



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1187

Bogotá, D. C., jueves, 5 de diciembre de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019 SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de diciembre de 2019

HONORABLE SENADOR LIDIO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación recibida por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, y en cumplimiento en lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992; atentamente me permito someter a consideración ante los honorables miembros de la plenaria del Senado de la República, el siguiente informe de ponencia positiva para segundo debate al **Proyecto de Ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara**, “*por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*”

De los Congresistas,

HORACIO JOSÉ SERPA

H.S. Horacio José Serpa Moncada
Coordinador ponente

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019
SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA

I. INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Ley en estudio, ha surtido satisfactoriamente las diferentes etapas procesales propias de la labor legislativa ordinaria, y ahora se presenta ante la plenaria del Senado de la República. En manos de la cámara alta se encuentra la aprobación de tan importante iniciativa y su respectiva remisión a sanción presidencial.

Acuciosamente, los Honorables congresistas que honrosamente han ejercido su función constitucional de rendir los respectivos informes de ponencia, han participado en la labor argumentativa que documentó la problemática de “elefantes blancos” en el país y la imperiosa necesidad de esta herramienta técnica y de planeación para hacerle frente al penoso fenómeno de las obras civiles inconclusas.

En tal sentido, el presente informe de ponencia se limita exclusivamente a exacerbar el impacto económico y fiscal de la iniciativa, garantizando que el mismo cumpla con el requisito establecido en la Ley orgánica número 819 de 2003, en su artículo 7º, el cual ordena “*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”.

Con ánimo conciliador el presente estudio se ha fijado el objetivo de justificar las modificaciones hechas sobre el articulado aprobado en la Comisión VI de Senado, así como las consideraciones formuladas desde la Contraloría General de la República, en donde, de manera responsable, se atendieron las

sugerencias hechas por el Ministerio de Hacienda y demás entidades que han participado en la elaboración del texto, argumentando así el interés del legislativo de armonizar su quehacer con los planteamientos de política macroeconómica fijados por el ejecutivo.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La primera versión del proyecto se radicó el 20 de julio de 2010 y fue liderado durante el período legislativo 2010-2014 en coautoría de la exsenadora Claudia Janneth Wilches Sarmiento. Para la ponencia en primer debate de la comisión sexta de Senado participó el Honorable Senador Carlos Alberto Baena López, quien construyó un profundo planteamiento de tipo constitucional respaldando al proyecto y contribuyó positivamente sobre articulado.

El 31 de mayo de 2011 fue aprobado en primer debate de Senado y el 23 de noviembre del mismo año fue aprobado en plenaria. Ya en la Cámara de Representantes la ponencia la desarrolló el exrepresentante Juana Carolina Londoño Jaramillo, el proyecto fue aprobado para en tercer debate el 7 de junio, pero con el cambio de legislatura el proyecto fue archivado y no llegó a ser ley de la República.

Ante la actual situación que vive el país, donde la problemática de las obras civiles que se abandonan por diferentes motivos y que a la final generan un grave detrimento patrimonial no se ha resuelto; la honorable Representante Ángela Patricia Sánchez Leal y la honorable Senadora Emma Claudia Castellanos decidieron radicar nuevamente el presente proyecto, recogiendo todos los aportes que recibió en su momento por los congresistas ponentes y actualizando el articulado de tal manera que responda a los nuevos desafíos en materia de lucha contra la corrupción.

El proyecto se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 563 de 2018, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional permanente designó a los Honorables Representantes *Aquileo Medina Arteaga* (coordinador ponente), *Alfredo Ape Cuello Baute* y *León Fredy Muñoz Lopera*, para rendir ponencia del proyecto y efectuar el primer debate en dicha Comisión. El informe de ponencia para primer debate fue radicado el 26 de octubre de 2018 ante la Secretaría General, y mediante Nota Interna número C.S.C.P. 3.6 – 183 / del 26 de octubre de 2018, se solicitó la publicación de la misma en la *Gaceta del Congreso* número 914 de 2018.

El proyecto fue anunciado el 6 de noviembre, y se incluyó en el Orden del Día de la sesión ordinaria celebrada el 7 de noviembre en la Comisión Sexta. En dicha sesión se aprobó el informe de ponencia y la proposición; y finalmente el articulado se discutió y aprobó en la siguiente sesión celebrada el 13 de noviembre.

En su primera discusión, se presentó proposición modificatoria de la honorable Representante Adriana Gómez en la cual solicitó ajustar el texto del artículo 1° con el fin de dar amplitud al objeto del Proyecto de Ley la cual fue aprobada por la Comisión; a su vez se presentó proposición del honorable Representante

Wílder Leal quien solicitó se incluyera un párrafo en el artículo 4° situando que el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas debían ser publicadas en la página web de cada entidad, proposición que se aprobó por unanimidad en la Comisión.

Para el desarrollo del segundo debate, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta designó nuevamente como ponentes a los honorables Representantes *Aquileo Medina Arteaga* (Coordinador Ponente), *Alfredo Ape Cuello Baute* y *León Fredy Muñoz Lopera*, para rendir informe de ponencia ante la plenaria de la Cámara de Representantes. Este segundo informe se radicó el 13 de diciembre de 2018, y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 1154 de 2018.

El proyecto fue anunciado por la mesa directiva de la plenaria de la Cámara de Representantes el 8 de abril, y se incluyó en el Orden del Día de la sesión a realizarse el 10 de abril. A diferencia del primer debate, en esta oportunidad se presentaron impedimentos a nombre de algunos representantes, entre ellos los congresistas honorables representantes *Margarita María Restrepo Arango*, *Jimmy Harold Díaz Burbano*, *Elizabeth Jai-Pang Díaz*, *David Ernesto Pulido*, entre otros, dichos impedimentos fueron rechazados por la plenaria de la Cámara y se dio continuidad con el debate sin que se afectarían las mayorías requeridas para su discusión y aprobación.

El Representante Gabriel Santos García presentó proposición que modifica el artículo 3°, en ella se involucró en el proceso de elaboración del Registro a la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- como entidad adscrita al Departamento Nacional de Planeación. El representante José Vicente Carreño Castro presentó una proposición aditiva para el artículo 4°, en este se agregó un nuevo literal para que se atiendan de manera especial aquellas obras inconclusas financiadas con recursos del Sistema General de Regalías.

La Representante Gloria Betty Zorro Africano realizó un valioso aporte al proyecto y enriqueció los instrumentos jurídicos y administrativo para la toma de decisión de demolición de las obras civiles inconclusas presentando una proposición aditiva para el artículo 5° en sus párrafos 1°, 4°, 5°, y adicionando los párrafos 6° y 7°.

En el artículo 6° la autora del proyecto, la Representante Ángela Sánchez Leal, atendió las recomendaciones hechas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a fin de encontrar alternativas que pudieran mitigar el posible impacto fiscal, como lo hizo saber la CGR en su concepto institucional. Esta proposición establece una certificación virtual cuyo costo lo reglamentará el propio Ministerio.

La Representante liberal Jezmi Lizeth Barraza Arraut radicó proposición aditiva al artículo 7°, en ella se solicitó que se remita copia del informe anual que emita el Departamento Nacional de Planeación sobre la actualización del Registro a los diferentes órganos de control; y dejó como constancia una proposición para que la herramienta virtual empleada

en el registro cuenta con un sistema de atención a personas en condición de discapacidad.

En el artículo 9°, las Representantes Mónica María Raigoza y María José Pizarro presentaron proposición modificando lo referente al Código Disciplinario Único estipulado en la Ley 734 de 2002, la cual fue derogada por la Ley 1952 del 28 de enero de 2019, sancionada con posterioridad a la radicación del texto propuesto para segundo debate.

Se radicó una proposición firmada por los representantes *León Fredy Muñoz, Juanita María Goebertus, César Ortiz Zorro, Wilmer Leal Pérez y Fabián Díaz Plata* del partido Alianza Verde adicionando un nuevo párrafo en el mismo artículo 9°. Esta proposición se presentó en atención a una de las preguntas que hizo parte de la consulta popular anticorrupción adelantada por esta colectividad. La propuesta busca darle un mayor alcance al Registro como elemento probatorio en los procesos administrativos y fiscales que se adelanten sobre las obras civiles inconclusas que allí se encuentren.

Finalmente, en el artículo 11 se dio salvedad a los entes territoriales, que la inclusión del Registro territorial de las obras civiles inconclusas en el respectivo Plan territorial de Desarrollo seguirá siendo facultad de los Consejo Territoriales de Planeación, sin afectar así la autonomía de los entes territoriales como lo establece la Ley 152 de 1994. Todas proposiciones fueron avaladas y aprobadas por unanimidad.

La Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes remitió el texto aprobado a la Comisión VI Constitucional permanente del Senado de la República en los términos que establece la Ley 5ª de 1992 para que haga tránsito como proyecto de ley ordinaria. La mesa directiva designó como ponente al honorable Senador Horacio José Serpa Moncada quien rinde el presente informe de ponencia positiva y ponen a consideración de los miembros que la componen para que surta su primer debate en la corporación.

El informe de ponencia fue debidamente radicado ante la Secretaría de la Comisión VI de Senado en la *Gaceta del Congreso* número 963 de 2019. En sesión del 30 de octubre se realizó su anuncio y se incluyó en el orden del día de la sesión del pasado 5 de noviembre. Sin embargo, por solicitud del Departamento Nacional de Planeación, este se aplazó con el propósito de presentar sus observaciones, las cuales se acataron mediante cuatro proposiciones radicadas en la Secretaría de la Comisión.

En dichas proposiciones, se modificaron los artículos en los cuales se retiraron las funciones designadas al Departamento Nacional de Planeación, y se delegó a la Contraloría General de la República como única entidad encargada de la implementación del registro, en concordancia con el nuevo Acto Legislativo 04 de 2019 que otorgó a la CGR funciones de control preventivo.

La primera proposición se realizó en los párrafos 1° y 2° del artículo 3°, en donde se

retiró al Departamento Nacional de Planeación y se reemplazó a la Contraloría General de la República. La segunda proposición eliminó el inciso tercero en el Artículo 6°, excluyendo a DNP de toda función allí mencionada. La cuarta proposición nuevamente excluye a Planeación Nacional y lo reemplaza por la Contraloría General de la República, e incorpora a la Auditoría General de la República para que participe y aporte desde su competencia en la elaboración del Registro. Finalmente, y siguiendo con lo acordado con DNP, se excluyó para reasignar funciones a la Contraloría General.

Así las cosas, el 13 de noviembre se aprobó por unanimidad el Proyecto de ley, y se asignó al mismo ponente para rendir el presente informe de ponencia para su último debate ante la plenaria del Senado de la República. Con la asignación de nuevas funciones a la Contraloría General, la misma solicitó la realización de mesas técnicas para presentar sus observaciones al articulado, garantizando la correcta implementación del proyecto.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO

Ante los cambios realizados en la presente ponencia, los objetivos de la iniciativa son:

- i. Creación del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas como un instrumento técnico y de control fiscal, el cual será administrado por la Contraloría General de la República con la información que suministren las entidades estatales por el término de tres (3) meses.
- ii. Establece los lineamientos jurídicos para la emisión del acto administrativo que ordene la respectiva terminación o demolición de las obras civiles inconclusas, según disponibilidad de recursos.
- iii. Las entidades contratantes de la administración pública consultarán las anotaciones hechas en el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, en los procesos de contratación. Se establecen igualmente las sanciones administrativas a los contratistas e interventores con anotaciones en el registro durante los procesos de contratación.
- iv. El Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas hará parte del banco de proyectos y del Plan de Desarrollo, para facilitar la apropiación de recursos a fin de garantizar su terminación o demolición.

IV. IMPACTO FISCAL

Como resultado de las proposiciones presentadas y aprobadas en segundo debate, en las cuales se designó a la Contraloría General de la República como entidad encargada del Registro, se replantearon los costos de la iniciativa. Partiendo de esta premisa, resaltamos la disponibilidad y buena actitud de dicha entidad para sacar adelante el proyecto de ley. A continuación, exponemos los resultados de la mesa técnica desarrollada con dicha entidad.

- a) Registro Único Nacional:

Desde la primera ponencia se ordenó la creación de registros institucionales de las obras civiles inconclusas, los cuales estarían a cargo de la respectiva entidad estatal a cargo de la ejecución de la obra. El legislativo concibió esta medida como parte de la elaboración del Registro Nacional, el cual articularía los diferentes registros individuales.

Sin embargo, durante el estudio de la medida, se encontró que la iniciativa generaba costo fiscal negativo, toda vez que la elaboración de registros dispersos comprometería recursos en cada entidad, no previstos en el marco fiscal de mediano plazo.

Ante esto, la Contraloría cuenta con el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI) (<https://www.contraloria.gov.co/web/sireci>), una plataforma de control fiscal dispuesta para el seguimiento a los recursos públicos y su correcta ejecución. De esta manera, se subsanan los inconvenientes previstos en las anteriores ponencias, ante la negativa de entidades como Colombia Compra Eficiente y el Departamento Nacional de Planeación de implementar un sitio web en donde opere el registro.

La plataforma SIRECI, según la Contraloría General, facilita la implementación del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, ya que esta plataforma:

- Es de fácil administración y consulta.
- Su dominio web ya está en funcionamiento.
- Trimestralmente, las entidades estatales realizan un informe sobre la ejecución presupuestal, el cual se puede complementar con la información solicitada por el registro.
- La documentación que hace parte del registro no reviste mayor dificultad tecnológica para su remisión al sitio web.



Como la elaboración del registro se resume en una única herramienta virtual, ya no será necesaria la implementación de registros individuales ni la obligación de publicarla en sus respectivas páginas web. Así se disipa la posibilidad de un impacto fiscal negativo en la elaboración y publicidad del registro.

b) Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI)

En cumplimiento del artículo 332 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el Señor Presidente Iván Duque sancionó el Decreto 2031 del 7 de noviembre de 2019, “por el cual se desarrolla la estructura de

la Contraloría General de la República, se crea la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y otras dependencias requeridas para el funcionamiento de la Entidad”.

Según el decreto, la DIARI estará compuesta por las siguientes unidades:

- Unidad de información
- Unidad de Análisis de la Información
- Unidad de Reacción Inmediata

En este sentido, se considera pertinente y jurídicamente procedente que en el pliego de modificaciones del articulado se designe a la DIARI como la encargada de la administración y análisis de la información recibida en SIRECI correspondiente al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas.

El artículo 3° del mismo decreto, que adiciona el artículo 42A al Decreto Ley 267 de 2000, señala las funciones que desempeñará la DIARI, entre otras se encuentran:

1. *Dirigir la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados con el acceso, acopio, custodia, seguridad, uso, análisis y aprovechamiento de datos e información, que contribuyan a incrementar la eficiencia, eficacia y resultados con valor agregado de las acciones de vigilancia y control fiscal, con el apoyo de Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático y la Oficina de Sistemas e Informática en lo que corresponda.*
2. *Adoptar el Modelo de Gobierno de Datos y estrategia de datos abiertos en la Contraloría General de la República.*
3. *Dirigir la formulación, orientación e implementación de políticas, planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados con la reacción inmediata frente a riesgos de daño fiscal inminente y el ejercicio las funciones de policía judicial.*
4. *Asesorar y coordinar en su ámbito funcional a las demás dependencias de la Contraloría General de la República, en el aseguramiento y uso de la información y de datos, la recolección de material probatorio, su debida custodia y utilización, el diseño e implementación de criterios técnicos selectividad y materialidad del control, y en materia de investigación especializada.*
5. *Dirigir y coordinar, con la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático, de conformidad con la función atribuida en el inciso 5 del artículo 128 de la Ley 1ª de 2011, la identificación, valoración y administración de los riesgos en la seguridad interna y externa, de los servidores, los bienes y la información de la entidad.*
6. *Dirigir y adoptar las políticas y protocolos, para compartir, suministrar, integrar o facilitar el acceso, intercambio, integración e*

interoperabilidad de datos o información de la entidad con organismos nacionales o internacionales, bajo las directrices del Contralor General de la República.

7. *Aprobar la suscripción y liberación de informes de analítica de datos por parte de la Unidad de Análisis de la Información, de acuerdo con los protocolos que se adopten para el efecto.*
8. *Generar estudios, análisis y estadísticas que contribuyan al mejoramiento de la gestión de la Contraloría General de la República.*

Los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto, desarrollan las funciones anteriormente reseñadas de la DIARI, en cabeza de cada unidad que la compone. Dichas disposiciones son concordantes con las dispuestas por el proyecto de ley en estudio.

Asimismo, el artículo 1°, párrafo 3° señala: *“En cada Dirección de Vigilancia Fiscal, Contralor General creará, previo estudio técnico de la Oficina de Planeación, los grupos internos de exámenes especiales que sean necesarios para cumplir con las funciones y responsabilidades asignadas”.*

En cumplimiento del artículo anteriormente señalado, el señor Contralor cuenta con funciones para orientar la operación al interior de la DIARI y aprovechar de manera eficiente el insumo recibido en el registro para adelantar las acciones de control fiscal.

Tal como se desprende del Decreto número 2038 de 2019, sumado a las adiciones presupuestales otorgadas a la Contraloría General de la República, en virtud del Acto Legislativo número 04 de 2019, se aprecia que esta entidad cuenta con las partidas presupuestales suficientes para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente norma. El ponente considera que la DIARI es, en efecto, la Dirección más calificada para desarrollar esta actividad al interior de la Contraloría, toda vez que estará al frente de la recopilación y análisis de la información para un control fiscal oportuno.

c) Terminación o demolición de las obras civiles inconclusas

La redacción del artículo 5° poco cambió a lo largo de las anteriores discusiones, sin embargo, siempre generó confusiones en cuanto a sus disposiciones, toda vez que daba a entender que se obligaba a la terminación o demolición de las obras inconclusas.

Según el Contralor General, la entidad ha identificado 1.193 obras civiles inconclusas en todo el territorio nacional, avaladas por un valor cercano a los 8.7 billones de pesos¹. De interpretarse el artículo 5° como estaba concebido, los entes estatales contaban con el término de dos (2) años para iniciar la terminación o demolición de dichas obras, cuyo costo claramente desborda las proyecciones hechas en el marco fiscal de mediano plazo.

Al respecto, el ponente propone que la redacción del artículo 5° sea más detallada, y sea claro para los entes estatales que el legislativo no ordenará la intervención de las obras, respetando la autonomía de las mismas y la disponibilidad con que cuenten en el marco fiscal de mediano plazo.

Finalmente, el ponente reafirma la importancia de aprobar esta iniciativa y adherir a las recomendaciones planeadas, al considerar que el costo que ya está asignado a la CGR es mínimo frente al enorme impacto económico y social que padece el país por cuenta de los “elefantes blancos”.

V. MARCO JURÍDICO

El Proyecto de Ley pretende establecer medidas para la detección y valoración de las obras públicas que no se hayan concluido de acuerdo con lo planeado por la entidad estatal a su cargo, para someterlas a evaluación técnica y financiera, dirigida a establecer si se concluyen o se procede a su demolición. Como fin esencial del proyecto se señala el de “salvaguardar las vidas como derecho fundamental”, que se entienden amenazadas por los efectos desfavorables de las obras inconclusas.

Los mecanismos específicos que prevé la ley son los siguientes: (a) Constituir en cada entidad estatal un Registro de Obras Públicas Inconclusas², para que se establezca “la realidad respecto a su infraestructura física, en un término perentorio de un (1) año”, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley; (b) Realizar el diagnóstico que le permita a cada institución pública valorar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual deberá concluirse dentro del año siguiente a la consolidación del Registro; (c) Iniciar la terminación o demolición de cada obra, dentro de los dos años siguientes al diagnóstico, previa apropiación presupuestal; (d) Controlar la aplicación de la presente ley, responsabilidad que estará a cargo de las instancias de Planeación de la entidad respectiva.

Con base en lo expuesto, es de concluir que el proyecto cuenta con tres ejes centrales de regulación en materia de obras inconclusas: Registro, asignaciones y ejecuciones presupuestales y definición de competencias. Asimismo, la iniciativa incorpora en su ámbito de aplicación a la nación, a

¹ <https://www.elheraldo.co/magdalena/contralor-reporte-1193-elefantes-blancos-en-el-pais-680220>

² El Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en el documento- Ficha Metodológica Indicador de Obras Civiles, las define así: “Obras Civiles: Conjunto de activos que prestan distintos servicios para la satisfacción de necesidades de un país o región asociadas con la generación y provisión de energía, agua y saneamiento básico, transporte, comunicación, recreación, etc., lo mismo que para promover el crecimiento económico en general. Este concepto incluye puentes, túneles, carreteras, líneas de ferrocarril, aeropuertos, puertos, sistemas de riego, redes de acueducto, alcantarillado, gas, electricidad, telecomunicaciones, centrales hidroeléctricas, oleoductos, viaductos acueductos, parques e instalaciones deportivas; incluyendo además todas las actividades relacionadas con el mantenimiento, reparación y mejoramiento de las mismas”.

los demás entes territoriales y a las personas jurídicas de Derecho Público, en general.

El Estado, como garante y responsable de la aplicación a todos sus ciudadanos de los derechos constitucionales establecidos en nuestra Carta Magna de 1991, y el Congreso de la República como parte fundamental de dicho Estado, deben implantar mecanismos idóneos para restablecer la credibilidad en las entidades públicas, con el fin de propender por que el interés general prime siempre sobre el interés particular.

Colombia, como Estado Social de Derecho, según el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, tiene la obligación jurídica y moral de aplicar una justicia social y propender porque la vida, mediante la sujeción de las autoridades públicas y a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional nunca se violenten ni se transgredan.

El papel del Estado Social de Derecho consiste en crear entre otros, la satisfacción de sus necesidades, traducidas en el caso que nos ocupa, en la construcción, y/o reforzamiento y/o remodelación entre otros de las obras inconclusas, para que este país se desarrolle de acuerdo a las necesidades del siglo XXI, teniendo en cuenta que cada día se exige más de una administración respecto al trabajo y los recursos que se invierten en infraestructura física, buscando siempre estar a la vanguardia de una ciudad más amable y segura para todos.

Las disposiciones relativas a la construcción, diseño, y ejecución de obras, se encuentran en la propia Carta Política, en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), y en la Ley 1150 de 2007 (por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos). Cuando se trata de obras regidas principal o subsidiariamente por el derecho privado, son aplicables el Código Civil Colombiano, con el Régimen de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual, y el Código de Comercio, que describe la construcción u obras, como un acto mercantil.

Las obras inconclusas expresan deficiencias en la función administrativa, en la medida en que se derivan de fallas en la planeación y en la ejecución de los procesos y proyectos a cargo de la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus formas y ámbitos de actuación. De allí que a la iniciativa en estudio le subyace el propósito de corregir esas limitaciones y dar cumplimiento a los principios que rigen el desempeño estatal, de acuerdo con lo previsto en la Carta Constitucional, en su artículo 209, en el que se destaca 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. [...]”.

Adicionalmente, la Constitución contempla dentro de los derechos colectivos los del espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa y el ambiente, los cuales se ven afectados por la existencia de obras inconclusas y por las decisiones que las generaron o que las mantienen en esa situación, lo que las hace susceptibles de acciones populares y mayores erogaciones para el Estado, por las órdenes e incentivos que deban asumirse por esa causa (art. 88). Adicionalmente, las obras inconclusas, por su estado de ruina, cuando lo tengan, o por los daños que generen en las comunidades en que se encuentren, pueden dar lugar a responsabilidades del Estado, con los efectos indemnizatorios o de reparación patrimonial que aumentan los perjuicios generados por una precaria acción administrativa en materia de obras (art. 90).

Sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno nacional para efectuar inversiones en el territorio, la mayor parte de las facultades constitucionales en lo atinente a obras civiles públicas, están confiadas a los entes territoriales. Específicamente, a los municipios les corresponde construir las obras que demande el progreso local y a los departamentos complementar la acción municipal (artículos 298 y 311). De allí que las asambleas y los concejos deban expedir las disposiciones relacionadas con las obras públicas y las vías de comunicación; así como adoptar de acuerdo con la Ley, los planes y programas de obras públicas, **con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento** (artículos 300 y 313). Adicionalmente, **los planes y programas de desarrollo de obras públicas departamentales, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales.**

En cuanto a los alcaldes y gobernadores, les corresponde la iniciativa en la presentación de planes y programas de obras públicas. (artículos 305 y 315). Finalmente, a las juntas administradoras locales, les asiste la facultad de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de obras públicas (artículo 318); mientras que las entidades administrativas conformadas por dos o más municipios, podrán ejecutar obras de interés metropolitano.

Este marco constitucional pone de presente las finalidades de la función pública que deben observarse en asuntos obras, así como el reparto de competencias entre entes territoriales. La inquietud que surge es si el Congreso de la República cuenta con la atribución de regular las obras inconclusas, con el enfoque propuesto por el proyecto. Al respecto, habría que indicar que los planes de obras y las decisiones de las corporaciones y autoridades territoriales y nacionales no excluyen las del Congreso, en consideración a que este se encuentra autorizado, en general, para hacer las leyes. Adicionalmente, la autonomía territorial no se vulnera por el hecho de determinar mecanismos de registro de la acción que tienen a su cargo los departamentos, distritos y municipios. Por otra

parte, tampoco se desconoce la descentralización por servicios, sino que se concretan medios para que los principios de la función pública sean debidamente observados.

Adicionalmente, es deber del Congreso precisar normas que contribuyan al buen desempeño fiscal del Estado en todos sus niveles, por lo cual este aspecto confirma la competencia del Legislativo para adoptar una norma como la propuesta. Sin embargo, esa misma observancia fiscal, impone condicionar el ejercicio de demolición de obras a verificaciones que aseguren que tal determinación se dirige a evitar las situaciones de daño derivadas de la ruina, de conformidad con el marco legal vigente, en el que se destacan las disposiciones del Código civil, acerca de la responsabilidad del dueño de un edificio cuya ruina genere daños, “por haber omitido las reparaciones necesarias, o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia”.

Finalmente, desde el punto de vista constitucional, es de precisar que el trámite que le corresponde a la presente ley es el ordinario, pues no se configura ninguno de los supuestos previstos en los artículos 151 ni 152, que hacen necesario el trámite orgánico o estatutario.

Por otra parte, y nuevamente en el ámbito legal, la Ley 80 de 1993, aplicable a “La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”., define los fines de la contratación y les ordena a esas entidades estatales exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado.

Uno de esos objetos es el de obra, que esta ley describe como el celebrado para “[...] la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”. (Art. 32).

Finalmente, la construcción de obras, por la administración y destinación de recursos que ella implica, es una gestión fiscal³ sometida al control

descrito en la Constitución Política (art. 267 y ss.). De allí que su falta de terminación, las pérdidas y los perjuicios que ello genere, estén sometidos a los efectos de evaluación, tasación y sanción fiscal, además de los ya descritos en los párrafos anteriores.

La iniciativa en estudio no contraría el marco constitucional ni legal actualmente existente, sino que lo complementa con instrumentos de control, como el registro, la reactivación de la obra y el seguimiento de su ejecución, sin que ello implique la inaplicación de otros deberes o sanciones, como los referidos.

• **Registro de Obras Inconclusas**

El registro se asume en términos comunes, como un asiento resultante de anotar, señalar o inscribir las diferentes fases de un fenómeno. Desde las inscripciones manuales, hasta las realizadas en los más modernos sistemas y mecanismos, son registros, en su sentido llano⁴.

En Colombia existen distintos sistemas de registro de personas, situaciones, propiedades, expresiones culturales, gestión pública, entre otros. Por ejemplo, el Registro Civil, el Registro de Propiedad Inmobiliaria y de Instrumentos Públicos, el Registro Mercantil, los Registros asociados al Sistema de Gestión de Calidad de Entidades Estatales, el Registro de Personas Desplazadas por la Violencia, o el Registro de Patentes y Propiedad.

El presente proyecto no solo busca en su pretensión original estructurar un sistema de registro, sino una labor que le asegure a las entidades estatales consignar sus inversiones en obras inconclusas, lo cual debe complementar los asientos contables ya existentes, para ponerlos al alcance de cada una de las administraciones, de los organismos de control y de la ciudadanía. Sin embargo, su alcance se vería restringido si no se articula la información local y regional en un único Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas de fácil consulta y divulgación.

• **Asignaciones y ejecuciones presupuestales**

El proyecto prevé que: “Las Entidades Públicas para el cumplimiento de la presente ley, deberán disponer en sus presupuestos, las partidas pertinentes”. Debe entenderse que el propósito del proyecto de ley es que la entidad establezca la decisión a adoptar y observe previamente el deber de presupuestación de las apropiaciones con cargo a las cuales será viable realizar inversiones para la conclusión o demolición de las obras. (Artículos 345 y 346 de la Carta Política). En ese entendido, y previas las precisiones de interpretación, esta prescripción lejos de crear o modificar las competencias existentes en la actualidad, las confirma, precisando su aplicación para estos casos.

³ Ley 610 de 2000, artículo 3º: 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.

⁴ Ver el Diccionario de la Real Academia Española, RAE.

• **Definición de competencias**

El articulado dispone que la entidad estatal adopte la decisión de continuar la obra o de demolerla. En ninguno de los casos puede estimarse que se trata de la creación de una competencia, sino de una especificación lógica de una atribución ya existente, consistente en la administración y la adopción de determinaciones presupuestales, contractuales y de gestión pública, en general. Sin embargo, sí debe agregarse que la decisión de demoler debe estar antecedida de un estudio que sustente el estado de ruina de la edificación y del riesgo y afectación a los derechos colectivos o fundamentales, así como del envío de una copia del acto administrativo que determine la demolición, al órgano de control fiscal con competencia sobre el ente territorial o el órgano u organismo estatal a cargo de la obra inconclusa. Lo

anterior, se integrará en el pliego de modificaciones que se expone a continuación.

Adicionalmente, el encargo de la función de control del cumplimiento de la presente ley a la instancia de planeación de la entidad o del ente territorial, tampoco contraviene disposiciones constitucionales, por cuanto su definición general no obstruye las atribuciones de las corporaciones, alcaldes, gobernadores, ni representantes legales, en este ámbito.

Con base en lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley no contraviene disposiciones constitucionales ni modifica preceptos legales existentes. Así mismo, se encuentra que se trata de una iniciativa conveniente, porque pretende reducir daños patrimoniales al Estado y proteger derechos de los individuos y la sociedad.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>Artículo 1°. Objeto. Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica, física como financiera; y que propende porque se defina su terminación, demolición o en general las acciones requeridas para definir su destinación definitiva.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas construidas <u>financiadas</u> total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica, física como o financiera con el fin de definir; <u>como o financiera con el fin de definir;</u> y que propende porque se define su terminación, demolición o en general las acciones requeridas para <u>concretar</u> definir su destinación definitiva.</p>	<p>Se mejora redacción del articulado.</p>
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.</p> <p>b) Registro de Obras Civiles Inconclusas: Es el inventario actualizado de obras civiles que, en los distintos órdenes territoriales y/o entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>a) Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que <u>un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual,</u> la intervención física o de la relación contractual; aquella no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para o el definido por la entidad estatal <u>contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada.</u> que contribuye a su financiación.</p> <p>b) Registro de Obras Civiles Inconclusas: Es <u>un sistema que contiene los datos sobre obras inconclusas en todo el territorio nacional.</u> el inventario actualizado de obras civiles que, en los distintos órdenes territoriales y/o entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser <u>El inventario de obras civiles inconclusas reportado por las entidades estatales hará parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.</u></p>	<p>Se sugiere precisar el momento específico en el que una obra civil se considera inconclusa y ampliar la definición a obras que no estén prestando el servicio para el cual fueron contratadas.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE</p>	<p>PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Artículo 3°. Creación. Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, el cual estará compuesto por el Registro que elaboren las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, de las obras civiles inconclusas de su jurisdicción; dichas entidades deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.</p> <p>Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación de la Contraloría General de la República, podrá participar en la elaboración del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro.</p> <p>La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, así como las respectivas Cámaras de Comercio, podrán participar desde sus competencias en la elaboración del Registro.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para realizar el Registro de las Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción.</p>	<p>Artículo 3°. Creación. Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, <u>bajo la dirección y coordinación de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, el cual contendrá el inventario actualizado de obras civiles inconclusas y estará compuesto por la información reportada por el Registro que elaboren</u> las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, <u>sobre de</u> las obras civiles inconclusas de su jurisdicción, <u>o la información obtenida por la Contraloría General de la República sobre el particular;</u></p> <p>Dichas <u>La Contraloría General de la República y las entidades estatales</u> deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro <u>Nacional de Obras Civiles Inconclusas</u> con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.</p> <p>Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación de la Contraloría General de la República, <u>por conducto de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, podrá participar en</u> <u>deberá apoyar</u> la elaboración y <u>actualización</u> del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública. a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro.</p> <p>La Contraloría General de la República <u>podrá articular, con las entidades que estime pertinentes, la participación en el marco de sus competencias en la elaboración y actualización del Registro, para lo cual tendrá acceso irrestricto a la información directamente relacionada con el objeto del registro;</u> las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, así como las respectivas Cámaras de Comercio, podrán participar desde sus competencias en la elaboración del Registro.</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de un año <u>tres meses,</u> contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para realizar <u>el</u> reporte inicial al <u>el</u> Registro <u>Nacional</u> de las Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción. <u>Dicho término será prorrogable hasta por 3 meses adicionales, previa aprobación de la Contraloría General de la República.</u></p>	<p>Se precisa que será un registro nacional, a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la CGR.</p> <p>Se deja a facultad de la CGR, la selección de las entidades que puedan participar articuladamente en el cumplimiento de la función.</p> <p>El término de un año para el reporte inicial se considera excesivo, se sugiere limitarlo a 3 meses prorrogable.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>Parágrafo 3°. Las entidades estatales tendrán un plazo máximo de cinco (5) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y notificar a la Contraloría General de la República o quien haga sus veces de todas las novedades que se presenten para su respectiva consulta y divulgación.</p>	<p>Parágrafo 3°. Las entidades estatales <u>deberán garantizar la actualización permanente del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, en los términos y condiciones que al respecto establezca la Contraloría General de la República, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.</u> <u>Así mismo, las entidades públicas deben garantizar el acceso y suministro de la información en tiempo real, sobre la ejecución de los proyectos o contratos de obras civiles, para tales efectos podrán exigir las condiciones necesarias a sus futuros contratistas. tendrán un plazo máximo de cinco (5) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y notificar al Departamento Nacional de Planeación o quien haga sus veces de todas las novedades que se presenten para su respectiva consulta y divulgación.</u></p>	<p>Se propone que las entidades responsables garanticen la actualización permanente y en tiempo real del Registro.</p>
<p>Artículo 4° Contenido. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información: a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella; b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella; c) Nombre de los contratistas, consultores, interventores y demás personas, naturales y/o jurídicas, que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o ejecución del proyecto; d) Clase de obra; e) Ubicación geográfica; f) Área del predio; g) Planos aprobados por la autoridad competente; h) Licencias de construcción y ambientales; i) Área contratada; j) Área total construida al momento de incluirla en el Registro y porcentaje de avance final de la obra; k) Presupuesto original de la obra; l) Informe final presentado por el interventor del proyecto; m) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros, donde se informe si se hicieron efectivas o no las garantías de amparo; n) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa; ñ) Pagos efectuados; o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;</p>	<p>Artículo 4° Contenido. En el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar como mínimo la siguiente información: a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) contratante. a cargo de la obra y/o con inversiones en ella; b) Fuente(s) de financiación. b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella; c) Identificación Nombre de los contratistas, consultores, interventores y demás personas; naturales y/o jurídicas, que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o intervinieron en la planeación y la ejecución del proyecto; d) Clase de obra; e) Ubicación geográfica; f) Área del predio; g) Planos aprobados por la autoridad competente; h) Licencias de construcción y ambientales; i) Área contratada; j) Área total construida al momento de incluirla en el Registro y porcentaje de avance final de la obra; k) Presupuesto inicial original de la obra y <u>sus modificaciones</u>; l) Informe final presentado por el interventor del proyecto; m) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros, donde se informe si se hicieron efectivas o no las garantías de amparo; n) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa; ñ) Pagos efectuados; o) Procesos <u>en curso</u> y/o <u>fallos que hayan declarado</u> responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la</p>	<p>Se realizan cambios de redacción para mejorar la interpretación del artículo.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;</p> <p>q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;</p> <p>r) Matrícula inmobiliaria;</p> <p>s) Cédula catastral;</p> <p>t) Si la obra civil inconclusa fue financiada mediante el Sistema General de Regalías se anexará copia del proyecto original, de las enmendaduras, adiciones y observaciones emitidas por el Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD-.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará la forma de identificación de cada una de las obras inconclusas estableciendo un código alfanumérico.</p>	<p>obra inconclusa; <u>así como los actos administrativos que declaren el incumplimiento de los contratistas o caducidad de los contratos.</u></p> <p>p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;</p> <p>q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;</p> <p>r) Matrícula inmobiliaria;</p> <p>s) Cédula catastral;</p> <p>t) Si la obra civil inconclusa fue financiada mediante el Sistema General de Regalías se anexará copia del proyecto original, de las enmendaduras, adiciones y observaciones emitidas por el Órganos Colegiados de Administración y Decisión – OCAD, <u>o quien haga sus veces.</u></p> <p>u) Las demás que establezca la Contraloría General de la República.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional <u>La Contraloría General de la República</u> reglamentará la forma de identificación de cada una de las obras inconclusas estableciendo un código alfanumérico.</p>	
<p>Artículo 5° Decisión Administrativa. La entidad estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.</p> <p>Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero de parte del área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.</p> <p>Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.</p> <p>Parágrafo 3°. La demolición sólo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.</p> <p>Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o</p>	<p>Artículo 5° Decisión Administrativa. La entidad estatal <u>contratante</u> contará con dos (2) años a partir de la inclusión en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para decidir e iniciar según la disponibilidad de recursos compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal de cada entidad estatal, <u>decidirá sobre la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.</u></p> <p>Parágrafo 1°. En materia administrativa; <u>Para los efectos del presente artículo,</u> las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero de parte del área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa, <u>o conceptos externos que estime pertinentes.</u></p> <p>Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos <u>jurídicos judiciales</u> se debe tener en cuenta el fallo <u>ejecutoriado</u> correspondiente para la terminación o demolición de la obra.</p> <p>Parágrafo 3°. La demolición solo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.</p> <p>Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o</p>	<p>Sin afectar el sentido del artículo, se elimina el texto que genera ambigüedad en cuanto al tiempo de ejecución del acto administrativo, y se aclara que la decisión debe cumplir los lineamientos de marco fiscal de mediado plazo y regla fiscal.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>demoler la obra inconclusa, las entidades territoriales y estatales, deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación al área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa.</p> <p>Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.</p>	<p>demoler la obra inconclusa, las entidades territoriales y estatales, deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación al área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa.</p> <p>Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.</p>	
<p>Artículo 6° Actuaciones. En todas las entidades estatales, a instancia de la secretaría, departamento u oficina de planeación, según el caso, funcionará el Registro departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales de las Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de obras Inconclusas.</p> <p>Para la articulación de los Registros institucionales en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, se deberá enviar informe mensual de las anotaciones a las respectivas Cámaras de Comercio de su jurisdicción, para que sean anexadas al Registro Único de Proponentes (RUP) con el título “otras anotaciones”, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y/o enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.</p> <p>Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, las entidades contratantes en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta y evaluar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, reseñadas en el Registro Único de Proponentes -RUP.</p> <p>Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</p>	<p>Artículo 6° Actuaciones. En todas las entidades estatales, a instancia de la secretaría, departamento u oficina de planeación, según el caso, funcionará el Registro departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales de las Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de obras Inconclusas.</p> <p>Para la articulación de los Registros institucionales en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, Las entidades estatales se deberán enviar informe mensual de las anotaciones sobre los contratistas a cargo de obras inconclusas por causas imputables a ellos, a las respectivas Cámaras de Comercio de su jurisdicción, para que sean anexadas al Registro Único de Proponentes -RUP con el título “otras anotaciones”, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</p> <p>Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y/o enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.</p> <p>Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales <u>contratantes</u>, sin importar la cuantía, las entidades contratantes en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán <u>consultar</u> tener en cuenta y evaluar <u>analizar</u> las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, reseñadas en el Registro Único de Proponentes -RUP.</p> <p>Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación <u>en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, por causas imputables a ellos</u>, en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.</p>	<p>Se establece un único Registro Nacional y no registros departamentales, municipales y demás entes estatales. Por tal razón se propone la eliminación del primer inciso de este artículo.</p> <p>Se revisa la viabilidad jurídica de incluir la anotación en el registro como factor a evaluar de conformidad con las previsiones del estatuto contractual y teniendo en cuenta que no toda inclusión en el registro es imputable al contratista y se puede incurrir en vicio de constitucionalidad.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>Artículo 7° Administración. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo de la Contraloría General de la República o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales, de acuerdo a las especificaciones que para ello establezca, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República, entidades que tendrán acceso permanente a la información para lo de su competencia.</p> <p>Parágrafo 1°. La Contraloría General de la República deberá relacionar con claridad el nombre de las personas naturales y/o jurídicas que presenten un mayor número de obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>	<p>Artículo 7° Administración. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo de la Contraloría General de la República <u>a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata</u> o quien haga sus veces, el la cual consolidará la información <u>del registro suministrada por las entidades estatales</u>, de acuerdo a <u>con</u> las especificaciones que para ello establezca, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo <u>en el marco de sus funciones constitucionales y legales</u> y el seguimiento que se ha realizado. Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República, entidades que <u>podrán solicitar</u> tendrán acceso permanente a la información que consideren necesaria para lo de su competencia.</p> <p>Parágrafo 1°. La Contraloría General de la República deberá relacionar con claridad el nombre de las personas naturales y/o jurídicas que presenten un mayor número de obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas. Para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley y el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República contará con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, que estará adscrita al Despacho del Contralor General de la República, e integrada por la Unidad de Información, Unidad de Análisis de la Información y Unidad de Reacción Inmediata, encargadas del acceso irrestricto, acopio, custodia, seguridad, uso, análisis y aprovechamiento de datos e información, incluyendo las acciones de reacción inmediata que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia de la vigilancia y el control fiscal.</p>	<p>Se establece que la CGR contará con la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata y de las Unidades que la integran para el cumplimiento de la función.</p>
<p>Artículo 8° Divulgación. El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.</p>	<p>Artículo 8° Divulgación. El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas será <u>público bajo los criterios y condiciones que establezca el Contralor General de la República, en aplicación de las normas que regulan el acceso a información, y a disposición de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general</u></p> <p>Parágrafo 1°. Este Registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad. Para esta función, las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera. El Gobierno nacional <u>La Contraloría General de la República establecerá los canales de comunicación para que la ciudadanía que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social, para advertir</u> advierta la existencia de nuevas obras civiles inconclusas.</p>	<p>En los términos en que está redactado puede vulnerar disposiciones superiores relacionadas con protección de datos personales y hábeas data. Información reservada, buen nombre, etc.</p>

<p>TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE</p>	<p>PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Parágrafo 1°. Este Registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad. Para esta función, las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.</p> <p>Parágrafo 2° El Gobierno nacional establecerá los canales de comunicación que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social, para advertir la existencia de nuevas obras inconclusas.</p>	<p><u>Parágrafo 1°. Los servidores públicos y contratistas que tengan acceso, administren o analicen la información de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, deberán mantener la reserva de la información, so pena de la imposición de la sanción establecida en el artículo 102 de la Ley 42 de 1993 o sus modificatorios, por obstaculizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal.</u></p> <p><u>Parágrafo 2°. Sin perjuicio de lo anterior, el Contralor General de la República podrá declarar la insubsistencia del nombramiento de un servidor de la Contraloría General de la República, cuando como resultado de un estudio de seguridad se establezca que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad que se exigen para el personal que labora en esta entidad. El estudio de seguridad deberá fundarse en razones objetivas y proporcionales al fin que se busca con la insubsistencia y deberá practicarse por la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático conforme a los criterios que establezca el Contralor General de la República con apoyo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata. Así mismo, podrán practicarse estudios de seguridad para el ingreso de servidores. El acto administrativo que declara la insubsistencia del nombramiento deberá ser motivado, dando razón completa del proceso que determinó la decisión, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia del nombramiento, procederá el recurso de reposición.</u></p>	<p>Los parágrafos 1° y 2° otorgan a la CGR seguridad jurídica para el cumplimiento del Artículo, durante los procesos de selección y concurso de méritos al interior de la DIARI.</p>
<p>Artículo 9°. Responsables. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales, y de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia.</p> <p>Parágrafo 1°. El incumplimiento de ordenar la creación de Registro de las Obras Civiles Inconclusas, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 734 de 2002 hasta que sea derogada y 1952 de 2019</p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control,</p>	<p>Artículo 9°. Responsables. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales, y los demás ordenadores del gasto de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia.</p> <p><u>Parágrafo 1°. El incumplimiento en el suministro de la información requerida para el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas y en las demás obligaciones establecidas en la presente Ley generará las sanciones correspondientes de conformidad con la normativa vigente, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 734 de 2002 hasta que sea derogada y 1952 de 2019</u></p> <p>Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control,</p>	<p>Se mejora la redacción del parágrafo por técnica legislativa.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>deberán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en las leyes 80 de 1993, 734 de 2002 hasta que sea derogada, 1952 de 2019 y 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten sobre obras civiles motivo de investigación consignadas en el Registro.</p> <p>Igualmente, el acto administrativo que declare el incumplimiento, caducidad y/o terminación unilateral del contrato de obra, tendrá en cuenta en su parte motiva, la documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>	<p>deberán podrán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados <u>en la normativa vigente las leyes 80 de 1993, 734 de 2002 hasta que sea derogada, 1952 de 2019 y 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten en razón de sobre obras civiles inconclusas motivo de investigación consignadas en el Registro.</u></p> <p>Igualmente, el acto administrativo que declare el incumplimiento, caducidad y/o terminación unilateral del contrato de obra, tendrá en cuenta en su parte motiva, la documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.</p>	
<p>Artículo 10. Prevención. Ordénese a la Contraloría General de la República crear un sistema o metodología de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.</p>	<p>Artículo 10. Prevención.—Ordénese a la Contraloría General de la República crear un sistema o metodología de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.</p> <p><u>La Contraloría General de la República realizará seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos y ejercerá vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañando a los gestores fiscales y advirtiéndoles excepcionalmente sobre la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos en ejecución, con el propósito de que la autoridad responsable adopte las medidas que considere procedentes para evitar que el daño se materialice o extienda.</u></p>	<p>Se adecua la redacción de este Artículo a las facultades de la CGR consagradas en el artículo 267.13 Constitucional, modificadas por el Acto Legislativo 04 de 2019, referentes al control preventivo y función de advertencia.</p>
<p>Artículo 11. Planeación. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrá presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.</p> <p>Parágrafo 1°. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas en los planes de desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan, de conformidad con lo establecido en la ley 152 de 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.</p>	<p>Artículo 11. Planeación. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrá presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.</p> <p>Parágrafo 1°. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas en los planes de desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan, de conformidad con lo establecido en la ley 152 de 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.</p>	

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>Artículo 12. Cancelación del registro. Dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Único de Proponentes -RUP, cuando se constate que la misma ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.</p> <p>De igual modo, a petición de parte puede solicitarse la cancelación de la anotación respectiva cuando se constate que la obra ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra.</p>	<p>Artículo 12. Cancelación del registro. Dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Único de Proponentes -RUP, cuando se constate <u>La cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, operará a solicitud de la entidad contratante en donde conste que ha sido demolida o finalizada exitosamente con los soportes correspondientes. y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.</u> De igual modo, a petición de parte puede solicitarse la cancelación de la anotación respectiva cuando se constate que la obra ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra.</p>	<p>Como ya se resolvió el impedimento tecnológico previsto en anteriores debates, ahora la actualización de la información será permanente y en línea.</p>
<p>Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, podrán en el marco de su capacidad presupuestal, disponer de las partidas pertinentes necesarias.</p>	<p>Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, podrán, en el marco de su capacidad presupuestal según la disponibilidad de recursos compatibles con el marco fiscal de mediano y la regla fiscal de cada entidad, disponer de las partidas pertinentes necesarias.</p>	
<p>Artículo 14. Con base en la información del Registro Nacional de que trata la presente ley, las respectivas secretarías de salud y gobierno de los entes territoriales, o quien haga sus veces, deberán adelantar las gestiones necesarias para evitar que estas infraestructuras puedan convertirse en focos de insalubridad e inseguridad.</p>	<p>Artículo 14. Con base en la información del Registro Nacional de que trata la presente ley, las respectivas secretarías de salud y gobierno de los entes territoriales y <u>demás autoridades competentes</u>, o quien haga sus veces, deberán adelantar las gestiones necesarias para evitar que estas infraestructuras puedan convertirse en focos de insalubridad e inseguridad.</p>	<p>Se mejora redacción.</p>
<p>Artículo 15. Registro Especial. Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones:</p> <p>a) Obra civil terminada cuyo contrato no ha sido liquidado y no se encuentra en funcionamiento.</p> <p>b) Obra civil terminada que no se ha recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor y no se encuentra en funcionamiento.</p> <p>c) Obra civil terminada sobre la cual curse proceso disciplinario, fiscal o penal y no se encuentra en funcionamiento.</p> <p>d) Obra civil terminada sobre la cual curse acción de tutela o de cumplimiento y no se encuentra en funcionamiento.</p> <p>e) Obra civil terminada sobre la cual curse orden de demolición y no se encuentra en funcionamiento.</p> <p>f) Obra civil terminada que no ha entrado en funcionamiento después de cinco (5) años de haberse liquidado el contrato y recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor.</p>	<p>Artículo 15. Registro Especial. Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones: a) Obra civil terminada cuyo contrato no ha sido liquidado y no se encuentra en funcionamiento. b) Obra civil terminada que no se ha recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor y no se encuentra en funcionamiento. c) Obra civil terminada sobre la cual curse proceso disciplinario, fiscal o penal y no se encuentra en funcionamiento. d) Obra civil terminada sobre la cual curse acción de tutela o de cumplimiento y no se encuentra en funcionamiento. e) Obra civil terminada sobre la cual curse orden de demolición y no se encuentra en funcionamiento. f) Obra civil terminada que no ha entrado en funcionamiento después de cinco (5) años de haberse liquidado el contrato y recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor.</p>	<p>Se entiende incluido en la definición de obra inconclusa, por tanto, se sugiere la reducción de este artículo.</p>

TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE	PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN	COMENTARIOS
<p>g) Obra civil terminada que presente fallas físicas y estructurales con posibilidad de daño o derrumbe y que no se encuentre en funcionamiento.</p> <p>h) Obra civil terminada que se está empleando para un fin diferente para el cual fue construida.</p> <p>La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar la inversión.</p>	<p>g) Obra civil terminada que presente fallas físicas y estructurales con posibilidad de daño o derrumbe y que no se encuentre en funcionamiento.</p> <p>h) Obra civil terminada que se está empleando para un fin diferente para el cual fue construida.</p> <p>La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar la inversión.</p> <p><u>Artículo 15. Se incluirán igualmente al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles ya terminadas que no se encuentren en funcionamiento. La Contraloría General de la República establecerá los criterios y el término para su incorporación.</u></p>	
<p>Artículo 16. Se podrá levantar la anotación de las obras civiles terminadas que no se encuentran en funcionamiento, cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro de Obras Civiles Inconclusas certifique lo siguiente:</p> <p>a</p> <p>) Acta del proceso de liquidación del contrato debidamente firmada por las partes.</p> <p>b) Firma del interventor de la obra que certifique la entrega a satisfacción.</p> <p>c) Fallo o sentencia del proceso disciplinario, fiscal, penal o administrativo que curse sobre la obra.</p> <p>d) Oficio remitido al Juez que ordenó la acción de tutela o acción de cumplimiento donde se notifique de lo acatado.</p> <p>e) Oficio que certifique la demolición del bien inmueble y el retiro de todo material o escombros del área de demolición.</p> <p>f) Partidas presupuestales que garanticen la puesta en funcionamiento del bien inmueble.</p> <p>g) Concepto emitido por un experto en obra que valore las condiciones físicas y estructurales de la construcción; y la asignación de las partidas presupuestales que garanticen la rehabilitación de la obra.</p> <p>h) Oficio remitido a los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales donde se notifique del uso indebido del bien inmueble en mención. El mismo oficio se deberá remitir a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y demás órganos de control para poner a su conocimiento el uso indebido del bien inmueble y adelante las investigaciones pertinentes.</p> <p>Se deberán anexar al número de registro los soportes anteriormente citados para efectuar el respectivo levantamiento de la anotación.</p>	<p>Artículo 16. Se podrá levantar la anotación de las obras civiles terminadas que no se encuentran en funcionamiento, cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro de Obras Civiles Inconclusas certifique lo siguiente:</p> <p>a) Acta del proceso de liquidación del contrato debidamente firmada por las partes.</p> <p>b) Firma del interventor de la obra que certifique la entrega a satisfacción.</p> <p>c) Fallo o sentencia del proceso disciplinario, fiscal, penal o administrativo que curse sobre la obra.</p> <p>d) Oficio remitido al Juez que ordenó la acción de tutela o acción de cumplimiento donde se notifique de lo acatado.</p> <p>e) Oficio que certifique la demolición del bien inmueble y el retiro de todo material o escombros del área de demolición.</p> <p>f) Partidas presupuestales que garanticen la puesta en funcionamiento del bien inmueble.</p> <p>g) Concepto emitido por un experto en obra que valore las condiciones físicas y estructurales de la construcción; y la asignación de las partidas presupuestales que garanticen la rehabilitación de la obra.</p> <p>h) Oficio remitido a los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales donde se notifique del uso indebido del bien inmueble en mención. El mismo oficio se deberá remitir a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y demás órganos de control para poner a su conocimiento el uso indebido del bien inmueble y adelante las investigaciones pertinentes.</p> <p>Se deberán anexar al número de registro los soportes anteriormente citados para efectuar el respectivo levantamiento de la anotación.</p>	<p>Por las mismas razones señaladas en el artículo anterior, se sugiere la eliminación de este artículo.</p>

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los miembros de la plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones**", junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para segundo debate.

De los Congresistas,

HORACIO JOSÉ SERPA

H.S. Horacio José Serpa Moncada

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 270 DE 2019 SENADO, 025 DE 2018 CÁMARA,

“por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas financiadas total o parcialmente con recursos públicos, y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión técnica, física o financiera, con el fin de definir su terminación, demolición o las acciones requeridas para concretar su destinación definitiva.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada.

b) **Registro de Obras Civiles Inconclusas:** Es un sistema que contiene los datos sobre obras inconclusas en todo el territorio nacional. El inventario de obras civiles inconclusas reportado por las entidades estatales hará parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.

Artículo 3°. Creación. Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, bajo la dirección y coordinación de la Dirección de Información, Análisis

y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, el cual contendrá el inventario actualizado de obras civiles inconclusas y estará compuesto por la información reportada por las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, sobre las obras civiles inconclusas de su jurisdicción, o la información obtenida por la Contraloría General de la República sobre el particular.

La Contraloría General de la República y las entidades estatales deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación de la Contraloría General de la República, por conducto de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, deberá apoyar la elaboración y actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública.

La Contraloría General de la República podrá articular, con las entidades que estime pertinentes, la participación en el marco de sus competencias en la elaboración y actualización del Registro, para lo cual tendrá acceso irrestricto a la información directamente relacionada con el objeto del registro.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de tres meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para realizar el reporte inicial al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción. Dicho término será prorrogable hasta por 3 meses adicionales, previa aprobación de la Contraloría General de la República.

Parágrafo 3°. Las entidades estatales deberán garantizar la actualización permanente del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, en los términos y condiciones que al respecto establezca la Contraloría General de la República, a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.

Así mismo, las entidades estatales deben garantizar el acceso y suministro de la información en tiempo real, sobre la ejecución de los proyectos o contratos de obras civiles. Para tales efectos, podrán exigir las condiciones necesarias a sus futuros contratistas.

Artículo 4°. Contenido. En el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, se deberá incorporar como mínimo la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) contratante(s);
- b) Fuente(s) de financiación;

- c) Identificación de los contratistas, consultores, interventores y demás personas naturales y/o jurídicas, que intervinieron en la planeación y la ejecución del proyecto;
- d) Clase de obra;
- e) Ubicación geográfica;
- f) Área del predio;
- g) Planos aprobados por la autoridad competente;
- h) Licencias de construcción y ambientales;
- i) Área contratada;
- j) Área total construida al momento de incluirla en el Registro y porcentaje de avance final de la obra;
- k) Presupuesto inicial de la obra y sus modificaciones;
- l) Informe final presentado por el interventor del proyecto;
- m) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros, donde se informe si se hicieron efectivas o no las garantías de amparo;
- n) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;
- ñ) Pagos efectuados;
- o) Procesos en curso y/o fallos que hayan declarado responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa; así como los actos administrativos que declaren el incumplimiento de los contratistas o caducidad de los contratos;
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación, si lo hubiere;
- q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;
- r) Matrícula inmobiliaria;
- s) Cédula catastral;
- t) Si la obra civil inconclusa fue financiada mediante el Sistema General de Regalías se anexará copia del proyecto original, de las enmendaduras, adiciones y observaciones emitidas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), o quien haga sus veces;
- u) Las demás que establezca la Contraloría General de la República.

Parágrafo 1°. La Contraloría General de la República reglamentará la forma de identificación de cada una de las obras inconclusas estableciendo un código alfanumérico.

Artículo 5°. *Decisión Administrativa.* La entidad estatal contratante, según la disponibilidad de

recursos compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal de cada entidad, decidirá sobre la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. Para los efectos del presente artículo, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero de parte de las áreas de la entidad, cuyas competencias y funciones se encuentren relacionadas con la obra inconclusa, con el fin de determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa, o conceptos externos que estime pertinentes.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos judiciales, se debe tener en cuenta el fallo ejecutoriado correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Parágrafo 3°. La demolición solo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o demoler la obra inconclusa, las entidades estatales deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación al área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa.

Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.

Artículo 6°. *Actuaciones.* En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales contratantes, sin importar la cuantía, deberán consultar y analizar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.-

Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, por causas imputables a ellos, en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Artículo 7°. *Administración.* La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo de la Contraloría General de la República a través de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, la cual consolidará la información del registro, de acuerdo con las especificaciones que para ello establezca, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo en el marco de sus funciones constitucionales y legales. Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la

Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República, entidades que podrán solicitar la información que consideren necesaria para lo de su competencia.

Parágrafo 1º. Para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley y el desarrollo de sus funciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República contará con una Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, que estará adscrita al Despacho del Contralor General de la República, e integrada por la Unidad de Información, Unidad de Análisis de la Información y Unidad de Reacción Inmediata, encargadas del acceso irrestricto, acopio, custodia, seguridad, uso, análisis y aprovechamiento de datos e información, incluyendo las acciones de reacción inmediata que contribuyan a incrementar la eficiencia y eficacia de la vigilancia y el control fiscal.

Artículo 8º. *Divulgación.* El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas será público bajo los criterios y condiciones que establezca el Contralor General de la República, en aplicación de las normas que regulan el acceso a la información.

La Contraloría General de la República establecerá los canales de comunicación para que la ciudadanía en ejercicio del control social, advierta la existencia de obras civiles inconclusas.

Parágrafo 1º. Los servidores públicos y contratistas que tengan acceso, administren o analicen la información de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, deberán mantener la reserva de la información, so pena de la imposición de la sanción establecida en el artículo 102 de la Ley 42 de 1993 o sus modificatorios, por obstaculizar el ejercicio de la vigilancia y control fiscal.

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo anterior, el Contralor General de la República podrá declarar la insubsistencia del nombramiento de un servidor de la Contraloría General de la República, cuando como resultado de un estudio de seguridad se establezca que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad que se exigen para el personal que labora en esta entidad. El estudio de seguridad deberá fundarse en razones objetivas y proporcionales al fin que se busca con la insubsistencia y deberá practicarse por la Unidad de Seguridad y Aseguramiento Tecnológico e Informático conforme a los criterios que establezca el Contralor General de la República con apoyo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata.

Así mismo, podrán practicarse estudios de seguridad para el ingreso de servidores.

El acto administrativo que declara la insubsistencia del nombramiento deberá ser motivado, dando razón completa del proceso que determinó la decisión,

en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Contra el acto administrativo que declare la insubsistencia del nombramiento, procederá el recurso de reposición.

Artículo 9º. *Responsables.* Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, y demás representantes legales de entidades estatales, en cualquiera de sus esferas nacionales o territoriales, y los demás ordenadores del gasto de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia.

Parágrafo 1º. El incumplimiento en el suministro de la información requerida para el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas y en las demás obligaciones establecidas en la presente ley generará las sanciones correspondientes de conformidad con la normativa vigente.

Parágrafo 2º. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control, podrán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en la normativa vigente, que se adelanten en razón de obras civiles inconclusas.

Igualmente, el acto administrativo que declare el incumplimiento, caducidad y/o terminación unilateral del contrato de obra, tendrá en cuenta en su parte motiva, la documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 10. *Prevención.* La Contraloría General de la República realizará seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos y ejercerá vigilancia y control fiscal concomitante y preventivo, acompañando a los gestores fiscales y advirtiéndoles excepcionalmente sobre la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos en ejecución, con el propósito de que la autoridad responsable adopte las medidas que considere procedentes para evitar que el daño se materialice o extienda.

Artículo 11. *Planeación.* La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrá presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.

Parágrafo 1°. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas en los planes de desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan, de conformidad con lo establecido en la ley 152 de 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.

Artículo 12. Cancelación del registro. La cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, operará a solicitud de la entidad contratante en donde conste que ha sido demolida o finalizada exitosamente con los soportes correspondientes.

Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, podrán, según la disponibilidad de recursos compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal de cada entidad, disponer de las partidas pertinentes necesarias.

Artículo 14. Salud Pública. Con base en la información del Registro Nacional de que trata la presente ley, las respectivas secretarías de salud y gobierno de los entes territoriales, o quien haga sus veces, y las demás autoridades competentes, deberán adelantar las gestiones necesarias para evitar que estas infraestructuras puedan convertirse en focos de insalubridad e inseguridad.

Artículo 15. Registro especial Se incluirán igualmente al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles ya terminadas que no se encuentren en funcionamiento. La Contraloría General de la República establecerá los criterios y el término para su incorporación.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los congresistas,

H.S. Horacio José Serpa Moncada

Comisión Sexta Constitucional Permanente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN
REALIZADA EL DÍA 13 DE NOVIEMBRE DE
2019, DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
025 DE 2018 CÁMARA, 270 DE 2019 SENADO**

*“por medio de la cual se crea el Registro
Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las
entidades estatales y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Crear el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano y ordenar que en él se incorpore la identificación de aquellas construidas total o parcialmente con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión tanto técnica, física como financiera; y que propende porque se defina su terminación, demolición o en general las acciones requeridas para definir su destinación definitiva.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Obra Civil Inconclusa:** Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, sin que al término de la intervención física o de la relación contractual, aquella haya concluido de manera satisfactoria para el interés general y para el definido por la entidad estatal que contribuye a su financiación.

b) **Registro de Obras Civiles Inconclusas:** Es el inventario actualizado de obras civiles que, en los distintos órdenes territoriales y/o entidades estatales, no se encuentran concluidas, de conformidad con las cláusulas contractuales, legales y/o convencionales, el cual deberá ser parte integral del banco de proyectos de la respectiva entidad.

Artículo 3°. *Creación.* Créese el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, el cual estará compuesto por el Registro que elaboren las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales, de las obras civiles inconclusas de su jurisdicción; dichas entidades deberán realizar el seguimiento y actualización del Registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas.

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en el marco de sus competencias, como entidad rectora de la política pública de eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado en los procesos de contratación, bajo la coordinación de **la Contraloría General de la República**, podrá participar en la elaboración del Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas aportando la información de los contratos de obra pública que se encuentren registrados en el Sistema de Contratación Pública a fin de poner en funcionamiento el respectivo Registro.

La Contraloría General de la República, las Contralorías Territoriales y la Auditoría General de la República, así como las respectivas Cámaras de

Comercio, podrán participar desde sus competencias en la elaboración del Registro.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales contarán con un término perentorio de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para realizar el Registro de las Obras Civiles Inconclusas de su jurisdicción.

Parágrafo 3°. Las entidades estatales tendrán un plazo máximo de cinco (5) meses luego de terminada cada vigencia fiscal, para realizar la actualización del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y notificar a la **Contraloría General de la República** de todas las novedades que se presenten para su respectiva consulta y divulgación.

Artículo 4°. Contenido. En el Registro de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales, se deberá incorporar la siguiente información:

- a) Nombre de la(s) entidad(es) territorial(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- b) Nombre de la(s) entidad(es) estatal(es) a cargo de la obra y/o con inversiones en ella;
- c) Nombre de los contratistas, consultores, interventores y demás personas, naturales y/o jurídicas, que directa o indirectamente estuvieron relacionados con la financiación y/o ejecución del proyecto;
- d) Clase de obra;
- e) Ubicación geográfica;
- f) Área del predio;
- g) Planos aprobados por la autoridad competente;
- h) Licencias de construcción y ambientales;
- i) Área contratada;
- j) Área total construida al momento de incluirla en el Registro y porcentaje de avance final de la obra;
- k) Presupuesto original de la obra;
- l) Informe final presentado por el interventor del proyecto;
- m) Contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil, adiciones, modificaciones, prórrogas y demás actos contractuales, así como las pólizas y contratos de seguros y reaseguros, donde se informe si se hicieron efectivas o no las garantías de amparo;
- n) Razones técnicas y/o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa;
- ñ) Pagos efectuados;
- o) Procesos y/o responsabilidades penales, fiscales, civiles y disciplinarias derivadas de la obra inconclusa;
- p) Acto administrativo que ordena su demolición o terminación;
- q) Actas de reunión o notificaciones realizadas al contratista responsable por la ejecución de

la obra en donde se evidencie el seguimiento o conciliación efectuado por la entidad estatal encargada, previa declaratoria del incumplimiento del contrato o abandono de la obra;

- r) Matrícula inmobiliaria;
- s) Cédula catastral;
- t) Si la obra civil inconclusa fue financiada mediante el Sistema General de Regalías se anexará copia del proyecto original, de las enmendaduras, adiciones y observaciones emitidas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional reglamentará la forma de identificación de cada una de las obras inconclusas estableciendo un código alfanumérico.

Artículo 5°. Decisión Administrativa. La entidad estatal contará con dos (2) años a partir de la decisión emanada de la autoridad administrativa competente, para iniciar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 1°. En materia administrativa, las entidades estatales deberán contar con el concepto jurídico, técnico y financiero de parte del área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa para determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa.

Parágrafo 2°. Respecto a obras inconclusas con procesos jurídicos se debe tener en cuenta el fallo correspondiente para la terminación o demolición de la obra.

Parágrafo 3°. La demolición solo podrá ser ordenada en casos de ruina o grave amenaza a los derechos fundamentales o colectivos, debidamente evaluada. Esa determinación deberá ser adoptada, mediante acto administrativo por el representante legal de la entidad a cargo de la obra y/o con inversiones en ella.

Parágrafo 4°. Para determinar la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o demoler la obra inconclusa, las entidades territoriales y estatales, deberán solicitar previamente el diagnóstico, informe y evaluación al área de la entidad cuyas competencias y funciones se encuentre relacionada con la obra inconclusa.

Parágrafo 5°. Del acto administrativo que disponga la demolición, deberá enviarse copia a la Contraloría General de la República o a las Contralorías Territoriales, para lo de su competencia.

Artículo 6°. Actuaciones. En todas las entidades estatales, a instancia de la secretaría, departamento u oficina de planeación, según el caso, funcionará el Registro departamental, municipal, distrital y demás órdenes institucionales de las Obras Civiles

Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de obras Inconclusas.

Para la articulación de los Registros institucionales en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, se deberá enviar informe mensual de las anotaciones a las respectivas Cámaras de Comercio de su jurisdicción, para que sean anexadas al Registro Único de Proponentes (RUP) con el título “otras anotaciones”, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, numeral 6.2 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Parágrafo 1°. Las entidades estatales deberán garantizar el acceso oportuno y en tiempo real y/o enviar copia del Registro departamental, municipal, distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República o Contralorías Territoriales según el caso.

Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, las entidades contratantes en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, deberán tener en cuenta y evaluar las anotaciones vigentes que presenten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, reseñadas en el Registro Único de Proponentes (RUP).

Durante los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, se descontará hasta tres (3) por ciento de los puntos por cada anotación en los factores de ponderación de calidad, establecido en el literal a) del artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Artículo 7°. Administración. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo **de la Contraloría General de la República** o quien haga sus veces, el cual consolidará la información suministrada por las entidades estatales, de acuerdo a las especificaciones que para ello establezca, y deberá emitir informe anual sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. Este informe deberá ser enviado a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la **Auditoría General de la República**, entidades que tendrán acceso permanente a la información **para lo de su competencia**.

Parágrafo 1°. La Contraloría General de la República deberá relacionar con claridad el nombre de las personas naturales y/o jurídicas que presenten un mayor número de obras inconclusas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 8°. Divulgación. El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas será público y a disposición

de la ciudadanía sin ninguna restricción. Harán parte de los procesos de empalme entre administraciones, de los informes de gestión, de las rendiciones de cuentas y estarán al alcance inmediato en los medios de divulgación y de consulta en general.

Parágrafo 1°. Este Registro con la información relacionada deberá ser publicado en la página web de cada entidad. Para esta función, las entidades estatales dispondrán de los recursos ya existentes de software, hardware y conexión a redes públicas como la Internet para facilitar su consulta y divulgación, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.

Parágrafo 2° El Gobierno nacional establecerá los canales de comunicación que a su vez dispondrán los ciudadanos en ejercicio del control social, para advertir la existencia de nuevas obras inconclusas.

Artículo 9°. Responsables. Los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, serán los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales, en cualquiera sus esferas nacionales o territoriales, y de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia.

Parágrafo 1°. El incumplimiento de ordenar la creación de Registro de las Obras Civiles Inconclusas, iniciar la correspondiente intervención de las obras allí suscritas y el incumplimiento de demás obligaciones en los tiempos que la misma establece, constituye falta disciplinaria según lo establecido en la Ley 734 de 2002 hasta que sea derogada y 1952 de 2019.

Parágrafo 2°. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o los entes de control, deberán incluir la respectiva documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas a los procesos fiscales, disciplinarios o sancionatorios, contemplados en las Leyes 80 de 1993, 734 de 2002 hasta que sea derogada, 1952 de 2019 y 1474 de 2011; sus normas modificatorias o las convenciones o tratados de lucha contra la corrupción suscritos y ratificados por Colombia; que se adelanten sobre obras civiles motivo de investigación consignadas en el Registro.

Igualmente, el acto administrativo que declare el incumplimiento, caducidad y/o terminación unilateral del contrato de obra, tendrá en cuenta en su parte motiva, la documentación que repose en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

Artículo 10. Prevención. Ordénesse a la **Contraloría General de la República** crear un sistema o metodología de evaluación de alertas tempranas para que las entidades estatales identifiquen con rapidez aquellas obras que están en riesgo de

quedar inconclusas o abandonadas y efectuar medidas preventivas para salvaguardar dicha inversión.

Artículo 11. Planeación. La secretaría, departamento u oficina de planeación o quien haga sus veces podrá presentar en el plan nacional, departamental, distrital o municipal de desarrollo, según sea el caso, una estrategia o medida de atención para determinar la intervención física de terminación o demolición de aquellas obras que figuren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas durante la vigencia del plan, dando énfasis a las obras que más tiempo llevan en el informe sin ser intervenidas, de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que cuente en cada vigencia.

Parágrafo 1º. Las medidas o estrategias de atención a las obras civiles inconclusas en los planes de desarrollo del orden nacional y territorial de que trata el presente artículo, sin perjuicio de su autonomía, será facultad del formulador del plan, de conformidad con lo establecido en la Ley 152 de 1994, previa evaluación de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la entidad y su sostenibilidad fiscal y financiera.

Artículo 12. Cancelación del registro. Dentro del plazo de actualización del Registro Nacional de Obras Inconclusas, la entidad estatal correspondiente ordenará la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Único de Proponentes (RUP), cuando se constate que la misma ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra, y en la que se incluirá la verificación sobre el cierre financiero.

De igual modo, a petición de parte puede solicitarse la cancelación de la anotación respectiva cuando se constate que la obra ha sido finalizada y se encuentra suscrita acta de entrega con la correspondiente firma del interventor de la obra.

Artículo 13. Impacto Fiscal. Las entidades estatales para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la presente ley, podrán en el marco de su capacidad presupuestal, disponer de las partidas pertinentes necesarias.

Artículo 14. Con base en la información del Registro Nacional de que trata la presente ley, las respectivas secretarías de salud y gobierno de los entes territoriales, o quien haga sus veces, deberán adelantar las gestiones necesarias para evitar que estas infraestructuras puedan convertirse en focos de insalubridad e inseguridad.

Artículo 15. Registro Especial. Se podrán incorporar al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento bajo las siguientes condiciones:

- a) Obra civil terminada cuyo contrato no ha sido liquidado y no se encuentra en funcionamiento.
- b) Obra civil terminada que no se ha recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor y no se encuentra en funcionamiento.
- c) Obra civil terminada sobre la cual curse proceso disciplinario, fiscal o penal y no se encuentra en funcionamiento.
- d) Obra civil terminada sobre la cual curse acción de tutela o de cumplimiento y no se encuentra en funcionamiento.
- e) Obra civil terminada sobre la cual curse orden de demolición y no se encuentra en funcionamiento.
- f) Obra civil terminada que no ha entrado en funcionamiento después de cinco (5) años de haberse liquidado el contrato y recibido a satisfacción con la respectiva firma del interventor.
- g) Obra civil terminada que presente fallas físicas y estructurales con posibilidad de daño o derrumbe y que no se encuentre en funcionamiento.
- h) Obra civil terminada que se está empleando para un fin diferente para el cual fue construida.

La decisión de incorporar las obras civiles terminadas y que no se encuentran en funcionamiento al Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será tomada por la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro, cuando cumpla las condiciones mencionadas en el presente artículo y/o cuando lo considere necesario para salvaguardar la inversión.

Artículo 16. Se podrá levantar la anotación de las obras civiles terminadas que no se encuentran en funcionamiento, cuando la respectiva oficina de planeación, o quien haga sus veces, como responsable de la administración del Registro de Obras Civiles Inconclusas certifique lo siguiente:

- a) Acta del proceso de liquidación del contrato debidamente firmada por las partes.
- b) Firma del interventor de la obra que certifique la entrega a satisfacción.
- c) Fallo o sentencia del proceso disciplinario, fiscal, penal o administrativo que curse sobre la obra.
- d) Oficio remitido al Juez que ordenó la acción de tutela o acción de cumplimiento donde se notifique de lo acatado.
- e) Oficio que certifique la demolición del bien inmueble y el retiro de todo material o escombros del área de demolición.
- f) Partidas presupuestales que garanticen la puesta en funcionamiento del bien inmueble.

- g) Concepto emitido por un experto en obra que valore las condiciones físicas y estructurales de la construcción; y la asignación de las partidas presupuestales que garanticen la rehabilitación de la obra.
- h) Oficio remitido a los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes, gerentes, directores y demás representantes legales de entidades estatales donde se notifique del uso indebido del bien inmueble en mención. El mismo oficio se deberá remitir a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República y demás órganos de control para poner a su conocimiento el uso indebido del bien inmueble y adelante las investigaciones pertinentes.

Se deberán anexar al número de registro los soportes anteriormente citados para efectuar el respectivo levantamiento de la anotación.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 3° en su inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010.

Bogotá, D. C., diciembre 3 de 2019

Honorable Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

Referencia. Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el Artículo 3° en su Inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010.

Respetado Presidente:

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República, me permito presentar para consideración de la Honorable Plenaria del Senado de la República, el correspondiente Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley de la referencia, en los siguientes términos:

1. ORIGEN Y TRÁMITE

El texto del Proyecto de Ley fue radicado por los Honorables Senadores, *Mauricio Gómez Amín,*

Angélica Lozano Correa, Andrés García Zuccardi, y los Honorables Representantes a la Cámara, *Fabio Arroyave Rivas y Modesto Aguilera,* el día 18 de septiembre de 2018, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 741 de 2018.

El proyecto es repartido a la Comisión Tercera del Senado de la República el día 18 de septiembre de 2018. Posteriormente, se designó como ponente al suscrito Honorable Senador, Germán Hoyos Giraldo, según comunicación fechada 25 de septiembre de 2018.

El proyecto se aprobó en Comisión Tercera del Senado de la República, el 2 de abril de 2019.

Cabe destacar que el presente Proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley, respectivamente.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

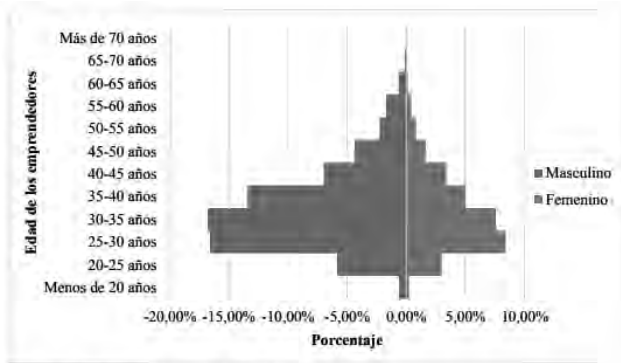
La presente iniciativa, tiene por objeto ampliar el impacto a nivel de emprendimiento y generación empresarial, que actualmente promueve la Ley 1429 de 2010; modificando el artículo 3° de esta ley.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

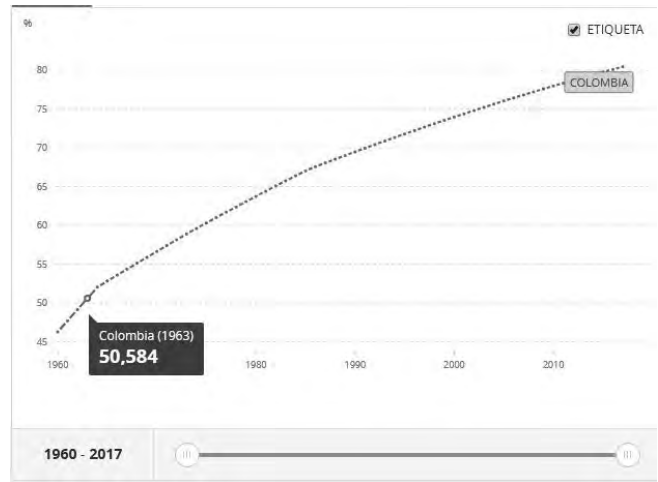
Ampliar el rango poblacional de la Ley 1429 de 2010, aumentando la edad máxima de beneficio para jóvenes menores de 28 a 35 años, no solo aumenta la cantidad de personas que se benefician de estos programas de crédito, sino que además, permite que el grupo poblacional que más emprende pueda ser cobijado por la ley. El “informe de mapeo y caracterización del ecosistema de emprendimiento en Colombia”, con énfasis en la localización de las startups de Innpulsa¹, explica que “de los emprendedores consultados en esta investigación, la mayor proporción se ubica entre los 25 y 35 años, independientemente del género (49,37% de los emprendedores consultados)”. En el siguiente gráfico² se puede evidenciar esto con mayor claridad:

¹ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups.

² Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 42).



Gráfica 5. Edad contra Género. Elaboración del autor



De esta manera, con la ampliación del rango de edad, se permite potenciar estos posibles emprendedores, dándoles oportunidades de acceso a créditos a los que no les es posible acceder en el presente.

Por otro lado, el modificar el rango de edad, permitiría a la Ley 1429 de 2010 estar en concordancia con la Ley 1780 de 2016, *por medio de la cual se promueve el Empleo y el Emprendimiento Juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones*, en donde se estipula que “Tendrán derecho a acogerse a los beneficios establecidos en este artículo las personas naturales que tengan hasta 35 años”³. De este modo, habría un consenso sobre quiénes se consideran jóvenes emprendedores.

La Ley actual describe en el inciso b del artículo 3 que se debe “diseñar y promover en el nivel central y en las entidades estatales programas de apoyo... y de empleo en el sector rural”. Esto hace evidente la intención de incluir a las entidades estatales en el desarrollo de las diferentes medidas necesarias para la formalización y generación y empresarial. Sin embargo, esta medida, al reducirse al nivel rural, deja por fuera un grupo demográfico muy amplio; teniendo en cuenta que el país ha venido en un proceso constante de urbanización, donde para el 2017 el 79% de la población vive en el área urbana. En la siguiente tabla⁴ del Banco Mundial puede observarse este proceso:

Naciones Unidas, *Perspectivas de la urbanización mundial*.

Licencia: CC BY-4.0

Así pues, al incluirse el área urbana dentro del área cobijada por el proyecto, se aumentan las posibilidades de participación de los ciudadanos, pudiendo así generarse un mayor número de emprendimientos.

Con la inclusión del área urbana, se busca ampliar también el número de sectores participantes dentro de la de la Ley actual. De esta forma, se busca incluir aquellos donde se pueden presentar un mayor número de proyectos de emprendimiento y generación empresarial. Se decide incluir en la iniciativa legislativa los siguientes sectores: infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

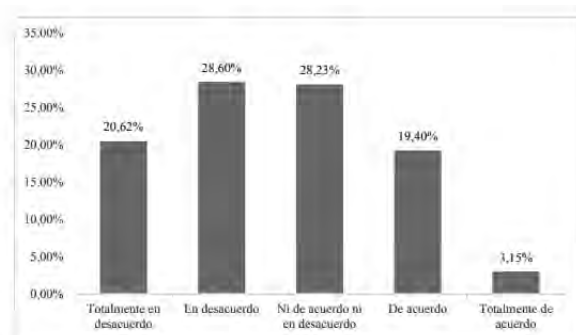
Para lo cual se responsabilizará a las entidades estatales correspondientes, de generar programas de apoyo técnico y financiero que manera incluyan más sectores y permitan generar un ambiente propicio para el emprendimiento. Esto teniendo en cuenta la mala percepción que tienen los ciudadanos sobre el financiamiento y apoyo del Estado a los proyectos de emprendimiento.

El siguiente cuadro⁵ evidencia la preocupación de esta población:

³ Ley 1780 de 2016.

⁴ Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CO>

⁵ Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. (Página 97).



Gráfica 67. El Estado colombiano apoya a las empresas nuevas y en crecimiento. Elaboración del autor

Entre las modificaciones que busca hacer este proyecto a la Ley 1429, también se encuentra la de incluir dentro del parágrafo tercero, la posibilidad de que el Gobierno nacional permita que a través del Fondo Nacional de Garantías y el Fondo para el Financiamiento Agropecuario se den condiciones especiales de garantía para las pequeñas y medianas empresas que surjan de menores de 35 años. Esto con el fin de impulsar al Estado colombiano y sus entidades a generar mejores escenarios para la generación de empresas y empleo en el país.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO

La Constitución Política de Colombia de 1991, dispone en su Artículo 25. “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”⁶.

Ley 1429 de 2010 “Artículo 3°. *Focalización de los programas de desarrollo empresarial.* Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deberá:

- a) Diseñar y promover programas de micro-crédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por jóvenes menores de 28 años Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites”.

Tal y como lo desarrolla claramente la jurisprudencia Constitucional, a través de su sentencia C- 115/2017 M. P. Alejandro Linares, en la demanda de inconstitucionalidad, presentada en contra de la Ley 1429 de 2010. Extractando apartes de la novedosa decisión, nos hace absoluta claridad

sobre temas que fueron objeto de diferencias conceptuales, pero que afortunadamente la H. Corte Constitucional, resolvió:

“23. En efecto, uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho es el de la superación de la igualdad formal ante la ley, conocida también como igualitarismo o igualdad matemática, para dar paso a la igualdad material, es decir, aquella adaptada y que permite tratos jurídicos diferenciados, con el fin de “*remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos*”.

El mandato de propender porque la igualdad sea real, material o efectiva y no meramente formal o aparente, previsto en los incisos 2° y 3° del artículo 13 de la Constitución Política, se materializa en una regla de trato diferenciado o adaptado y de formulación de políticas públicas focalizadas, destinadas a corregir desigualdades de hecho de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de inferioridad, así como respecto de los grupos tradicionalmente marginados o discriminados. De esta manera, las políticas públicas, incluida la legislativa, cuando consultan el principio de igualdad en pro de lograr la igualdad material, realizan una actividad estatal que se califica como equitativa.

Literal B. No. 34. La razonabilidad de la medida de fomento al empleo y la creación de empresas por parte de jóvenes menores de 28 años.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades del principio de proporcionalidad. No obstante sus diferentes manifestaciones, cumple fundamentalmente el rol de guiar la labor del legislador en el desarrollo de los mandatos constitucionales y determinar, a la vez, un parámetro para juzgar la validez de medidas que impliquen restricciones a normas constitucionales que admiten ponderación, es decir, aquellas que establecen mandatos no definitivos o mandatos *prima facie* como ocurre con las normas que reconocen el derecho de todas las personas a la igualdad (art. 13), a la personalidad jurídica (art. 14), al libre desarrollo de la personalidad (art. 16) o a la libertad de locomoción (art. 24).

“El principio de proporcionalidad está lógicamente implicado en la concepción de los derechos fundamentales como mandatos de optimización, adoptada por esta Corporación. En ese sentido, los derechos indican propósitos

⁶ Constitución Política de la República de Colombia.

particularmente valiosos para la sociedad que deben hacerse efectivos en la mayor medida, dentro de las posibilidades fácticas (medios disponibles) y las posibilidades jurídicas, que están dadas por la necesidad de garantizar, a la vez, eficacia a todos los derechos fundamentales e incluso a todos los principios constitucionales.

El estudio de los medios se lleva a cabo mediante los principios de idoneidad (potencialidad del medio para alcanzar el fin), necesidad (ausencia de medidas alternativas para lograr el fin perseguido) y el estudio de los límites que cada derecho impone a otro, en el marco de un caso concreto, mediante el principio de proporcionalidad en sentido estricto. Es decir, mediante la evaluación del grado de afectación (y eficacia) de los principios en conflicto, analizando la importancia de los principios en conflicto en un momento histórico determinado, la gravedad de la afectación de cada derecho, y la certeza de la afectación, a partir de la evidencia empírica presente en el caso concreto”.

A partir de tal premisa, este tribunal ha establecido que, sin perjuicio de otros métodos de interpretación y argumentación, es pertinente aplicar el juicio de proporcionalidad en aquellos casos en los que debe definirse si una restricción de normas que admiten diferentes grados y formas de realización –usualmente conocidas bajo la denominación de principios– es compatible con la Constitución. Se trata de un instrumento que con fundamento en la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los derechos establecidos en la Constitución (arts. 2º, 4º, 6º y 241) tiene por objeto evitar restricciones excesivas (interdicción de exceso) y protecciones insuficientes (interdicción de la infraprotección). Por ello entonces la proporcionalidad es entonces también una categoría de cardinal relevancia para asegurar la exclusión de la arbitrariedad o del capricho.

En esta oportunidad la Corte ha constatado la existencia de diferentes perspectivas en relación con las exigencias que se desprenden del referido principio y, en particular, con la estructura del juicio de proporcionalidad. En atención a ello, la Sala Plena considera pertinente identificar los criterios generales que deben orientar la aplicación de dicho principio, a través del método del test o juicio de proporcionalidad.

La Corte ha señalado que el juicio de proporcionalidad no puede ser aplicado con la misma intensidad en todos los casos. De proceder así las competencias de los diferentes órganos del Estado, así como las posibilidades de actuación de los particulares en ejercicio de la libre iniciativa privada, podrían resultar anuladas o afectadas

gravemente. En esa dirección la Sala Plena de este tribunal ha indicado:

“La graduación del juicio toma nota de que existen materias o formas de conducta que tienen un impacto o relevancia constitucional especial y, en esa medida, el examen de la regulación debe resultar especialmente cuidadosa, al paso que existen ciertos asuntos que pese a no ser totalmente irrelevantes para la Constitución, no tienen un efecto directo en ella de manera que pueden existir múltiples opciones regulatorias. En la sentencia C-093 de 2001 la Corte se ocupó de enfrentar las objeciones formuladas en contra de la aplicación de juicios de diferente intensidad:

“Ahora bien, la posibilidad de realizar análisis de constitucionalidad de distinta intensidad ha sido cuestionada por algunos analistas, que consideran que esa metodología implica que el juez constitucional renuncia a ejercer sus responsabilidades pues, al realizar un escrutinio suave o intermedio, esta Corporación estaría, en ciertos casos, permitiendo que regulaciones levemente inconstitucionales se mantuvieran en el ordenamiento. Según estas perspectivas, el control constitucional debe ser siempre estricto y fuerte, pues la Corte tiene como función garantizar la integridad y supremacía de la Carta en todos los ámbitos (C. P. art 241), por lo cual debe, en todos los casos, garantizar que las normas revisadas se ajusten, en forma estricta, a los postulados y mandatos constitucionales, ya que la Constitución es norma de normas (C. P. art 4º).

La Corte considera que esa posición es respetable pero que no es de recibo, ya que parte de un equívoco conceptual, puesto que confunde la flexibilidad del escrutinio constitucional con una erosión de la supremacía constitucional y un abandono por parte del juez constitucional de sus responsabilidades. Sin embargo, la situación es muy diferente: es la propia Constitución la que impone la obligación al juez constitucional de adelantar, en ciertos casos y materias, un escrutinio constitucional más dúctil, precisamente para respetar principios de raigambre constitucional, como la separación de poderes, la libertad de configuración del Legislador, la participación democrática, el pluralismo y la autonomía de los particulares”.

De acuerdo con la intensidad fijada el examen reconocerá una mayor o menor amplitud en el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades o en la actuación de los particulares. Esta deferencia no obedece a razones de conveniencia sino a la importancia de reconocer que de la Constitución también se desprende una exigencia, vinculante para la Corte, de abstenerse de interferir indebidamente en el cumplimiento de las funciones

asignadas a otros órganos del poder públicos o en los ámbitos de actuación exclusiva de los particulares. En otras palabras, la graduación del juicio constituye un instrumento necesario para proteger las normas constitucionales que definen y delimitan márgenes de actuación o valoración”.

38. Con apoyo en esta consideración, la Corte ha advertido que en función de su intensidad el juicio de proporcionalidad puede ser débil, intermedio o estricto. La intensidad incide, o bien en lo que exige la aplicación de cada uno de los pasos que componen el juicio, o bien en la relevancia de algunos de sus pasos. A continuación, retomando las reglas establecidas en la sentencia C-673 de 2001, se precisa su estructura.
39. El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental.
40. El juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia exige establecer, en un primer momento, si la medida (i) se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante. Una vez ello se comprueba, debe establecerse si resulta (ii) efectivamente conducente para alcanzar dicho propósito. El examen intermedio ha sido aplicado por la Corte en aquellos casos en los que la medida acusada se apoya en el uso de categorías semisospeschosas, afecta el goce de un derecho constitucional no fundamental o constituye un mecanismo de discriminación inversa.
41. El juicio de proporcionalidad de intensidad débil impone determinar, inicialmente, si la medida (i) persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada. La Corte ha considerado pertinente aplicar este juicio cuando se juzgan, entre otras, medidas adoptadas en desarrollo de competencias constitucionales específicas o de naturaleza tributaria o económica.

42. Es necesario advertir que el juicio de proporcionalidad, en todos estos casos, se encuentra precedido de un examen que tiene por propósito definir si la medida cuyo juzgamiento se pretende está directamente proscrita por la Carta. Así, por ejemplo, no resulta permitido acudir a medidas como la tortura y las penas crueles, inhumanas o degradantes (art. 12), la prisión perpetua o el destierro (art. 34) o la expropiación sin indemnización (arts. 58 y 59).
43. En cada caso deberá el juez valorar las diferentes razones que concurren para fundamentar la intensidad del juicio, de acuerdo con los criterios jurisprudencialmente establecidos, sin que le sea vedado, de manera razonada y a la luz del caso concreto, incrementar o disminuir la intensidad. Esta decisión, previa al desarrollo del juicio propiamente dicho, es determinante del margen de acción o actuación del creador o autor de la medida que se somete al juzgamiento de este tribunal. En efecto, la posibilidad de que la norma o actuación examinada sea declarada inconstitucional es mayor en aquellos casos en los que se impone la superación de un examen estricto, mientras que ocurre lo opuesto cuando se trata de la justificación de un juicio débil”.

De conformidad con lo anterior es fundamental que el Estado colombiano, garantice las herramientas necesarias para coadyuvar a los conciudadanos en la consecución de espacios laborales que cubran en primera instancia sus necesidades básicas y; para el caso que nos ocupa que es el contribuir con la generación de empleo en los diferentes sectores económicos del país. De conformidad, igualmente a lo preceptuado con lo que regula la Ley 1780 de 2016, a través del cual se reguló la promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, con el fin de realizar mayores esfuerzos, para que más jóvenes se formalicen en una actividad u oficio, que les permita a ellos y a sus familias generar más ingresos.

5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas propongo a la Plenaria del Senado de República dar Segundo Debate al Proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 3° en su Inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010*, 113 de 2015 Cámara y 155 de 2016 Senado.


GERMAN HOYOS GIRALDO
H. Senador de la República
Ponente

Referencias:

1. Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Consúltese en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
2. Ley 1429 de 2010. *Diario Oficial* número 47.937 de 29 de diciembre de 2010. Colombia. Consúltese en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1429_2010.html.
3. Ley 1780 de 2016. *Diario Oficial* número 49.861 de 2 de mayo de 2016. Colombia. Consúltese en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1780_2016.html.
4. Innpulsa. Informe sobre Mapeo y Caracterización del Ecosistema de Emprendimiento en Colombia con Énfasis en la Localización de las Startups. Consúltese en: <https://www.innpulsa.com/es/mapeo-ecosistema-de-emprendimiento>.
5. Corte Constitucional de Colombia. C-115 / 17. M. P. Alejandro Linares. Consúltese en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-115-17.htm.
6. Corte Constitucional de Colombia. C-093 / 01. Consúltese en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-093-01.htm.
7. Corte Constitucional de Colombia. C-673 / 01. Consúltese en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-673-01.htm.
8. Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=CO>.

6. TEXTO QUE SE PROPONE PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2018 SENADO

por medio del cual se modifica el Artículo 3° en su Inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto modificar el artículo tercero de la Ley 1429 de 2010 ampliando su rango poblacional y sectorial.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo Tercero (3°) en su Inciso “a” de la Ley 1429 de 2010, el cual que quedará así:

Artículo 3°. a.) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años. Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo Tercero en su Inciso “b” de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:

Artículo 3°. b.) Diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° en el Parágrafo 2° de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:

Artículo 3°. Parágrafo 2°.) El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 3° en el Parágrafo 3° de la Ley 1429 de 2010, que quedará así

Artículo 3°. Parágrafo 3°.) El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales, de garantía a empresas creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años, tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido. De igual forma, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) otorgará las mismas condiciones especiales de garantía a las empresas creadas del sector agropecuario, que cumplen con las condiciones mencionadas previamente.


Artículo 6°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Senador,

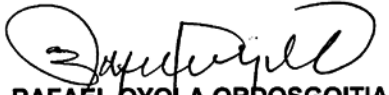

GERMAN HOYOS GIRALDO
H. Senador de la República
Ponente

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para segundo Debate del Proyecto de ley número 149 de 2018, *por medio del cual se modifica el artículo 3° en su inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010.*


RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para segundo Debate, consta de doce (12) folios.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN
PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN
TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL
DÍA 2 DE ABRIL DE 2019 PROYECTO DE
LEY NÚMERO 149 DE 2018 SENADO**

por medio del cual se modifica el artículo 3° en su inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto modificar el artículo tercero de la Ley 1429 de 2010 ampliando su rango poblacional y sectorial.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo Tercero (3°) en su Inciso “a” de la Ley 1429 de 2010, el cual que quedará así:

Artículo 3°. a.) Diseñar y promover programas de microcrédito y crédito orientados a empresas del sector rural y urbano, creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años. Técnicos por competencias laborales, técnicos profesionales, tecnólogos o profesionales que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo, para lo cual utilizará herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, periodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el Estado y simplificación de trámites.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo Tercero en su Inciso “b” de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:

Artículo 3°. b.) Diseñar y promover en el nivel central y en las entidades territoriales, el desarrollo de programas de apoyo técnico y financiero para asistencia técnica, capital de trabajo y activos fijos, que conduzca la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 3° en el Parágrafo 2° de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:

Artículo 3°. Parágrafo 2°.) El Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo en los sectores tanto urbanos como rurales en infraestructura, vivienda, agricultura, innovación, minería, energía, turismo, salud, educación, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desarrollo sostenible, artesanías, manufacturas, textiles y servicios.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 3° en el Parágrafo 3° de la Ley 1429 de 2010, que quedará así:

Artículo 3°. Parágrafo 3°. El Gobierno nacional expedirá el reglamento para que el Fondo Nacional de Garantías otorgue condiciones especiales, de garantía a empresas creadas por personas menores de treinta y cinco (35) años, tecnólogos, técnicos o profesionales, que conduzcan a la formalización y generación empresarial y del empleo, por el ochenta por ciento (80%) del valor del crédito requerido. De igual forma, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) otorgará las mismas condiciones especiales de garantía a las empresas creadas del sector agropecuario, que cumplen con las condiciones mencionadas previamente.

Artículo 6°. *Vigencia.* Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 2 de abril de 2019

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el artículo 3° en su inciso “a” “b”, parágrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010.* Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 17 del 2 de abril de 2019. Anunciado el día 27 de marzo del año en curso.

RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Presidente

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Ponente



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 1187 - jueves, 5 de diciembre de 2019

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto para segundo debate en plenaria del Senado y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta del Senado, al proyecto de ley número 270 de 2019 Senado, 025 de 2018 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones 1

Ponencia para segundo debate y texto que se propone para Segundo debate al Proyecto de ley número 149 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 3° en su inciso “a” “b”, párrafo 2° y 3° de la Ley 1429 de 2010. 24