



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

**OBJECIONES PRESIDENCIALES AL 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.

Bogotá, D. C., 27 de diciembre de 2019

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

SENADO DE LA REPÚBLICA

Doctor

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX

Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Congreso de la República

E. S. D.

Referencia: 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.

Asunto: Objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad al parágrafo 2° del artículo 8° del proyecto de ley de la referencia.

Distinguidos señores presidentes del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes:

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167 y 200 de la Constitución Política, el Gobierno nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconstitucionalidad el **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** y, en consecuencia, lo devuelve a la Cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial, para que surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.¹

El proyecto de ley precitado inició su trámite legislativo en la honorable Cámara de Representantes el 20 de julio de 2018.²

La objeción por inconstitucionalidad que se formula es parcial y se circunscribe exclusivamente al contenido del parágrafo 2° del artículo 8° en el que se regula lo relacionado con la labor de divulgación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

La objeción se fundamenta en las siguientes razones:

I. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con dicha norma, el Gobierno nacional dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días, cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma preceptiva superior dispone que: “Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 19 de diciembre

de 2019, a las 8:30 a. m., según consta en la comunicación suscrita por el coordinador (e) del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República de fecha 26 de diciembre de 2019; y que (ii) el precitado proyecto de ley tiene dieciséis (16) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles. En la medida en que las cámaras legislativas se encuentran en receso, en atención a lo previsto en el inciso tercero del artículo 166 de la Constitución Política, el presidente de la República procede a publicar el proyecto objetado dentro del plazo señalado.

II. DE LA OBJECCIÓN**Objeción por inconstitucionalidad contra el parágrafo 2° del artículo 8°**

El artículo 8° del proyecto de ley preceptúa:

“**Artículo 8°. 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 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.

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.”

En concepto del Gobierno nacional, el parágrafo 2° del artículo 8° del proyecto de ley de la referencia es inconstitucional, porque, al atribuirle al Contralor General de la República la facultad para declarar la insubsistencia de cualquiera de los servidores de esa entidad que no cumplan con las condiciones mínimas de seguridad exigidas, contraviene (i) el artículo 125 de la Carta Política que establece la carrera administrativa, fundada en el mérito y en el principio constitucional de estabilidad laboral, como la regla general de ingreso, ascenso y retiro del servicio público; y (ii) el artículo 29 del mismo Ordenamiento Superior que consagra el derecho fundamental al debido proceso y determina las garantías para su ejercicio.

LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

Informa que como lo dispone el Decreto número 53 de enero 13 de 2012, artículo 3°, del Departamento Nacional de Planeación, a partir del 1° de junio de 2012 los contratos estatales no requieren publicación ante la desaparición del Diario Único de Contratación Pública.

¹ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

² Certificación de la Secretaría General y de la Presidencia de la Cámara de Representantes del día 20 de julio de 2018, que figura en el folio 17 del expediente del proyecto de ley.

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864
Por el Presidente **Manuel Murillo Toro**
Tarifa postal reducida No. 56

DIRECTOR: **OCTAVIO VILLAMARÍN ABRIL**

MINISTERIO DEL INTERIOR

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

OCTAVIO VILLAMARÍN ABRIL

Gerente General

Carrera 66 N° 24-09 (Av. Esperanza-Av. 68) Bogotá, D. C. Colombia
Conmutador: PBX 4578000.

e-mail: correspondencia@imprenta.gov.co

III. FUNDAMENTOS DE LA OBJECCIÓN**1. Objeción por inconstitucionalidad contra el parágrafo 2° del artículo 8° por violación del artículo 125 de la Constitución Política**

El artículo 125 de la Constitución Política define los aspectos centrales de lo relacionado con el ingreso, ascenso y retiro de la función pública, estableciendo a su vez las modalidades de vinculación de los servidores con el Estado.³ Dicha norma consagra, como regla general, que los empleos en todos los órganos y entidades del Estado deben proveerse mediante el sistema de carrera, destacando, a su vez, que a la carrera se accede a través del concurso público de méritos. La misma disposición Superior delega en el Legislador la competencia para determinar el régimen jurídico correspondiente, el sistema de nombramiento, los requisitos y condiciones para definir los méritos y calidades de los aspirantes, así como también las causales de retiro del servicio oficial⁴. De igual forma, a título de excepción, prevé que se encuentran excluidos del régimen de carrera los empleos “de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.”

El honorable Tribunal Constitucional ha destacado la importancia de la carrera administrativa como regla general para el acceso, ascenso y retiro de los empleos en los órganos y entidades del Estado, así como del mérito en tanto forma de proveerlos bajo la observancia del principio de igualdad de oportunidades. Al respecto, ha sostenido que la institucionalización e implementación de la carrera administrativa, en los términos definidos por la Constitución y salvo las excepciones ya señaladas, “comporta, en realidad, un proceso técnico de administración de personal y un mecanismo de promoción de los principios de igualdad e imparcialidad, en cuanto permiten garantizar que al ejercicio de la función pública accedan los mejores y más capaces funcionarios y empleados, rechazando aquellos factores de valoración que chocan con la esencia misma del Estado social de derecho como lo pueden ser el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo.”⁵

A partir de una interpretación sistemática de los mandatos constitucionales que regulan la materia, la propia jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional ha señalado que la carrera administrativa se organiza en tres grandes categorías o modalidades: el sistema general de carrera a que hace referencia expresa el artículo 125 Superior y que comprende una gran parte de los empleos en la administración pública en los niveles nacional y territorial, central y descentralizado; (ii) los sistemas especiales de carrera de origen constitucional, entre los que se cuenta el de la Contraloría General de la República (C.P. artículo 268-10), los cuales, si bien por su naturaleza se encuentran sujetos a una regulación diferente, en todo caso deben desarrollarse con plena observancia y acogimiento de los principios constitucionales de igualdad, concurso público de méritos y estabilidad⁶; y (iii) los sistemas especiales de carrera de origen legal, entendidos como aquellos que a pesar de no tener referente normativo directo en la Carta Política, se conciben como una manifestación de la potestad del Legislador de someter el ejercicio de ciertas funciones institucionales a un régimen propio, cuando las particularidades de una entidad justifican la adopción de un estatuto singular.

La honorable Corte Constitucional ha reconocido, así mismo, que la carrera administrativa se rige por los principios de la función pública (C.P. artículo 209) y, en especial, por el principio de estabilidad laboral. Dicho principio se encuentra consagrado

en los artículos 53 y 125 de la Carta Política y, en virtud este, “todos los trabajadores, ya sea que estén vinculados al sector privado o que se trate de servidores del Estado pertenecientes al sistema de carrera, tienen una expectativa cierta y fundada de conservar el empleo en cuanto cumplan con sus obligaciones laborales.”⁷ Tal Corporación ha interpretado, incluso, que la estabilidad es de vital importancia para los empleos de carrera, “ya que los trabajadores inscritos en ella tan solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, derivadas de la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado.”⁸ Sobre este particular, en la Sentencia C-501 del 17 de mayo de 2005, la Corte dijo:

“El principio de estabilidad, que es uno de los principios orientadores de la carrera administrativa (artículo 125, CP), tiene, entre otras, la finalidad de excluir la discrecionalidad del nominador para desvincular a los funcionarios de carrera.”

La estabilidad laboral tiene especial importancia en tratándose de la Contraloría General de la República. De hecho, el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, adicionado recientemente por el Acto Legislativo 04 de 2019, establece que con el propósito de fortalecer y tecnificar el control fiscal es preciso garantizar “la estabilidad laboral de los servidores inscritos en carrera pertenecientes a esa entidad y a contralorías territoriales intervenidas.”

Vale resaltar que el principio de estabilidad no implica la inamovilidad absoluta del empleado, pues existen circunstancias constitucionalmente aceptadas que permiten su desvinculación válida del sistema de carrera. El propio artículo 125 Superior dispone que el retiro se puede llevar a cabo “por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.”

En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “Cuando el legislador reglamenta el ingreso, ascenso y retiro de la carrera su ámbito de apreciación está limitado por la configuración constitucional de la carrera, por sus fines y principios que la rigen y por los derechos que protege.”⁹ De lo cual se sigue que, “si la Carta establece diferencias entre los conceptos de ingreso, ascenso y retiro de la carrera administrativa, con esa distinción configura un límite para el poder de regulación del legislador pues este no puede desconocer las situaciones jurídicas de los empleados estatales de tal manera que pueda atribuir a unas de ellas los efectos que corresponden a otras y, por esa vía, vulnerar sus derechos adquiridos.”¹⁰

A la luz de los anteriores criterios, considera el Gobierno nacional que con la introducción del parágrafo 2° del artículo 8° del proyecto de ley objetado, en cuanto le atribuye al Contralor General de la República la facultad para declarar la insubsistencia de cualquiera de los servidores de esa entidad que no cumplan con las condiciones mínimas de seguridad exigidas, el Legislador desbordó el marco de sus competencias en cuanto instituyó una nueva causal de retiro basada en la discrecionalidad que, como tal, no se corresponde con los principios constitucionales orientadores del régimen de carrera y, en particular, con el principio de estabilidad, afectando de manera severa el derecho básico del funcionario de carrera consistente en permanecer en ella.

En efecto, sin perjuicio de los otros elementos que se integran a la norma objetada, lo cierto es que la regla contenida en el parágrafo 2° del artículo 8° pretende establecer una causal de retiro del servicio, extendida a todos los funcionarios de la Contraloría General de la República, incluyendo a los de carrera administrativa, que, de conformidad con la jurisprudencia, resulta irrazonable y desproporcionada constitucionalmente, en cuanto la misma no se estructura, propiamente, a partir de una causa objetiva, fundada en la evaluación o calificación acerca del rendimiento del trabajador o en comportamientos disciplinables, permitiendo que la sanción de retiro sea impuesta sin el lleno de las garantías para el funcionario de carrera.

Dicha norma, al habilitar al Contralor General de la República para declarar la insubsistencia del nombramiento de un servidor de la Contraloría General de la República, cuando se establezca que no cumple con las condiciones mínimas de seguridad que se exigen para el personal que labora en esta entidad, adolece de falta de precisión conceptual y de alcance en la medida que reconoce el ejercicio de una facultad discrecional indefinida, que no determina su ámbito de aplicación y, por tanto, que no se reduce exclusivamente a estudios de seguridad para servidores que manejen o administren información relacionada con el Registro Nacional de Obras Cíviles Inconclusas, como es el objetivo del proyecto de ley al que se encuentra incorporada la aludida norma.

En esos términos, la disposición objetada presenta serios problemas de constitucionalidad, en cuanto desconoce el mandato contenido en el artículo 125 Superior, tal y como el mismo ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional, del cual se deriva que los trabajadores inscritos en carrera solo pueden ser separados de sus cargos por causas objetivas, lo que implica excluir la discrecionalidad del nominador para desvincularlos. Tales causales, a su vez, deben estar fundadas en la evaluación o calificación acerca del rendimiento del trabajador o en comportamientos disciplinables, ello dentro del

³ Atendiendo al contenido del artículo 125 de la Carta, la carrera administrativa se desarrolla en tres momentos diferentes: el ingreso, el ascenso y el retiro. De acuerdo con dicho mandato, el ingreso y el ascenso ocurren “previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes”, mientras el retiro “se hará por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación al régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución y la ley”.

⁴ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-285 del 13 de mayo de 2015, magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio, Expediente D-10470.

⁵ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1230 del 29 de noviembre de 2005, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil, Expediente D-5791.

⁶ Al respecto la jurisprudencia constitucional ha identificado los regímenes de las universidades estatales (artículo 69 CP), de las Fuerzas Militares (artículo 217 CP), de la Policía Nacional (artículo 218 CP), de la Fiscalía General de la Nación (artículo 253 CP), de la Rama Judicial (artículo 256-1 CP), de la Registraduría Nacional del Estado Civil (artículo 266 CP), de la Contraloría General de la República (artículo 268-10 CP) y de la Procuraduría General de la Nación (artículo 279 CP).

⁷ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-501 del 17 de mayo de 2005, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, Expedientes acumulados D-5440, D-5449, D-5462.

⁸ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-479 del 13 de agosto de 1992, magistrados ponentes José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, Expedientes acumulados D-020, D-025, D-031 y D-040.

⁹ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-292 del 16 de marzo de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, Expedientes acumulados D-3138 y D-3141.

¹⁰ Ibidem.

marco del régimen de carrera y de acuerdo con los procedimientos establecidos en la ley para el efecto, aspectos que no son considerados en la norma objetada.

Lo anterior se acentúa si se tiene presente que la estabilidad laboral de los servidores de carrera es uno de los mecanismos constitucionales para alcanzar el fortalecimiento y la tecnificación del control fiscal que ejecuta la Contraloría General de la República, en los términos del párrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 04 de 2019. Al establecer una nueva causal de retiro de cualquier servidor de la Contraloría General de la República, con los problemas de constitucionalidad ya explicados, la norma objetada va en contravía de dicho propósito, en cuanto se erosiona la posibilidad de que en dicha institución permanezcan en sus cargos las personas mejor capacitadas para ejercerlos, que previamente fueron evaluados bajo criterios técnicos y objetivos.

2. Objeción por inconstitucionalidad contra el párrafo 2º del artículo 8º por violación del artículo 29 de la Constitución Política

El artículo 29 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que el derecho al debido proceso “se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y que quien “sea sindicado tiene derecho a la defensa” y “a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra.”

Con fundamento en lo anterior, la honorable Corte Constitucional ha interpretado que un contenido del derecho al debido proceso comporta la posibilidad de que en los trámites administrativos los interesados ejerzan su derecho a controvertir las pruebas que presenten en su contra. Y es que “La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes, y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial.”¹¹

Es más, la honorable Corte Constitucional ha comprendido los derechos a la defensa y contradicción en los procesos administrativos como mecanismos de racionalización del poder ejecutivo. En Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001 expuso lo siguiente: “La efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra (CP, artículo 29), pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público.”¹²

En el pasado el honorable Tribunal Constitucional ha aceptado la posibilidad de declaratorias de insubsistencia de servidores públicos con base en estudios de seguridad, pero ha precisado que estas no pueden ser arbitrarias, sino que deben respetar una serie de garantías mínimas que derivan del derecho al debido proceso. En Sentencia C-1173 del 17 de noviembre de 2005, por ejemplo, declaró exequible una norma que permitía la declaratoria de insubsistencia de funcionarios del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil con fundamento en estudios de seguridad, bajo el entendido de que se respetarán las garantías del debido proceso. Al respecto, dijo:

“Se concluye que el retiro discrecional de la carrera de ciertos funcionarios con base en información reservada, como puede ocurrir con los informes o estudios de seguridad desfavorables, es válido constitucionalmente, siempre que se respete el debido proceso y la oportunidad de defensa del servidor público. Por lo tanto, las normas acusadas, contenidas en los numerales 11.6 del artículo 11, y 29.13 del artículo 29 del Decreto 780 de 2005 y el artículo 29 del Decreto 790 de 2005, se declararán exequibles, en el entendido de que: (i) el estudio de seguridad realizado por las autoridades competentes se funde en razones neutrales derivadas de hechos objetivos, ciertos, específicos y relevantes, que muestren que se pondría en peligro o se lesionaría la seguridad de las personas que laboran en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y en la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, o la seguridad ciudadana; (ii) en el acto administrativo correspondiente, se debe dar aplicación al inciso primero del artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, esto es, **antes de su expedición, debe haberse dado oportunidad al afectado de conocer y expresar sus opiniones sobre dicho estudio y las pruebas disponibles**, además de que el acto debe ser motivado.”¹³ (La negrilla fuera del texto original)

A juicio del Gobierno nacional, la disposición objetada conlleva a la posibilidad de que se declare la insubsistencia de servidores de la Contraloría General de la República en contravía del derecho al debido proceso, específicamente en su dimensión del derecho a la defensa y contradicción, pues no consagra la posibilidad de que la persona interesada pueda

realizar observaciones u oposiciones durante la elaboración del estudio de seguridad, antes de que se defina sobre la insubsistencia.

Del texto de la norma se desprende que la declaratoria de insubsistencia debe fundarse en un estudio de seguridad que determine que un funcionario de la Contraloría no cumple “las condiciones mínimas de seguridad”, el cual debe sustentarse en “razones objetivas y proporcionales al fin que se busca con la insubsistencia.” Así mismo, establece que el acto administrativo que declare la insubsistencia deberá ser motivado y que contra este procede el recurso de reposición.

Dentro de las garantías dispuestas no se percibe la posibilidad de que el servidor investigado pueda ejercer su derecho a la contradicción durante la formación del estudio de seguridad, de tal forma que tenga la oportunidad de afrontar o aclarar situaciones fácticas contrarias a sus intereses antes de que se decida sobre la insubsistencia. El respectivo servidor público solo podrá presentar elementos materiales probatorios a su favor al interponer el recurso de reposición, una vez la administración ya ha declarado su insubsistencia con base en un estudio de seguridad que no tuvo la oportunidad de controvertir.

Esta situación hace nugatorio el contenido del derecho al debido proceso administrativo en su dimensión del derecho a la defensa y contradicción, ya que existe la posibilidad de que se adopten decisiones administrativas de declaratoria de insubsistencia de servidores de la Contraloría General de la República sin suficiente conocimiento de las circunstancias de riesgo, o que podrían ser diferentes si se hubiese ofrecido la oportunidad de aclarar o precisar. En este contexto, la aplicación de las normas sustantivas para el retiro de los servidores públicos se podría antojar subjetiva y desconocería el mandato de racionalización del poder administrativo mencionado atrás.

Es preciso aclarar, por último, que las garantías del derecho al debido proceso administrativo aplican estrictamente cuando se trata de terminar la relación de trabajo con personas adscritas al régimen de carrera, justamente por el propósito de tecnificación y fortalecimiento vía garantía de estabilidad. Al respecto, la honorable Corte Constitucional ha dicho que “la forma como se debe garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del *funcionario de carrera* afectado cuando se invoca en su contra información reservada, la Corte, atendiendo las particularidades de los diferentes regímenes de carrera estudiados, ha señalado que: (i) se debe permitir al afectado conocer y controvertir el informe reservado; (ii) se debe respetar a cabalidad el procedimiento fijado por las normas aplicables; (iii) la evaluación a la que se somete el funcionario debe ser objetiva a fin de evitar que meras consideraciones subjetivas generen el retiro del servidor público; (iv) se debe informar al funcionario las razones de la exclusión, -que deben ser por demás expresas-, en la medida en que el carácter de información reservada solo puede alegarse frente a terceros.”¹⁴

En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional devuelve al Congreso de la República el **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, sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a la objeción por inconstitucionalidad presentada.

IV. ANEXO

- Original de la comunicación de fecha 26 de diciembre de 2019, suscrita por el coordinador (e) del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República, en la cual se registra que el **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, fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el día 19 de diciembre de 2019, a las 8:30 a. m., en un (1) folio.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

El Ministro del Interior encargado,

Daniel Andrés Palacios Martínez.

El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación,

Luis Alberto Rodríguez Ospino.

CERTIFICACIÓN

CERT19-001461 / IDM 1219112

Bogotá, D. C., 26 de diciembre de 2019

El Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República, certifica que una vez consultada la base de datos de radicación de documentos de origen externo ESCRIBE, el día 19 de diciembre del año 2019, a las 8:30 a. m., se radicó con número EXT19-00125309, el **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, remitido por el señor Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia.

¹¹ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014, magistrada ponente María Victoria Calle Correa, Expediente D-9566.

¹² Colombia, Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-1341 del 11 de diciembre de 2001, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, Expediente T-463211.

¹³ Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1173 del 17 de noviembre de 2005, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, Expediente D-5770.

¹⁴ Ibídem.

Se expide la presente, a los veintiséis (26) días del mes de diciembre de 2019.


Firmado digitalmente por:
WALTER FABIAN RUIZ PIÑEROS
Coordinador Grupo de Correspondencia (E) de la
Presidencia de la República
Fecha: 2019.12.26 19:21:44 -05:00



Bogotá, D. C., diciembre 18 de 2019
S.G.2-2386/2019
Doctor
IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República
Ciudad
Respetado señor Presidente:

Por instrucciones del señor Presidente de esta Corporación, doctor Carlos Alberto Cuenca Chaux y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4, 165 y 166 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el **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 proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

CÁMARA DE REPRESENTANTES		SENADO DE LA REPÚBLICA	
Comisión Sexta:	noviembre 13 de 2018	Comisión Sexta:	noviembre 13 de 2019
Plenaria Cámara:	abril 10 de 2019	Plenaria Senado:	diciembre 12 de 2019
Conciliación Cámara:	diciembre 16 de 2019	Conciliación Senado:	diciembre 17 de 2019

Se anexa hoja de ruta con toda la información del Proyecto de Acto Legislativo referido; así mismo y de acuerdo con la política de cero papel, las gacetas podrán ser consultadas en el link <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>, consultar por número de la gaceta (digitar la gaceta solicitada y el año).

Cordialmente,
El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

Anexo: Dos (2) textos de Acto Legislativo.
Expediente Legislativo en () folios

LEY NÚMERO
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.

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.

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°. En desarrollo del principio de colaboración armónica, 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, deberá apoyar a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, en 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, contados 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 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 5° 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.

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 1°. 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.

Parágrafo 2°. La creación, diseño, implementación y ejecución periódica del nuevo Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas será incluido en el plan de modernización y reestructuración administrativa de la Contraloría General de la República o en un sistema de información existente en dicha entidad.

Artículo 8°. *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 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.

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.

Artículo 9°. *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 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.

Parágrafo 2°. 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.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

Lidio Arturo García Turbay.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Cuenca Chau.

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.