



80112 –

CGR - OJ - 175 de 2022

Bogotá D.C.,

Señora  
**CLARA ALICIA RODRIGUEZ GUERRERO**  
arq.clararodriguezg@gmail.com

Referencia: Respuesta de la consulta radicada en la CGR mediante SIGEDOC  
No. 2022ER0132994  
Tema: REGISTRO NACIONAL DE OBRAS CIVILES INCONCLUSAS.  
CARACTERISTICAS. CANCELACIÓN ANOTACIÓN.

Respetada Señora Clara Alicia,

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió mediante memorial, el día veinticinco (25) de agosto de 2022, la comunicación citada en la referencia, que procedemos a responder a continuación:

### 1. Antecedentes.

Se solicita en su escrito, la resolución de los siguientes interrogantes relacionados con el Registro Nacional de Obras Civiles, a saber:

“(…)

- **En cuanto al procedimiento para el retiro de anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.**
  1. ¿Qué procedimiento existe, para que una persona natural solicite el retiro de anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas?
  2. En caso de ser positiva la anterior petición: ¿ante quién debo dirigirme para adelantar tal procedimiento?
- **Término de la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.**
  3. . ¿Qué tiempo o términos deberá mantenerse la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas?
- En cuanto a un proponente reportado en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y posteriormente se presenta a procesos de selección contractual:

4. ¿Se descuenta puntaje, cuando la razón técnica del por qué no está en funcionamiento la obra reportada es: la suspensión de la obra?
5. ¿Se descuenta puntaje, cuando la razón técnica del por qué no está en funcionamiento la obra reportada es: la suspensión del contrato? (...)"

## **2. Alcance del concepto y competencia de la Oficina Jurídica.**

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución<sup>1</sup> ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes, en materia de control fiscal.

Por lo anterior, la competencia de la Oficina Jurídica para absolver consultas se limita a aquellas que formulen las dependencias internas de la CGR, los empleados de las mismas y las entidades vigiladas *"sobre interpretación y aplicación de las disposiciones legales relativas al campo de actuación de la Contraloría General"*<sup>2</sup>, así como las formuladas por las contralorías territoriales *"respecto de la vigilancia de la gestión fiscal y las demás materias en que deban actuar en armonía con la Contraloría General"*<sup>3</sup> y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*<sup>4</sup>.

En este orden, mediante su expedición se busca *"orientar a las dependencias de la Contraloría General de la República en la correcta aplicación de las normas que rigen para la vigilancia de la gestión fiscal"*<sup>5</sup> y *"asesorar jurídicamente a las entidades que ejercen el control fiscal en el nivel territorial y a los sujetos pasivos de vigilancia cuando éstos lo soliciten"*<sup>6</sup>.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la CGR, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000<sup>7</sup>, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas y con la(s) dependencia(s) implicada(s).

## **3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica.**

---

<sup>1</sup> Art. 25 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

<sup>2</sup> Art. 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>3</sup> Art. 43, numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>4</sup> Art. 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>5</sup> Art. 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>6</sup> Art. 43, numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000

<sup>7</sup> Art. 43 OFICINA JURÍDICA. Son funciones de la Oficina Jurídica: (...) 16. Coordinar con las dependencias la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Contraloría General de la República en todas aquellas materias que por su importancia ameriten dicho pronunciamiento o por implicar una nueva postura de naturaleza jurídica de cualquier orden.

Revisada la base de datos Normatividad y Relatoría, se encuentra que esta Oficina se pronunció respecto del Registro Nacional de Obras Inconclusas mediante concepto CGR-OJ-124-2022 con radicación 2022EE0107834, CGR-OJ-080-2021 con radicación 2021EE0088911 y CGR-OJ-195-2020 con radicación 2020EE0150411, cuyos fundamentos se retoman en lo pertinente en la presente respuesta, el cual puede ser consultado en el aplicativo -SINOR (Normatividad y Relatoría), a través de la página web institucional: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co).

#### 4. Consideraciones Jurídicas

##### 4.1. Problema jurídico

Conforme a lo anterior, se abordará de fondo la consulta encaminada a resolver como problemas jurídicos, los siguientes interrogantes:

- ¿Una persona natural puede solicitar el retiro de una anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas?
- ¿Cuánto es el término que debe mantenerse la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas?
- ¿Si un proponente se encuentra reportado en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, al momento de presentarse en un proceso de selección contractual, es posible descontar el puntaje, cuando la obra no está en funcionamiento, con ocasión a la suspensión del contrato?

##### 4.2. Obras Civiles Inconclusas. Ley 2020 de 2020

A través de la expedición de la Ley 2020 del diecisiete (17) de julio de 2020, se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano, con el propósito de identificar aquellas obras que hubiesen sido financiadas total o parcialmente con recursos públicos, que requieran 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.

En tal disposición, se reseña en su artículo 2º, las definiciones de Obra Civil Inconclusa y el Registro de Obras Civiles Inconclusas, a saber:

- 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. (Negrilla propio).**

Cuando la obra civil no haya concluido de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, un comité técnico, designado por el representante legal de la entidad contratante, definirá si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa.

- 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.

En este contexto, se tiene que, el término para determinar una obra como inconclusa, es de un año contado a partir de la liquidación contractual. En este contexto, en las voces del artículo 2° de la Ley 2020 de 2020, la calificación de una obra civil como inconclusa debe darse después, de contar un (1) año desde el vencimiento del término de la liquidación contractual, actuación que corresponde a la propia entidad estatal, para lo cual debe evaluar si la obra, no ha concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no está prestando el servicio para el cual fue contratada.

Teniendo en cuenta el fin último de la Ley 2020 de 2020 y para los solos efectos de esta normativa, en el término de liquidación contractual, no es viable contar el término de caducidad de la acción contractual.

En este orden, debe interpretarse que el término de un año de que trata el artículo 2° de la Ley 2020 de 2020, debe contarse una vez vencido el plazo contractualmente pactado por las partes para ello, o en ausencia de este, cuatro meses para la liquidación bilateral en adición a los 2 de la liquidación unilateral, pues fue la intención del legislador que se determinen acciones prontas frente a las obras que presentan fallas en su puesta en marcha y cumplimiento de objetivos para la cual fueron contratadas.

#### 4.2.1. Acciones sobre las Obras Civiles Inconclusas

El artículo 5° de la Ley 2020 de 2020, consagra las acciones a seguir por parte de las entidades estatales contratantes en aras de determinar la recuperación o definición de la situación de las obras civiles inconclusas, ello es:

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.** (Negrilla propio).

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.

De la disposición reseñada se colige que, previo a determinar la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa, es necesario que la entidad estatal posea un concepto jurídico, técnico y financiero de las áreas competentes, en el que se otorgue viabilidad para dar inicio a tales acciones, para lo cual deberá observar la disponibilidad de recursos compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal de cada entidad.

Ahora bien, 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, haciendo 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.

### **4.3. Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas**

Tal como se señaló la Ley 2020 de 2020 crea el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas, el cual debe contener la siguiente información, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de esta normativa:

- 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.

Cabe precisar que el referido Registro, 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, 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.

Conforme lo dispone el artículo 9 de la Ley 2020 de 2020 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.

En consecuencia, tal como lo determina la norma antes señalada, la obligación de reportar esta información recae en los representantes legales de las entidades estatales.

En tal sentido, teniendo en cuenta que, la obligación de reportar la información en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, recae en los representantes legales de las entidades estatales, se debe señalar que, la cancelación de la anotación de la obra en el Registro, operará a solicitud de la entidad contratante en donde conste que ha sido demolida o finalizada exitosamente con los soportes correspondientes.

En cuanto al procedimiento para el retiro de anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, aquellas personas naturales o jurídicas incluidas en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, como entidades contratistas deberán en conjunto con las entidades contratantes adelantar las acciones administrativas necesarias para realizar el retiro del Registro previo el cumplimiento de los requisitos exigidos en la ley para tal efecto.

También es procedente indicar que la Obra reportada como Civil Inconclusa es responsabilidad de la entidad estatal, por ello en caso de presentarse un error en dicho reporte, será la entidad estatal, quien debe adelantar los trámites correspondientes ante la Contraloría General de la República y aportar los documentos necesarios para la exclusión de dicho Registro.

Frente a las anotaciones en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de los contratistas de obra o interventores que participen en procesos de contratación, es importante señalar lo establecido en el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020, el cual dispone:

ARTÍCULO 6o. 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 tendrán en cuenta las anotaciones vigentes en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas al momento de evaluar los factores de ponderación de calidad, establecidos en el literal a) del artículo 5o de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique.

Cualquier controversia o solicitud que surja en relación con los reportes de información que suministre la entidad contratante, serán resueltos por esta, atendiendo los principios y disposiciones establecidos en la normatividad vigente.

Nótese que la norma antes mencionada, ordena a las entidades públicas consultar el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas cuando adelanten los procesos de selección objetiva para contratistas de obra o interventores, para efectos de evaluar

los factores de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones.

En relación con los efectos de dicha consulta al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, resulta pertinente traer a colación lo expuesto en el concepto C – 110 de 2021 por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a través de la Subdirección de Gestión Contractual, a saber:

“(…) Según su significado literal, consultar es «buscar documentación o datos sobre algún asunto o materia» y analizar se refiere al «examen que se hace de una obra, de un escrito o de cualquier realidad susceptible de estudio intelectual» El propósito de estas expresiones, entonces, es el de realizar un examen minucioso de un asunto, para conocer sus características, factores, naturaleza y demás condiciones necesarias para entender el sentido del objeto de estudio.

Estos vocablos, revisten especial importancia en este estudio, puesto que, con base en ese análisis, la entidad estatal descontará un punto de la sumatoria obtenida en relación con el factor calidad. En otras palabras, **en el evento en que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, o integrantes de proponentes plurales, cuenten con una anotación en dicho registro, le corresponde a la entidad examinar la particularidad de la anotación y determinar si la misma es suficiente para descontar el punto del sumatorio total en relación con el factor de calidad.** Ello encuentra sustento, a su vez, en desarrollo del trámite legislativo que se surtió en el Congreso de la República, en el cual se incorporó en el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020 los vocablos «consultar y analizar», en el entendido que «no toda inclusión en el registro es imputable al contratista» (...)

(...) En este orden de ideas, atendiendo los antecedentes legislativos del artículo 6 de la Ley 2020 de 2020 anteriormente expuestos, se precisa que el descuento del punto de la sumatoria obtenida en relación con el factor de calidad, del que trata el texto de los documentos base adoptados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, deberá efectuarse una vez la entidad realice la consulta y el análisis de las anotaciones en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y **determine si esa anotación se dio por un incumplimiento del contratista. De esta manera, dependiendo del supuesto la entidad descontará el punto.**

En este escenario, es pertinente aclarar que el simple hecho de encontrarse incluido en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas no da lugar a descontar el punto señalado. En otras palabras, **la anotación en el registro no genera automáticamente el descuento del punto. Ello es así, por cuanto los efectos de encontrarse en dicho registro no pueden ser considerados objetivos.**

Como se explicó, las anotaciones incluidas en el Registro Nacional de Obras Civiles inconclusas deben ser consultadas y analizadas, pues no toda

anotación necesariamente genera un incumplimiento del contratista. Conforme se expuso en el acápite 2.1 de este concepto, la información que reposa en dicho Registro contiene las obras que no hayan concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, así como aquellas que no estén prestando el servicio para la cual fue contratada. **Este evento, en principio, no implica per se un incumplimiento del contratista. Las razones por las cuales la obra no esté prestando el servicio pueden ir desde defectos en el diseño, calidad de la obra, hasta falta de presupuesto para funcionamiento, razón por la cual es importante analizar los datos consignados en el registro.**

Además, debe agregarse que la entidad reportará en el Registro solo la información que posea en relación con la Obra Civil Inconclusa. En efecto, aunque el artículo 4 de la Ley 2020 de 2020 establece el contenido mínimo de información que se debe incorporar en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, puede suceder que la entidad no cuente con toda la información requerida y, por ende, no podría efectuar el registro de la información señalada en dicho artículo. Para esta situación, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, en las capacitaciones impartidas, ha indicado que «si se trata de un campo numérico y no se tenga información que reportar se coloca 0 y cuando sea un campo alfanumérico se coloca no aplica». **Esta ilustración nos muestra que en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas no necesariamente se encontrará toda la información que dé cuenta del cumplimiento o el incumplimiento del contratista.**

Por tanto, la sola inclusión en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas no puede entenderse suficiente para descontar el punto de la sumatoria obtenida de los factores de calidad. **De todas formas, si en el informe de evaluación que realiza la entidad se produce la reducción del punto del factor de calidad bajo el único argumento de encontrarse en dicho Registro, sin efectuar un análisis previo de las anotaciones, el proponente, con fundamento en la interpretación de las normas, podrá formular la observación respectiva.** En caso de que se presente alguna inconformidad en relación con la información reportada en el Registro por la entidad contratante, el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020 dispuso que tal controversia o solicitud será resuelta por la entidad contratante que suministró dicha información.

Así las cosas, la entidad estatal está en la obligación de realizar la consulta la Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y establecer si la anotación se dio por un incumplimiento del contratista, para efectos de descontar el punto en la evaluación de los factores de calidad y precio soportados en puntajes o fórmulas señaladas en el pliego de condiciones.

En este entendido, la sola inclusión en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas no puede entenderse suficiente para descontar el punto de la sumatoria obtenida de los factores de calidad, teniendo entonces la entidad estatal, el deber de analizar los datos consignados en el registro, como quiera que, las razones por las

cuales la obra no se encuentra en funcionamiento pueden ir desde defectos en el diseño, calidad de la obra, falta de presupuesto para funcionamiento hasta incumplimiento del contratista.

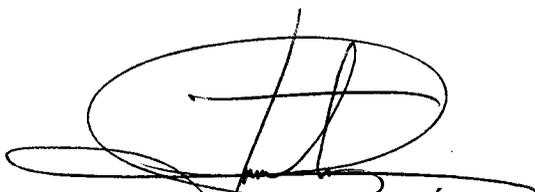
## **5. Conclusiones.**

**5.1.** La cancelación de la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, operará a solicitud de la entidad contratante, por tanto, las personas naturales o jurídicas que pretendan ser excluidas de dicho Registro deberán adelantar las actuaciones correspondientes ante la respectiva entidad estatal.

**5.2.** El término de la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, depende de la entidad estatal que lo reporta, pues corresponde a esta adelantar las actuaciones tendientes a realizar el retiro del mencionado Registro.

**5.3.** La anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las empresas naturales o jurídica que participen como proponentes en los procesos de contratación, no puede entenderse como suficiente para descontar el punto de la sumatoria obtenida de los factores de calidad, por cuanto los efectos de encontrarse en dicho registro no pueden ser considerados objetivos, toda vez que, las razones por las cuales la obra no esté prestando el servicio pueden ir desde defectos en el diseño, calidad de la obra, falta de presupuesto para funcionamiento, hasta incumplimiento del contratista, razón por la cual es importante analizar los datos consignados en el registro.

Cordialmente,



**JAVIER TOBO RODRÍGUEZ**  
Director Oficina Jurídica

Proyectó: María Alejandra Cuella Silva  
Revisó: Lucenith Muñoz Arenas  
N.R. SIGEDOC No. 2022ER0132994  
TDR 80112-033 Conceptos Jurídicos