

## REGISTRO NACIONAL DE OBRAS CIVILES INCONCLUSAS: ESTUDIO Y CRÍTICA A LA LEY 2020 DE 2020<sup>1</sup>

Catalina Lotero Valencia<sup>2</sup>

**RESUMEN.** El Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas es una base de datos en la que las entidades estatales del orden nacional, departamental, municipal y distrital reportan la información relacionada sobre las obras civiles inconclusas de su jurisdicción. Bajo esta lógica, el presente texto abordará, desde un criterio crítico, la creación y funcionamiento de dicho registro, desde la perspectiva de su impacto en los procesos de contratación y evaluación de factores de ponderación de calidad.

### Introducción

De acuerdo con la Gaceta 563 de 2018, el proyecto de ley por medio del cual se crearía el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas tenía como objetivos: *i)* establecer un sistema de información que haga las veces de un instrumento técnico y de control fiscal, el cual sería administrado por la Contraloría General de la República con la información que suministren las entidades estatales por el término de tres meses; *ii)* determinar los lineamientos jurídicos para la emisión del acto administrativo que ordene la respectiva terminación o demolición de las obras civiles inconclusas, según disponibilidad de recursos; *iii)* obligar a las entidades contratantes de la Administración Pública a que consulten las anotaciones hechas en el registro, en el curso de sus procesos de contratación; y *iv)* especificar que dicho registro hará parte del banco de proyectos y del plan de desarrollo, con el fin de facilitar la apropiación de recursos a fin de garantizar la terminación o demolición de las obras<sup>3</sup>.

Con base en ello, el Centro de Estudios de Derecho Administrativo –CEDA– estudiará las principales consideraciones sobre la finalidad y operatividad de dicho registro, para lo cual se advierte que las reflexiones plasmadas a continuación

---

<sup>1</sup> Este ensayo, escrito para la sesión del 16 de julio de 2022, hace parte de la labor de apoyo a la investigación que el Auxiliar de Investigación realiza al interior del *Grupo de Estudio de Derecho Público* adscrito al CEDA, para cuya preparación recibió la orientación del Profesor Juan David Montoya Penagos, y se utiliza no solo para enriquecer el trabajo que el Investigador Principal adelanta al interior del CEDA –que finalmente aprovecha para construir el texto definitivo– sino también para beneficio de toda la comunidad académica.

<sup>2</sup> Auxiliar de investigación del Grupo de Estudio de Derecho Público, nivel IV, adscrito al *Centro de Estudios de Derecho Administrativo* –CEDA–.

<sup>3</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 563 del 02 de agosto de 2018. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_563.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_563.pdf)

proviene del criterio de la autora, a partir de la única fuente bibliográfica que sirvió para la construcción de este ensayo, esto es, de los conceptos expedidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, toda vez que ni la doctrina ni la jurisprudencia nacional se han referido a la materia.

## 1. Generalidades sobre el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas

La Ley 2020 de 2020 creó al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas bajo la consideración de «[...] “salvaguardar las vidas como derecho fundamental”, que se entienden amenazadas por los efectos desfavorables de las obras inconclusas»<sup>4</sup>, dado que comenzó a advertirse que estas obras «[...] expresan deficiencias en la función administrativa, en la medida que se derivan de fallas en la planeación y en la ejecución de los procesos y proyectos a cargo de la Rama Ejecutiva en cualquiera de sus formas y ámbitos de actuación»<sup>5</sup>.

Para ello, el artículo 1° de la Ley 2020 especificó que dicho registro tiene como objetivo la identificación de aquellas obras que hayan sido financiadas, total o parcialmente, con recursos públicos y que requieren de un tratamiento de evaluación e inversión ya sea técnica, física o financiera con el fin de definir su terminación, demolición o las acciones requeridas para concretar su destinación definitiva. Y, en el literal b de su artículo 2° definió a dicho registro como «[...] 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». Por su parte, el literal a de su artículo 2° definió como obra civil inconclusa a aquella:

«[...] 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».

Para Colombia Compra Eficiente, de dicho concepto legal —el cual, a su juicio, guarda relación con la definición del contrato de obra prevista en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993—, se extrae que: *i)* será obra civil inconclusa aquella donde el trabajo material sobre el bien inmueble no ha concluido o no está prestando el servicio para el que se contrató y ha transcurrido un año o más desde que se venció

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

el término de liquidación contractual; y *ii*) que cuando la obra civil cumple los presupuestos anteriores, pero no concluyó por causas imputables al contratista, la entidad contratante será la encargada de determinar si la misma se define como obra civil inconclusa, previa valoración de un comité técnico designado por el representante legal de la entidad contratante<sup>6</sup>.

Luego, el artículo 3° de dicha normativa expone que la dirección y coordinación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República, para lo cual las entidades estatales deberán realizar el seguimiento y actualización del registro con el fin de establecer la realidad respecto de la condición técnica, física y financiera de aquellas. En esa medida, el «[...] propósito de la norma subyace no solo en estructurar un sistema de registro, sino también en identificar el estado real de la infraestructura de obra en cada institución pública, con miras a elaborar un diagnóstico sobre la viabilidad técnica, financiera y jurídica de terminar o demoler la obra, asegurando que pueda realizar una inversión de sus recursos para la intervención de la misma»<sup>7</sup>.

Por ello, los artículos 5° y 13 *ibidem* establecen que la entidad estatal contratante decidirá sobre la intervención física de terminación o demolición de la obra civil inconclusa, para lo cual podrá disponer de las partidas necesarias, según la disponibilidad de recursos compatibles con el marco fiscal de mediano plazo y la regla fiscal de cada entidad. Además, se podrá presentar en el plan de desarrollo de la entidad, una estrategia de atención para determinar la intervención de las obras que se encuentren en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, con énfasis en aquellas que lleven más tiempo sin intervención, siempre atendiendo a la disponibilidad de recursos.

En lo relativo al contenido del registro, el artículo 4° *ibidem* dispone que en este, por lo menos, debe consignarse la siguiente información: el nombre de la entidad contratante; las fuentes de financiación; la identificación de los contratistas, consultores, interventores y demás personas naturales o jurídicas que intervinieron en la planeación y la ejecución del proyecto; la clase de obra; la ubicación geográfica; el área del predio; los planos aprobados por la autoridad competente; las licencias de construcción y las licencias ambientales; el área contratada; el área total construida al momento de incluirla en el registro y porcentaje de avance final de la obra; el presupuesto inicial de la obra y sus modificaciones; el informe final presentado por el interventor del proyecto; los contratos celebrados para la construcción o continuación de la obra civil,

---

<sup>6</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-088 de 2021. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-088%20de%202021>

<sup>7</sup> *Ibid.*

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; las razones técnicas o jurídicas por las cuales la obra civil quedó inconclusa; los pagos efectuados; los procesos en curso 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; el acto administrativo que ordena su demolición o terminación, si lo hubiere; las 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; la matrícula inmobiliaria; la cédula catastral; 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; y las demás que establezca la Contraloría General de la República.

De conformidad con el artículo 9°, la obligación de reportar esta información recae en los ministros, gerentes, presidentes, directores, superintendentes, gobernadores, alcaldes y representantes legales de las entidades estatales y su incumplimiento genera las sanciones respectivas conforme a la normativa vigente.

Acorde con el artículo 12, la cancelación de la anotación de la obra respectiva en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas operará a solicitud de la entidad contratante, cuando conste que la obra ha sido demolida o finalizada exitosamente con los soportes correspondientes. Frente a esto, Colombia Compra Eficiente expuso que «[...] debido a que la norma no determina un término de vigencia para estas anotaciones, se entiende que las mismas se encuentran vigentes mientras reposen en dicho registro y no hayan sido canceladas»<sup>8</sup>. Finalmente, el artículo 15 dispuso que en dicho registro también se incluirán las obras civiles ya terminadas que no se encuentren en funcionamiento, para lo cual, la Contraloría General de la República establecerá los criterios y el término para su incorporación.

## **2. Principales consideraciones respecto al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas**

Como se anticipó, en ejercicio de la función de absolución de consultas sobre la aplicación de normas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia

---

<sup>8</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-600 de 2021. [Consultado el 12 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-600%20de%202021>

Compra Eficiente ha identificado dos grandes problemáticas, en materia de contratación estatal, en lo que refiere a la aplicación del artículo 6° de la Ley 2020 de 2020 que, expresamente, regula:

«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».

## ***2.1. Deber de verificación del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en la evaluación de factores de calidad para la selección de contratistas de obra o interventores***

Esta problemática se originó en las dudas que suscitó la aplicabilidad del inciso 2° del artículo 6° de la Ley 2020 de 2020. Colombia Compra Eficiente aduce que su interpretación parte de considerar que el artículo 5° de la Ley 1150 de 2007 no define los factores de ponderación de calidad, de lo cual se desprende que el Congreso de la República optó por conceder a las entidades estatales un margen de discrecionalidad administrativa para determinar, en los procedimientos de selección que realicen, cuáles serán los elementos de calidad y precio que tendrán en cuenta en la calificación o ponderación.

La Agencia concluye que cuando el artículo 6° de la Ley 2020 de 2020 establece que «[...] 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 [...]», ello «[...] significa que al aplicar dichos criterios de calificación con puntos dentro del procedimiento contractual, las

entidades estatales deben servirse de la información contenida en el Registro»<sup>9</sup>. Es decir:

«[...] 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 anotación y determinar si esta se refiere a un incumplimiento del contratista. En tal sentido, dependiendo del supuesto la entidad descontará el punto.

»Así, 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. En otras palabras, la anotación en el registro no genera automáticamente el descuento del punto, por cuanto la entidad está en la obligación de consultar y analizar la anotación [...]»<sup>10</sup>.

En lo que respecta al deber de verificación de las anotaciones que se consignan en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en cuanto a la evaluación de los factores de ponderación de calidad, la Agencia estima que como las entidades estatales cuentan con discrecionalidad para determinar los criterios de calificación, corresponde a ellas definir un listado de factores de ponderación de calidad en este concepto. Situación que difiere en el ejercicio de la competencia de Colombia Compra Eficiente para la elaboración de los pliegos de condiciones tipo, pues el artículo 1° de la Ley 2022 de 2020 le permite establecer dentro de tales documentos «[...] los requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública».

Finalmente, sobre el deber de verificación de las anotaciones, Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre dos variables más: la primera, en cuanto a la posibilidad que les asiste a las entidades estatales de recopilar pruebas y dictaminar si la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas de algún integrante es injusta y por lo tanto no descontará el punto en la evaluación de los factores de ponderación de calidad; y la segunda, en cuanto a la posibilidad de que la anotación en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas afecte la ponderación de los demás criterios de evaluación determinados en el documento base del proceso de contratación.

---

<sup>9</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-110 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-110%20de%202021>

<sup>10</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-333 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-333%20de%202021>

Sobre el primer aspecto, la Agencia estimó que en virtud del principio de legalidad, para aplicar lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 2020 de 2020, las entidades estatales deben sujetarse a lo estrictamente determinado en este precepto pues, únicamente:

«[...] se refiere a la potestad de las entidades de tener en cuenta las anotaciones vigentes en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas al momento de evaluar los factores de ponderación de calidad. Esto no incluyó facultades para adelantar un procedimiento administrativo para emitir juicios de valor en relación con la información previamente reportada por las entidades en dicho registro.  
»En relación con este aspecto es importante aclarar que, en caso de que se presente alguna discrepancia en relación con la información reportada en el Registro por la entidad contratante, el artículo 6 dispuso que tal controversia o solicitud será resuelta por la entidad contratante que suministró dicha información. En consecuencia, el contratista deberá manifestar su inconformidad directamente ante la entidad contratante que realizó la anotación, la cual deberá atenderla teniendo en cuenta los principios y disposiciones establecidas en la normatividad vigente [...]»<sup>11</sup>.

Sobre el segundo aspecto, Colombia Compra Eficiente determinó que el artículo 6° de la Ley 2020 de 2020 expresamente dispone que 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» y, por lo tanto, las circunstancias que se presenten en relación con la sumatoria de este factor no podrán afectar la ponderación de los demás criterios de evaluación determinados en el documento base del proceso de contratación<sup>12</sup>.

## ***2.2. Análisis de las anotaciones del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en los documentos tipo***

Conforme con el artículo 4° de la Ley 1882 de 2018, el cual fue modificado por la Ley 2022 de 2020, a la Agencia Nacional de Contratación Pública le corresponde adoptar los documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Adicionalmente, señala, frente a su contenido, que estos documentos tipo establecerán los «[...] requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia, así como aquellos requisitos

---

<sup>11</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-591 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-591%20de%202021>

<sup>12</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-551 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-551%20de%202021>

que, previa justificación, representen buenas prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública».

De conformidad con esa competencia, Colombia Compra Eficiente ha expedido los documentos tipo aplicables a los procesos de obra pública de infraestructura de transporte en las modalidades de licitación pública, selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía e interventoría; así como los documentos tipo para los procesos de licitación de obra pública de infraestructura de agua potable y saneamiento básico. En los documentos tipo de dichos procesos, con excepción de la mínima cuantía, en el Capítulo IV «Criterios de Evaluación, Asignación de Puntaje y Criterios de Desempate», numeral 4.2 «Factor de Calidad», se contempló que:

«[...] Las entidades estatales deben *consultar y analizar* las anotaciones vigentes que reposen en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas, de que trata la Ley 2020 de 2020. En el evento que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o con sucursal en Colombia, o integrantes de proponentes plurales, cuenten con alguna anotación vigente de obra civil inconclusa, en el mencionado registro, se descontará un (1) punto de la sumatoria obtenida en relación con el factor de calidad»<sup>13</sup> [cursivas fuera de texto].

De lo anterior, se resalta que la problemática en lo que respecta al deber de verificación de las anotaciones del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas en los documentos tipo, se originó en las dudas que suscitó la aplicabilidad de los verbos rectores *consultar y analizar*; razón por la cual, la Agencia estimó que para comprender íntegramente la forma de aplicación del numeral citado, debía entenderse el alcance de dichos verbos.

Acudiendo al sentido original de ambos verbos, Colombia Compra Eficiente expuso que «[...] 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»<sup>14</sup>. Por ende, frente a la aplicación de dicho deber en el marco de los documentos tipo ha de entenderse que:

---

<sup>13</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte Versión 03. [Consultado el 14 de julio de 2022]. Disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/01-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version>

<sup>14</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-088 de 2021. Op., cit.

«[...] para descontar el punto de la sumatoria obtenida en relación con el factor de calidad la entidad deberá consultar y analizar las anotaciones vigentes en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas. Con este panorama, la pregunta que surge a continuación es ¿cómo analizar las anotaciones para descontar el punto del factor de calidad? Consideramos adecuado, por ejemplo, que en este análisis la entidad verifique si existen anotaciones relacionadas con el incumplimiento del contratista, que permita determinar que la obra no concluyó como consecuencia de este, en cuyo caso, descontará el punto»<sup>15</sup>.

Entonces, con el objetivo de clarificar la idea anterior, en sus conceptos, la Agencia expone las transformaciones que sufrió el artículo 6° de la Ley 2020 de 2020 durante el trámite legislativo en el Congreso de la República, para detallar que el alcance del análisis de las anotaciones en el registro incluye, válidamente, la verificación de los incumplimientos del contratista respecto de las obras civiles inconclusas.

Señala que la redacción del artículo 6° que obraba en la presentación inicial del proyecto de Ley No. 025 de 2018 «por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones», dista mucho de la versión final de la Ley 2020 de 2020, toda vez que el texto original no involucraba asuntos relacionados con la contratación pública<sup>16</sup>.

Luego, la modificación del artículo supuso la inclusión de una obligación a cargo de las entidades estatales en su parágrafo segundo. Según esta versión, «[...] Las entidades de las que trata la presente ley, tendrán la obligación de consultar el registro de obras inconclusas antes de contratar obras públicas, con el fin de

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Así establecía el proyecto: «Artículo 6°. Actuaciones. En todas las entidades estatales, a instancia de la Secretaría, Departamento u Oficina de Planeación, según el caso, funcionará el Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas, que progresivamente se incorporarán al Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

»Parágrafo 1°. La administración del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el cual consolidará la información suministrada por las Entidades Estatales y deberá emitir informe cada seis (6) meses sobre las medidas desarrolladas durante dicho periodo y el seguimiento que se ha realizado. En el informe se deberá relacionar con claridad el nombre de los contratistas y sociedades que presenten un mayor número de obras inconclusas.

»Parágrafo 2°. Las entidades estatales deberán enviar copia al Registro Departamental, Municipal, Distrital o institucional de Obras Civiles Inconclusas a la Contraloría General de Nación o Contralorías Territoriales según el caso» (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 563 del 02 de agosto de 2018. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible

en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_563.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_563.pdf).

observar si los contratistas licitantes tienen antecedentes de incumplimiento»<sup>17</sup>. De ello, la Agencia señaló que las entidades antes de contratar obras públicas debían consultar los incumplimientos de los contratistas en dicho registro, aunque el proyecto en ese momento no establecía ninguna consecuencia jurídica. Posteriormente, el parágrafo 2° del artículo 6° cambió radicalmente, al exponer:

«[...] Parágrafo 2°. En los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales, sin importar la cuantía, los contratistas e interventores deberán allegar la certificación virtual sobre las anotaciones que presenten en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas.

»La entidad contratante tendrá en cuenta el cumplimiento de los contratistas licitantes, reflejado en el certificado allegado por los mismos y evaluarán sus antecedentes de acuerdo a la puntuación que para ellos determine la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente esta última pondrá a disposición el recurso tecnológico para descargar el certificado del que habla el presente artículo y establecerá la vigencia del mismo.

»El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en un término de (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará la tarifa a cobrar por el certificado»<sup>18</sup>.

Colombia Compra Eficiente comenta que el artículo 6° siguió sufriendo modificaciones y, en particular, su parágrafo 2°. Dichos cambios permitieron avizorar: que para el legislador no toda anotación en este registro corresponde a una causa atribuible al contratista; que en los procesos de contratación de obras públicas que adelanten las entidades estatales contratantes, las anotaciones en el registro deberán consultarse y analizarse; y que cuando en la anotación se evidencie una causa atribuible al contratista se descontará un porcentaje de los puntos en los factores de ponderación de calidad<sup>19</sup>.

Por consiguiente, la Agencia concluye que atendiendo a los antecedentes legislativos del artículo 6° en comento, el descuento del punto de la sumatoria obtenida en relación con el factor de calidad del que trata el texto de los documentos tipo, deberá efectuarse una vez la entidad realice la consulta y el

---

<sup>17</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 1154 del 21 de diciembre de 2018. [Consultado el 14 de julio de 2022]. Disponible en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_1154.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_1154.pdf)

<sup>18</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 423 del 29 de mayo de 2019. [Consultado el 14 de julio de 2022]. Disponible en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta\\_423.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_423.pdf)

<sup>19</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-088 de 2021. Op., cit.

análisis de las anotaciones en el Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas y determine si esa anotación se dio o no por un incumplimiento del contratista, toda vez que «[...] los efectos de encontrarse en dicho registro no pueden ser considerados objetivos» porque no toda anotación necesariamente genera un incumplimiento del contratista, máxime si se tiene presente que «[...] 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»<sup>20</sup>.

### **3. Crítica a la creación y funcionamiento del Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas**

Si bien la creación del registro tuvo un propósito loable, materialmente, se considera que es una nueva forma de sancionar a los contratistas del Estado sin que con ello, además, se logre el propósito perseguido, en la medida que amparadas en la habilitación que les da la ley, las entidades estatales, sin contar con la intervención de los contratistas y sin permitirles ejercer su derecho de defensa y contradicción, realizan el registro ante la Contraloría General de la República, quien, a su vez, sin el concurso de los implicados y sin expedir ningún tipo de acto administrativo, se limita a incluir en el registro los nombres de todos aquellos contratistas que hayan intervenido en el desarrollo y ejecución de la obra, sin que medie valoración alguna sobre la verdadera situación actual de esa obra, las causas de los retrasos o los desperfectos y los responsables de unos y otros.

Además, la Ley 2020 de 2020 no contempló ningún mecanismo al que pueda acudir el contratista para debatir o contradecir los argumentos que pudiera haber tenido en cuenta la entidad estatal al momento de solicitar el registro de la obra. Destacándose, además, que la cancelación de la anotación de la obra solo opera a solicitud de la entidad contratante, cuando indique si la misma ha sido demolida o finalizada exitosamente.

Lo anterior implica que los contratistas de obra o interventores que intervengan en el desarrollo de una obra civil —financiada total o parcialmente con recursos públicos—, quedarán a merced de la entidad contratante, ya que esta, sin adelantar proceso administrativo alguno a través del cual se declare el incumplimiento del contrato —lo cual suscita dudas en cuanto a la aplicación de esta ley respecto a los contratos de las entidades exceptuadas, en los cuales la entidad estatal ni siquiera tiene la facultad de declarar administrativamente los incumplimientos— y, por lo tanto, sin respetar el derecho fundamental al debido proceso, tendrá el poder de incluir sus nombres en el registro.

---

<sup>20</sup> AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-110 de 2021. Op., cit.

## Bibliografía

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-088 de 2021. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-088%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-110 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-110%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-333 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-333%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-551 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-551%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-591 de 2021. [Consultado el 13 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-591%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Concepto C-600 de 2021. [Consultado el 12 de julio de 2022]. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/ficha/C-600%20de%202021>

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Documentos Tipo para Licitación de Obra Pública de Infraestructura de Transporte Versión 03. [Consultado el 14 de julio de 2022]. Disponible en:

<https://www.colombiacompra.gov.co/content/01-documentos-tipo-para-licitacion-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-version>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 563 del 02 de agosto de 2018. [Consultado el 11 de julio de 2022]. Disponible en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_563.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_563.pdf)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta 1154 del 21 de diciembre de 2018. [Consultado el 14 de julio de 2022]. Disponible en: [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta\\_1154.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2018/gaceta_1154.pdf)

