Actividades. El cronograma establecido para la ejecución de las obras de urbanismo local de las Unidades 1, 2, 3, 4, 5 y 6, y de las obras estructurantes del Macroproyecto “Ciudad del Bicentenario” se realizarán a partir del año 2009 de la siguiente forma:

Unidad de ejecución	Cronograma de ejecución de urbanismo anual												
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1													
2													
5													
3													
4													
6													

(...).

Resolución 0655 de 15 de septiembre de 2025: *“Por medio de la cual se modifica y se adiciona la resolución 2362 de 18 de diciembre de 2008”*

(...) Artículo 8. *Adicionar el Artículo 5C a la Resolución No. 2362 de 2008, el cual determina lo siguiente:*

“Artículo 5C. Proyecto urbanístico y áreas generales del área de modificación del Macroproyecto. El proyecto urbanístico del área objeto de la presente Macroproyecto se encuentra definido en el Plano U-1, el cual establece y determina las áreas generales del plan de cada una de sus áreas de modificación, que se relacionan a continuación:

AREA UTIL RESIDENCIAL	1.412.678,22 M2
-----------------------	-----------------

Artículo 53.

Parágrafo 1: Cronograma de actividades. El cronograma establecido para la ejecución del área objeto de modificación y de las obras estructurantes del Macroproyecto “ciudad del bicentenario” se realizaron de la siguiente forma:

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	...	26
UNIDADES DE EJECUCION																					
UNIDAD DE EJECUCION 2B																					
UNIDAD DE EJECUCION 3																					
UNIDAD DE EJECUCION 4																					
TOTAL, POR AÑO																					

(...)

Convenio 1020 del 2008:

“(...) SEGUNDA. OBLIGACIONES DE LAS PARTES

2.1 POR PARTE DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA:

(...) 2.1.6 Ejercer la supervisión sobre la ejecución del Macroproyecto.

2.2 POR PARTE DE LA FUNDACION.

(...) 2.2.6 Realizar las labores necesarias para el desarrollo del proyecto, directa o indirectamente, como “Gerente Técnico del Proyecto”

(...) 2.2.9 Ejercer la supervisión del contrato de fiducia mercantil.

Tercera. PLAZO DE EJECUCION. El plazo del presente convenio, cuyo objeto material es la ejecución del Macroproyecto de Interes social nacional denominado “Ciudad del Bicentenario” – Primera Etapa en el Distrito de Cartagena, es de diez años (10) contados a partir de su perfeccionamiento.

QUINTA. SUPERVISION Y CONTROL. Las partes supervisaran y controlaran la correcta ejecución del presente convenio por intermedio de sus representantes legales o sus delegados quienes asumen la responsabilidad por el seguimiento y control del convenio, así como la correcta y cabal ejecución del mismo. (...)”

El Macroproyecto Ciudad del Bicentenario, ubicado en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, fue adoptado mediante la Resolución 2362 del 18 de diciembre de 2008, con el propósito de promover la planificación integral del suelo urbano destinado a la construcción de vivienda de interés social y a la consolidación de una nueva centralidad en el norte de la ciudad.

Posteriormente, su alcance ha sido objeto de diversas modificaciones y actualizaciones normativas orientadas a ajustar su desarrollo a las condiciones urbanísticas, ambientales y socioeconómicas del territorio. Entre los principales actos administrativos que lo modifican se encuentran las Resoluciones 2538 de 2009, 2774 de 2010, 0361 de 2012 y 725 de 2013, mediante las cuales se redefinieron aspectos relacionados con la delimitación del área de intervención, las unidades de ejecución, los sistemas viales, los usos del suelo y las obligaciones urbanísticas asociadas.

En ese sentido, es importante considerar el alcance inicial del Macroproyecto, que estableció un plazo de ejecución de 13 años —hasta 2021— para el desarrollo de las seis unidades de ejecución previstas. No obstante, 17 años después de su adopción,

el avance físico del MSIN Ciudad del Bicentenario es apenas del 17,5%. Esta situación evidencia un retraso significativo en el cumplimiento del objeto para el cual fue concebido: contribuir a la disminución del déficit de vivienda en Cartagena.

Cabe señalar que, entre las modificaciones introducidas durante su desarrollo, el artículo 51 de la Resolución 0361 de 2012 definió un área útil residencial destinada a vivienda VIP y VIS equivalente a 2.284.521,71 m². Sin embargo, el artículo 8 de la Resolución 0655 de 2025 redujo dicha área a 1.412.678,22 m², lo que representa una disminución de 1.217.960,87 m².

En consecuencia, las modificaciones sucesivas han alterado de manera progresiva la delimitación del proyecto, los usos del suelo y las obligaciones urbanísticas, evidenciando deficiencias en la planificación inicial y en la articulación de las condiciones urbanísticas, ambientales, técnicas y económicas del territorio. Estas situaciones han derivado en el incumplimiento del cronograma de ejecución originalmente establecido.

Como resultado, se generan efectos directos sobre la política de vivienda, reflejados en una disminución significativa de la oferta de vivienda VIS y VIP, lo que contraviene el objetivo central del Macroproyecto orientado a reducir el déficit habitacional en Cartagena. Asimismo, se reduce el número de hogares vulnerables beneficiados con subsidios de vivienda, perpetuando o incluso incrementando el déficit de vivienda formal en la ciudad y aumentando la presión sobre los asentamientos informales ante la falta de alternativas habitacionales adecuadas. Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por contravención a lo estipulado en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, artículo 3 de la resolución 2362 de 2008, artículo 51 y 75 de la resolución 0361 de 2012, artículo 8 y 53 de la resolución 0655 de 2025 y el numeral 2.1.6, 2.2.6 de la cláusula segunda, cláusula tercera y cláusula quinta del convenio 1020 del 2008.

Respuesta FUNDACION SANTO DOMINGO

Mediante oficio con radicado No. 2025ER0285848 CGR se recibió la respuesta enviada por la Fundación Santo Domingo, en donde manifiesta lo siguiente:

“(...) PREMISA INICIAL DE LA FUNDACIÓN SANTO DOMINGO FRENTE A LA OBSERVACIÓN No. 2.

En aras de otorgar respuesta a la observación resulta pertinente partir de la siguiente premisa:

La observación de la Contraloría sobre la supuesta disminución del área útil residencial destinada a Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) se fundamenta en una comparación de cifras no comparables.

La cifra de 2.284.521,71 m² mencionada en el oficio y proveniente del Artículo 51 de la Resolución 361 de 2012, corresponde al área útil total de las Unidades de Ejecución, área exigida para VIS/VIP. El área total exigida para VIS/VIP conforme a la norma de 2012 es el 50% de esa cifra, es decir, 1.142.260,86.

Por otra parte, la cifra de 1.412.678,22 m² citada por la Contraloría de la Resolución 655 de 2025, corresponde al área útil residencial exclusivamente del Área Objeto de Modificación que es una porción del área total del macroproyecto (Unidades 2B, 3 y 4), sin incluir las áreas ya ejecutadas (Unidades 1 y 2A) o las excluidas (Predio Magulla (...))

2. CONTEXTO GENERAL SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MACROPROYECTOS URBANOS Y EL MACROPROYECTO CIUDAD BICENTENARIO A LA LUZ DE LA OBSERVACIÓN No. 2.

(...) los macroproyectos urbanos fueron concebidos como actuaciones urbanas integrales, las cuales de acuerdo con la misma Ley 388 de 1997 corresponden al “desarrollo de programas y proyectos derivados de las políticas y estrategias contenidas en el plan de ordenamiento territorial de la respectiva entidad municipal o distrital, o de planes parciales formulados de acuerdo con las directrices de tales políticas y estrategias”. (...)

Esta disposición es fundamental para entender los efectos del fallo sobre los Macroproyectos de Interés Social Nacional de primera generación, ya que, antes de la expedición de la Sentencia C-149 de 2010, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Nacional 4260 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto Nacional 3671 de 2009, mediante los cuales reglamentó las condiciones en las cuales se debía desarrollar el programa de Macroproyectos de Interés Social Nacional, estableciendo los objetivos, determinantes y procedimientos para la identificación, determinación, anuncio, formulación, adopción, ejecución y financiación de los Macroproyectos de interés social nacional.

Posteriormente, mediante el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos”, el cual forma parte integral del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, expedido por la Ley 1450 de 2011, en el Capítulo III “Crecimiento sostenible y competitividad”, literal C, “Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo”, numeral 5 “Vivienda y Ciudades Amables”, definió como estrategia el “(...) Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, acogiendo las

recomendaciones de la Corte Constitucional y acelerar la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado garantizando su articulación con los POT."

El área de 2.284.521m² es el área útil total de la resolución 0361 que incluye 1.794.478.91m² de residencial y 490.042.80m² de actividad múltiple (no necesariamente residencial). Y por su parte, el artículo 51 de dicha resolución establece que el área útil para vivienda VIP y VIS corresponde al 50% del área útil total, es decir 1.142.260.86m². Situación que posiblemente responde a la causa que ha generado confusión al momento del análisis que dio lugar a la observación.

Es importante resaltar que, desde 2009, el Macroproyecto ha avanzado significativamente en la reducción del déficit de vivienda de Cartagena. A la fecha, ya se han entregado 7.356 viviendas de interés social a igual número de hogares beneficiarios, asignándose 1.236 subsidios familiares de vivienda en el marco del proyecto. Estas cifras a corte de octubre del año 2025

3.2. En relación con el cumplimiento del cronograma y tiempos de ejecución.

Sobre este punto se indica por la Contraloría que, "(...) es importante considerar el alcance inicial del Macroproyecto, que estableció un plazo de ejecución de 13 años — hasta 2021— para el desarrollo de las seis unidades de ejecución previstas. No obstante, 17 años después de su adopción, el avance físico del MSIN Ciudad del Bicentenario es apenas del 17,5%. Esta situación evidencia un retraso significativo en el cumplimiento del objeto para el cual fue concebido: contribuir a la disminución del déficit de vivienda en Cartagena."

Conforme lo anterior, es fundamental tener en cuenta que los Macroproyectos corresponden a actuaciones urbanas integrales y por lo mismo operaciones urbanas de gran escala como lo define la Ley 388 de 1997. Por tal razón su ejecución implica largos periodos de tiempo y en todo caso, como lo establece la ley, se contempla la posibilidad de realizar modificaciones tendientes a garantizar la ejecución del proyecto garantizando las condiciones de seguridad, habitabilidad y sostenibilidad, así como el cumplimiento de las disposiciones nacionales y territoriales de ordenamiento territorial.

Respecto a la presunta disminución del área VIS/VIP:

La observación de la Contraloría sobre la supuesta disminución del área útil residencial destinada a Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) se fundamenta en una comparación de cifras no comparables.

La cifra de \$2.284.521,71 m² mencionada en el oficio y proveniente del Artículo 51 de la Resolución 361 de 2012, corresponde al área útil total de las Unidades de Ejecución, no al área exigida para VIS/VIP. El área total exigida para VIS/VIP conforme a la norma de 2012 es el 50% de esa cifra, es decir, \$1.142.260,86.

Por otra parte, la cifra de \$1.412.678,22 m² citada por la Contraloría de la Resolución 655 de 2025, corresponde al área útil residencial exclusivamente del Área Objeto de Modificación 1 (Unidades 2B, 3 y 4), sin incluir las áreas ya ejecutadas (Unidades 1 y 2A) o las excluidas (Predio Magulla).

En todo caso se aclara que la Resolución 655 de 2025 en efecto establece una nueva delimitación y estructura urbanística de las áreas, solo para el ámbito objeto de modificación, la cual se ajustó para mejorar la calidad urbana y ambiental, proteger la

estructura ecológica principal, mitigar riesgos de inundación y cumplir con una orden judicial del 17 de noviembre de 2017 del Tribunal Administrativo de Bolívar. (...)”.

Análisis de la respuesta

Posterior a analizar la respuesta presentada por la Fundación Santo Domingo (FSD) se corrige parcialmente un aspecto numérico señalado en la observación, al precisar que los 2.284.521,71 m² establecidos en la Resolución 0361 de 2012 corresponden al área útil total del Macroproyecto y no exclusivamente al área destinada a VIS y VIP. No obstante, esta precisión no desvirtúa la observación, pues la Contraloría no cuestiona únicamente la proporción destinada a vivienda social, sino la reducción sustancial del área útil residencial del Macroproyecto frente a la planeación inicial, hecho que sí está demostrado con la modificación introducida por la Resolución 655 de 2025.

Si bien la Fundación Santo Domingo sostiene que las cifras no son comparables porque la modificación del 2025 recae solo sobre ciertas unidades de ejecución, este argumento tampoco desvirtúa lo observado, dado que el análisis se realiza sobre el Macroproyecto como instrumento integral de planificación urbana. La fragmentación del proyecto para efectos de análisis no es procedente, pues lo que se verifica es si la gestión adelantada por las entidades obligadas garantizó el cumplimiento del objeto general del Macroproyecto: aportar a la reducción del déficit de vivienda en Cartagena mediante la generación de oferta VIS y VIP.

Así mismo la fundación también expone que la reducción del área útil responde a factores ambientales, decisiones judiciales y ocupaciones informales. Aunque estas circunstancias pueden explicar la necesidad de ajustes urbanísticos, no eliminan la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de

supervisión, gestión y seguimiento establecidas en el convenio 1020 de 2008. La existencia de causas externas no desvirtúa el hecho de que tales modificaciones impactan negativamente la oferta de vivienda social proyectada.

Finalmente, los argumentos relativos al retraso del cronograma tampoco desvirtúan la observación. Si bien los plazos pueden ser modificados por actos administrativos posteriores, el avance físico del Macroproyecto apenas del 17,5% después de 17 años evidencia problemas de planeación y gestión que no son subsanados con la simple afirmación de que los macroproyectos son de larga duración. La FSD no aporta elementos demostrativos que acrediten una supervisión eficaz orientada a evitar o mitigar los retrasos acumulados.

En consecuencia, pese a las aclaraciones presentadas, la respuesta no desvirtúa la observación, dado que no logra demostrar la inexistencia de afectación al objetivo del Macroproyecto ni descarta las posibles responsabilidades derivadas de la disminución del potencial residencial, la afectación a la oferta VIS/VIP proyectada y el incumplimiento del cronograma.

Respuesta FONVIVIENDA

Mediante oficio con radicado No. 2025ER0285921 CGR se recibió la respuesta enviada por FONVIVIENDA, en donde manifiesta lo siguiente:

“(…) Sobre la naturaleza de los subsidios El punto de partida obligatorio para el análisis —y que define con precisión la naturaleza del Subsidio Familiar de Vivienda en el contexto de los MISN— es el texto literal del artículo 2.1.1.1.6.1.2 del Decreto 1077 de 2015, que establece: “El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” y las entidades públicas legalmente habilitadas para tal efecto, podrán destinar recursos

para la ejecución de los Macroproyectos de Interés Social Nacional (...) Los recursos así otorgados serán posteriormente individualizados a favor de los hogares que cumplan con las condiciones establecidas en la ley y en la presente sección, a título de Subsidio Familiar de Vivienda, mediante acto administrativo que no generará ejecución presupuestal.” Esta disposición normativa, transcrita literalmente, delimita de manera inequívoca el diseño legal del subsidio en el marco de los Macroproyectos: los recursos destinados al MISN no son subsidios, sino aportes financieros que únicamente adquieren naturaleza de Subsidio Familiar de Vivienda cuando son individualizados mediante acto administrativo a favor de un hogar elegible. No antes; no por previsión general; no por área útil; no por proyección urbanística; no por número de unidades estimadas. El acto administrativo individual no es un trámite accesorio: es el acto constitutivo de la situación jurídica del subsidio. Sin ese acto, el subsidio no existe ni puede predicarse su configuración, su pérdida o su reducción. (...).”

Análisis de la respuesta

La respuesta de Fonvivienda aclara, en primer lugar, que la reducción del área útil residencial del Macroproyecto no puede interpretarse como una disminución automática de subsidios de vivienda. Esto se debe a que, conforme al Decreto 1077 de 2015, el subsidio familiar de vivienda solo se configura mediante acto administrativo individual, posterior y condicionado; por lo tanto, ni la planificación urbanística ni el tamaño del área útil del Macroproyecto generan por sí mismas subsidios, ni mucho menos permiten afirmar que estos se hayan reducido. Esta explicación jurídica es sólida y corrige una interpretación automática entre metros cuadrados y subsidios que no está prevista en el marco normativo vigente.

Fonvivienda también sostiene que las cifras utilizadas en la observación no son estrictamente comparables, puesto que la Resolución 0655 de 2025 reglamenta solo

un ámbito parcial del Macroproyecto las Unidades de Ejecución 2B, 3 y 4 mientras que la observación había contrastado esa área con la totalidad del área útil definida en la Resolución 0361 de 2012. Aunque esta aclaración es técnicamente válida y corrige la premisa de comparación, no elimina el hecho material de que el nuevo acto administrativo sí refleja una reducción geométrica del área urbanizable en el sector modificado, producto de la depuración de suelos de protección, servidumbres y zonas obligatorias que no pueden destinarse a vivienda. En otras palabras, la precisión metodológica no desvirtúa que existe una disminución real del potencial urbanístico inicialmente previsto.

Asimismo, Fonvivienda argumenta que la obligación de destinar el 50 % del área útil residencial a VIS/VIP se mantiene intacta en la Resolución 0655 de 2025 y que la capacidad proyectada del Macroproyecto sigue superando ampliamente el estándar mínimo exigido por la normativa, por lo que no habría afectación a la destinación social del instrumento. Si bien esta demostración resulta normativa y conceptualmente consistente, se trata de una proyección teórica: no aporta evidencia concreta sobre cómo la reducción del área útil afecta la capacidad real de ejecución, ni sobre si la oferta proyectada se mantiene viable frente a los retrasos históricos del proyecto.

En cuanto al cronograma, Fonvivienda sostiene que la ejecución material no es responsabilidad directa del Ministerio ni del Fondo, y que las modificaciones introducidas responden a factores externos, ambientales y judiciales. Sin embargo, la observación de la Contraloría no cuestiona la ejecución física sino el cumplimiento de los deberes de supervisión y gestión establecidos en el convenio 1020 de 2008.

En este punto, Fonvivienda no presenta pruebas que acrediten un ejercicio efectivo y documentado de supervisión orientado a mitigar retrasos o a garantizar el cumplimiento del objeto del Macroproyecto. Esta ausencia de soporte limita la eficacia de sus argumentos.

En conclusión, la respuesta de Fonvivienda desvirtúa parcialmente la afirmación jurídica estricta sobre una “disminución de subsidios”, aportando argumentos normativos válidos respecto a la naturaleza del subsidio y al mantenimiento del estándar VIS/VIP. No obstante, no logra desvirtuar el núcleo de la observación relacionada con la reducción del área útil residencial, sus posibles implicaciones sobre la ejecución del proyecto y las deficiencias en la supervisión y gestión del Macroproyecto. Por ello, pese a las aclaraciones técnicas presentadas por tanto se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta las respuestas presentadas por la fundación Santo Domingo y FONVIVIENDA, es evidente las deficiencias en la planeación y desarrollo del Macroproyecto en los términos inicialmente concebidos, así como el cumplimiento parcial del objeto principal que era la disminución del déficit habitacional en la ciudad de Cartagena, por ello se establece un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por contravención a lo estipulado en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, artículo 3 de la resolución 2362 de 2008, artículo 51 y 75 de la resolución 0361 de 2012, artículo 8 y 53 de la resolución 0655 de 2025 y el numeral 2.1.6, 2.2.6 de la cláusula segunda, cláusula tercera y cláusula quinta del convenio 1020 del 2008.

IV. CONCLUSIONES.

Frente a la atención de la presente denuncia, este Ente de Control se permite concluir lo siguiente:

- Se configuraron los siguientes hallazgos:

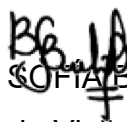
No.	Hallazgo	Incidencia		COH APA
		A	D	
1	Hallazgo No. 1: Subsidios de vivienda no legalizados Proyecto Ciudadela Bicentenario, Cartagena, Bolívar. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A – D)	X	X	COH_12336_2025

No.	Hallazgo	Incidencia		COH APA
		A	D	
2	Hallazgo No. 2: Disminución de los subsidios de vivienda en el Macroproyecto Bicentenario. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A - D)	X	X	COH_12338_2025
Total		2	2	

- Teniendo en cuenta que se evidencian conductas que deben ser investigadas por parte de la Procuraduría General de la Nación – PGN, se dará traslado para lo de su competencia.

Finalmente, la Contraloría General de la República, valora la participación ciudadana contra la corrupción y por el mejoramiento de la gestión pública y control social de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el del Acto Legislativo 4 de 2019 y el Decreto Ley 403 del 2020.

Cordialmente,


BLANCA SOFÍA BULA ORTEGA
Directora de Vigilancia Fiscal

Contraloría Delegada para el Sector de Vivienda y Saneamiento Básico.

Contraloría General de la República.

Vo. Bo: Liliana Leonor Lindarte Camacho – Enlace SIPAR 
Revisado por: Mayra Giselle Castellanos Cáqueza – Supervisora 
Proyectado por: Jose David Carranza Pulido 

Aprobado en CES No. 077 del 19 de diciembre de 2025
TRD 815112 – 385 – 1