



CGR - OJ - **032** de 2025

2025EE0054441



80112 -

COMPARTIDO POR:

Bogotá D.C.,



Referencia: Radicado interno: SIGEDOC 2025IE0025244 del 05/03/2025.

Tema: OBRAS INCONCLUSAS. - ENTerritorio S.A. - Aplicación artículo 2 de la Ley 2020 de 2020. - Responsables SIRECI - Artículo 55 de la Resolución Reglamentaria Orgánica No.066 de 2024.

Respetado doctora Mónica:

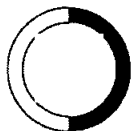
La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR- recibió la consulta referenciada, la cual fue trasladada por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata DIARI, para responder las preguntas 1, 2 y 3, lo cual se hace en los siguientes términos:

1. Antecedentes.

El peticionario plantea lo siguiente:

"Ante el silencio presentado la petición de consulta elevada a la **DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN, ANÁLISIS Y REACCIÓN INMEDIATA** de esta Entidad, mediante radicado No. 2024ER0224999 del 02 de octubre del 2024, Nuevamente me dirijo a ustedes como Ordenadora del Gasto de ENTerritorio S.A., con el fin de recordarle, que se hace necesario y con carácter urgente contar con la respuesta atinente a la solicitud, de la siguiente manera:

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. - ENTerritorio S.A. creada por el Decreto 3068 de 1968, reestructurada mediante el Decreto 2168 de 1992 y transformada mediante Decreto Ley 1962 de 2023, a través de Escritura Pública No. 170 del 1 de marzo de 2024 de Notaría 46 de Bogotá D.C., inscrita en Cámara de Comercio 11 de Marzo de 2024, con el No. 03076312 del Libro IX, es



una sociedad de naturaleza comercial, anónima, de economía mixta de la rama ejecutiva del orden nacional, de carácter financiero, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene por objeto: "Ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de inversión para el desarrollo, lo que implica participar en cualquiera de las etapas de preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo", adicionalmente, entre otras actividades que forman parte de su objeto social, se tienen las de: Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales; estructurar, formular, evaluar y/o validar técnica, financiera y legalmente proyectos de inversión y/o de Asociación Público-Privada; celebrar contratos de fiducia y encargo fiduciario para administrar recursos que transfieran terceros para financiar la ejecución de programas relacionados con su objeto social; realizar operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales.

Que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, establece los principios generales de la actividad contractual para las entidades no sometidas al estatuto general de la contratación pública, y en tal virtud dispone que "las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal".

Que con la expedición de la Ley 2020 del 2020, se estableció la creación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el territorio colombiano, con el objeto de identificar aquellas obras financiadas total o parcialmente con recursos públicos, que además 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.

Que el artículo 2 literal a) de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020 definió la Obra Civil Inconclusa de la siguiente manera: "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".

Igualmente establece que 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.



A su vez, el párrafo 2° del artículo 3, establece que "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 tres meses adicionales, previa aprobación de la Contraloría General de la República" y el Parágrafo 3 del mismo artículo, determina que 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.

De conformidad con el artículo 9 de la Ley 2020 de 2020, los representantes legales de las entidades estatales son los responsables de hacer el inventario de obras inconclusas, a la vez que el literal a) del artículo 2 ibidem, establece que el representante legal de la entidad contratante designará un comité técnico que definirá cuando la obra civil no haya concluido de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa.

Por lo anterior, en atención a la naturaleza jurídica de ENTERRITORIO S.A. y el rol que ejerce conforme a sus líneas de negocio, se solicita por parte de esta Entidad dar claridad sobre los siguientes aspectos referentes a la competencia, responsabilidad y procedimiento de la Ley 2020 del 17 de julio de 2020, así:

- 1) ¿De acuerdo con el artículo 5° de la ley 2020 del 2020, el cual define las obras civiles inconclusas, se hace necesario tener claridad sobre si el **COMITÉ TÉCNICO** debe estar en cabeza solo de la Entidad contratante, ya que esta Entidad es la encargada de la destinación de los recursos presupuestales en el marco fiscal de mediano plazo y es quien tiene la capacidad de decidir sobre la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa?
- 2) ¿La existencia del **COMITÉ TÉCNICO** se encuentra condicionada de manera específica al estudio técnico y **PARTICULAR** sobre de (sic) obra civil inconclusa o su existencia dentro de una Entidad debe ser obligatoria y de carácter permanente?
- 3) ¿ENTerritorio S.A., al contar por sus líneas de negocio con funciones de Entidad contratante derivadas de los convenios o contratos marcos, suscrito con otras Entidades estatales, pero sin contar con la capacidad de decisión sobre la intervención física de terminación o demolición de las obras, se encuentra obligado a realizar el reporte inicial, hacer seguimiento al estado de los reportes y Solicitar la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI)?
- 4) ¿En el caso de realizarse la anotación de una obra en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, sin que la obra civil cumpla con la descripción completa del artículo 2 de la ley 2020 del 2020, cual es el procedimiento para solicitar la

cancelación de la anotación en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI)?”.

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

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República -CGR-, 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, 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"*¹, 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"*² y las presentadas por la ciudadanía respecto de *"las consultas de orden jurídico que le sean formuladas a la Contraloría General de la República"*³.

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"*⁴ 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"*⁵.

Se aclara que no todos los conceptos implican la adopción de una doctrina e interpretación jurídica que comprometa la posición institucional de la Entidad, porque de conformidad con el artículo 43, numeral 16 del Decreto Ley 267 de 2000⁶, esta calidad sólo la tienen las posiciones jurídicas que hayan sido previamente coordinadas con la(s) dependencia(s) implicada(s).

¹ Artículo 43, numeral 4º del Decreto Ley 267 de 2000.

² Artículo 43 numeral 5º del Decreto Ley 267 de 2000.

³ Artículo 43, numeral 12 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁴ Artículo 43, numeral 11 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁵ Artículo 43 numeral 14 del Decreto Ley 267 de 2000.

⁶ Artículo 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.

3. Precedente doctrinal de la Oficina Jurídica

Esta Oficina se ha pronunciado sobre algunos aspectos relacionados con el tema objeto de estudio, entre otros, mediante el concepto CGR-OJ-0004-2023, el cual puede ser consultado en la página web www.contraloria.gov.co, en el micrositio "Normatividad".

4. Consideraciones Jurídicas

4.1. Problemas jurídicos

Se plantean como problemas jurídicos las preguntas formuladas por el peticionario y que se responden a continuación:

- 1) "¿De acuerdo con el artículo 5° de la ley 2020 del 2020, el cual define las obras civiles inconclusas, se hace necesario tener claridad sobre si el **COMITÉ TÉCNICO** debe estar en cabeza solo de la Entidad contratante, ya que esta Entidad es la encargada de la destinación de los recursos presupuestales en el marco fiscal de mediano plazo y es quien tiene la capacidad de decidir sobre la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa?"

En primer lugar, si bien es cierto que el peticionario hace referencia al artículo 5 de la Ley 2020 de 2020, *"por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones"*, teniendo en cuenta que, en seguida habla de la definición de obra inconclusa, el análisis se hará sobre lo dispuesto en el artículo 2 de la ley en cita, que a la letra dice:

"ARTÍCULO 2o. 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”.

Al tenor de lo dispuesto en la precitada norma, el representante legal de la entidad contratante deberá designar un comité técnico, el cual deberá determinar si se trata de una obra inconclusa.

- 2) “¿La existencia del COMITÉ TÉCNICO se encuentra condicionada de manera específica al estudio técnico y PARTICULAR sobre de (sic) obra civil inconclusa o su existencia dentro de una Entidad debe ser obligatoria y de carácter permanente?”

El inciso segundo del literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, señala que, *“(…) 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. (…)”*.

La norma lo que hace simplemente es ordenar al representante legal que designe un comité técnico quien tendrá la responsabilidad de calificar como inconclusa una obra de acuerdo con la precitada definición que trae el inciso primero del literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020.

Esto supone que el representante legal, de acuerdo a las condiciones de la obra de que se trate, sea quien seleccione el personal idóneo para la conformación del comité y decida sobre su temporalidad.

En otras palabras, el legislador lo único que señala es que el representante legal de la entidad contratante debe designar un comité técnico que evaluará la obra para establecer si es inconclusa.

- 3) “¿ENTerritorio S.A., al contar por sus líneas de negocio con funciones de Entidad contratante derivadas de los convenios o contratos marcos, suscrito con otras Entidades estatales, pero sin contar con la capacidad de decisión sobre la intervención física de terminación o demolición de las obras, se encuentra obligado a realizar el reporte inicial, hacer seguimiento al estado de los reportes y Solicitar la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI)?”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 1962 de 2023, *“por el cual se homogeneizan las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de las entidades públicas de servicios financieros”*, la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial se transformó en una sociedad por acciones, del tipo de las anónimas, **sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y**

Crédito Público, de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Al remitirse a la Resolución Reglamentaria Orgánica No.066 de 2024, *“por la cual se subroga la Resolución Reglamentaria Orgánica 064 de 2023 que “reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”*, cuyo Capítulo II del Título III **“INFORMACIÓN REGISTRO NACIONAL DE OBRAS CIVILES INCONCLUSAS”**, regula entre otros aspectos, los siguientes:

“ARTÍCULO 54. DEFINICIÓN. Es la información que contiene la relación de obras civiles inconclusas realizadas por parte de las entidades estatales del orden nacional, departamental, distrital, municipal y demás órdenes institucionales y particulares sujetos de vigilancia y control fiscal en una vigencia fiscal determinada, de conformidad con lo establecido en la Ley.

ARTÍCULO 55. RESPONSABLES. Son responsables de rendir la relación de obras-civiles inconclusas, los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes y demás representantes legales de las entidades estatales, los demás ordenadores del gasto de quien dependa la toma de decisiones sobre la materia y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República. (...)”. (Subrayado fuera de texto).

Retomando la definición de obra inconclusa, se trata de la *“(...) 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**”*. (Resaltado fuera de texto).

De acuerdo con las precitadas normas, el representante legal de la entidad estatal ENTerritorio S.A., cuando tiene la calidad de entidad contratante es responsable de rendir la información que contiene la relación de obras civiles inconclusas, acorde con lo dispuesto en la Resolución Reglamentaria Orgánica No.066 de 2024 de la CGR.

5. Conclusiones

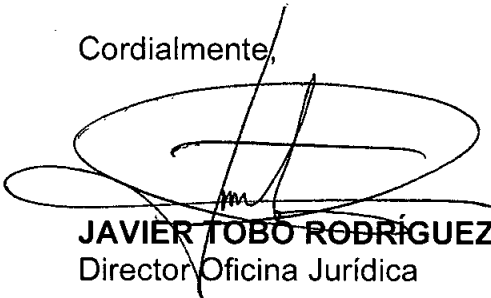
5.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, el representante legal de la entidad contratante deberá designar un comité técnico, el cual tendrá como función, determinar si se está frente a una obra inconclusa según la definición que trae dicha norma.

5.2. Según el inciso segundo del literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, el

legislador ordena al representante legal que designe un comité técnico quien tendrá la responsabilidad de calificar como inconclusa una obra de acuerdo con la definición que trae el inciso primero del literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, sin que dicha norma señale nada sobre la permanencia del comité, es decir, si se conforma uno para cada tipo de obra, o si, por el contrario, debe tener un carácter permanente y obligatorio.

5.3. ENTerritorio S.A., en su calidad de entidad estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Resolución Reglamentaria Orgánica No.066 de 2024, debe rendir la información que contiene la relación de obras civiles inconclusas cuando actúe como entidad contratante.

Cordialmente,



JAVIER TOBO RODRÍGUEZ
Director Oficina Jurídica

Proyectó: Erika Cure Vergara 
Revisó: Gabriel Andrés Hilarión Amaya 
N.R. 2025IE0025244
TRD. 80112-033 Conceptos Jurídicos