

Ibagué, 13 de septiembre de 2021.

Señor
YOVANNY HERRERA DIAZ
Alcalde Municipio de Flandes - Tolima
e-mail: contactenos@flandes-tolima.gov.co

Asunto: Concepto jurídico solicitado mediante correo electrónico recibido CDT-RE-2021-00003240, con solicitud de ampliación de plazo por realización de mesa de trabajo de fecha 06 de septiembre de 2021.

Cordial saludo,

De manera muy respetuosa me dirijo a usted, con el fin de dar contestación a su petición en los siguientes términos:

Concepto Jurídico	017
Tema:	1. Un municipio solicita el direccionamiento para la intervención y terminación de una obra civil que figura con contrato terminado y liquidado.
Problema Jurídico:	1. Se pueden realizar intervenciones para terminar la construcción en un inmueble que fue objeto de una obra civil inconclusa, cuyo contrato se terminó de común acuerdo y está liquidado?
Fuentes formales:	- Ley 2020 de 2020, Ley 152 de 1994. - Circular Externa 006 del 11 de diciembre 2020 sobre referente la aplicación del artículo 6 de la Ley 2020 de 2020. Expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.
Precedente	No se invoca

Sobre Este Concepto jurídico:

Conforme al artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, este concepto jurídico no es obligatorio ni vinculante, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, o como materia de consulta sobre los problemas jurídicos en él planteados.

De allí que la Entidad que lo ha solicitado no está sometida a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que se derive ningún tipo de responsabilidad sobre la entidad que lo emite.



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

Es de resaltar que esta entidad al ser un ente de control fiscal no puede coadministrar ni dar directrices sobre las decisiones propias de un Sujeto de Control, de igual forma es de resaltar que el control que realiza la Contraloría Departamental del Tolima corresponde a un mandato constitucional contenido en los artículos, 267, 268, 272, 274, modificados por el acto legislativo 04 de 2019 y demás normas concordantes y es de carácter posterior y selectivo, sin embargo, se referirá en el presente caso a la normatividad que considera pertinente conforme el rastreo normativo que se va a realizar.

Para emitir este concepto la Dirección Jurídica de la Contraloría Departamental del Tolima seguirá el siguiente procedimiento i) Normativa aplicable al caso; ii) Conclusiones y iii) Respuesta al problema jurídico planteado.

Problema(s) Jurídico(s) Planteado(s).

¿Un municipio puede realizar intervenciones para terminar la construcción de una obra civil inconclusa, cuyo contrato se terminó de común acuerdo y está liquidado?

Para absolver la inquietud planteada se realizó rastreo normativo:

i) Normativa aplicable al caso:

Para absolver lo solicitado por el peticionario, se recomienda seguir el procedimiento indicado en la ley 2020 de 2020, para lo cual se citan los siguientes artículos de tal normatividad, sin embargo, es importante que se haga un estudio armónico de la norma y no sólo circunscrito a las citas aquí incluidas.

LEY 2020 DE 2020: *"Por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Obras Cíviles Inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones."*

"ARTÍCULO 1o. OBJETO. *Crear el Registro Nacional de Obras Cíviles 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 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 íntegral del banco de proyectos de la respectiva entidad."

"ARTÍCULO 5o. 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 1o. *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 2o. *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 3o. *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 4o. *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 5o. *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 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 e información que suministre la entidad contratante, serán resueltos por esta, atendiendo los principios y disposiciones establecidos en la normatividad vigente.

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

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

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

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

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

"ARTÍCULO 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 16. VIGENCIA. *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias."*



ii) CONCLUSIVINES.

Es de resaltar sobre el problema jurídico planteado, que el presente documento no busca crear generalizaciones sobre el tratamiento de los inmuebles y obras en un ente territorial, sino por el contrario es fruto de un estudio y rastreo normativo realizado conforme lo planteado, y que esta Contraloría Departamental no hace direccionamiento, da directrices o coadministra en competencias propias y exclusivas de los sujetos de control.

Previo lo anterior es de anotar que el ente municipal dando cumplimiento a los principios de planeación, autonomía administrativa, técnica y financiera puede hacer las inversiones que considere necesarias en el marco de sus competencias legales. De igual forma, respecto la intervención de bienes inmuebles de los denominados como obras inconclusas, se debe indagar si la obra anunciada esta reportada en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, por ello se debe acudir al literal a) del artículo 2 de la ley 2020 de 2020:

"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."

De igual forma, el mismo artículo indica que el representante legal del municipio creara y designará comité técnico para tal fin, con el objeto de que rinda concepto sobre la terminación de la obra o su demolición si es del caso.

Es importante determinar si la obra no se concluyó de manera satisfactoria por causas que no sean imputables al contratista, ahí el comité técnico designado por el representante legal de la entidad contratante, definirá si efectivamente corresponde a una obra civil inconclusa, (si esta no obra como tal en el registro de obras inconclusas).

Posterior a ello se deberá dar aplicación al artículo 5 de ley 2020 de 2020 citada, pues será por medio de acto administrativo que se pronunciará la administración, previa disponibilidad de recursos, como consulta del marco fiscal a mediano y largo plazo, así como la regla fiscal de la respectiva entidad, con tal sustento decidirá si hay lugar a la terminación de la obra.

Tal acto administrativo deberá ser expedido y fundado en el concepto jurídico, técnico y financiero, rendido por las diferentes dependencias de la entidad que tengan funciones y competencias frente a la obra que se pretende intervenir, de igual forma la norma toma como válidos conceptos externos que estime pertinente la administración que fundamenten la decisión.

También se considera fundamental dar cumplimiento al mandato indicado en el artículo 6 de la misma ley 2020 de 2020.

"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 50 de la Ley 1150 de 2007 o la norma que la modifique."

Fortaleciendo lo anterior, **LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – COLOMBIA COMPRA EFICIENTE**, expidió la Circular Externa 006 del 11 de diciembre 2020, referente a la aplicación del artículo 6 de la Ley 2020 de 2020. En ella recuerda a las entidades públicas sujetas al Estatuto General de Contratación la obligación de tener en cuenta las anotaciones vigentes en el registro.

De igual forma el artículo 11 de la precitada norma:

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

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

Asimismo, tal intervención debe obrar en el banco de proyectos de la entidad.

Es importante para la entidad territorial, el estado jurídico y jurisdiccional del bien a intervenir, si existe proceso de carácter jurisdiccional o de competencia de los órganos de control, en el entendido que se debe atender a la etapa probatoria de los mismos y si existen medidas cautelares decretadas sobre el bien, pues no tener en cuenta esas eventualidades podría inferir en la investigación con las respectivas consecuencias para los funcionarios.

iii) Respuesta al problema jurídico planteado:

Conforme la normatividad citada, autonomía administrativa, presupuestal, técnica en sus competencias, el ente territorial puede realizar las intervenciones que considere



CONTRALORÍA

DEPARTAMENTAL DEL TOLIMA

pertinentes, sin embargo, en el caso planteado y atendiendo a la particularidad del bien objeto de intervención, se recomienda dar estricto cumplimiento a ley 2020 de 2020, donde obran los pasos y requisitos para poder terminar una obra que obra en el REGISTRO NACIONAL DE OBRAS INCONCLUSAS.

De esta manera se da respuesta a la solicitud planteada y se emite el presente en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

FRANCISCO JOSÉ ESPIN ACOSTA

Director Técnico Jurídico