



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

80110

Bogotá, D.C.,

Honorable Representante
ÁNGELA PATRICIA SÁNCHEZ LEAL
Ponente del proyecto de Ley 025 de 2018 Cámara
Cámara de Representantes
Capitolio Nacional
Ciudad

Contraloría General de la República : SGD 06-12-2018 03:41	
Al Consta: Cate Este No.: 2018EE0149309 Folio Anex: 0 FALD	
ORIGEN	80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
DESTINO	ANGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL
ASUNTO	CONCEPTO DE LA CGR EN EL TRAMITE DEL PROYECTO DE LEY 025 DE 2018 CÁMARA
OBS	80110
2018EE0149309	

Asunto: Concepto de la Contraloría General de la República en el trámite del proyecto de Ley 025 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se crea el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas de las Entidades Estatales y se dictan otras disposiciones"*.

Apreciada Representante Ángela Patricia:

En ejercicio de la facultad de intervenir en el trámite de los proyectos de ley sobre los asuntos relacionados con las funciones de la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 5 de 1992, y en atención a su amable solicitud con radicado 2018ER0110573 pongo a su consideración el documento adjunto en el que se presentan las observaciones de la Contraloría General sobre el Proyecto de Ley 025 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se crea el Registro Nacional de las Obras Civiles Inconclusas de las Entidades Estatales y se dictan otras disposiciones"*.

Igualmente manifiesto a la Honorable Representante que la Contraloría General de la República prestará el apoyo técnico y el acompañamiento que requiera el Congreso de la República en el análisis, evaluación y la elaboración de proyectos e informes, especialmente en relación con su impacto y efectos fiscales y presupuestales, de conformidad con el inciso cuarto del artículo 128 de la Ley 1474 de 2011.

Atentamente,

CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Anexo: Siete (7) páginas
Andrés Gustavo Rojas Palomino
Jefe Unidad de Apoyo Técnico al Congreso
Arturo Quijano Aponte Coordinador

*marzo 27/19
9:58*

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 025/18 CÁMARA
“Por medio de la cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones”

Elaboró: Freddy Hernando Hernández Camelo
Profesional Universitario Grado 01
Fecha elaboración: 30 de noviembre de 2018
Revisó: Martha Marlene Sosa Hernández
Directora DES Infraestructura

INFORMACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

Autor: H.S. Emma Claudia Castellanos, y H.S. Ángela Patricia Sánchez Leal
Ponentes: 1er debate: H.R Aquileo Medina Arteaga, H.R Alfredo Ape Cuello Baute, y H.R León Fredy Muñoz Lopera
Comisión asignada: Sexta de Cámara
Estado Actual: Aprobado en primer debate

RESUMEN DEL TEXTO RADICADO

El proyecto de ley en su ponencia de primer debate se desarrolla en 14 artículos, con el objeto de:

1. Construir en cada una de las entidades estatales un Registro de Obras Públicas Inconclusas, para que se fije una realidad respecto a su infraestructura, en un término improrrogable de un año (1), contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley (art. 3°).
2. Elaborar un diagnóstico que le permita a cada institución pública valorar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual deberá concluirse dentro de dos (2) años siguientes a la consolidación del Registro (art. 5°).
3. Vigilar la aplicación de la presente ley, responsabilidad que estará a cargo de las instancias de Planeación de la entidad respectiva (art. 8°).
4. Crear un sistema de prevención para detectar y atender oportunamente aquellas obras que se encuentran en riesgo de caer en estado de abandono (art. 9°).
5. Incorporar en el plan de desarrollo de los diferentes entes territoriales un plan de acción y valorar la viabilidad técnica, jurídica y financiera de terminar o demoler la obra, el cual se deberá llevar a cabo durante la vigencia del plan (art. 10).

ANÁLISIS DE LO PROPUESTO POR EL PROYECTO DE LEY

IMPACTO FISCAL

El proyecto de Ley contiene artículos que generan impacto fiscal, toda vez que para su puesta en marcha se hace necesaria la utilización de nuevas partidas presupuestales, para la creación del registro, la ejecución de las intervenciones en el caso de terminación o de demolición de infraestructuras, estudios de factibilidad, actuaciones judiciales y administrativas y culminación de obras y contratación de apoyos técnicos, etc.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA SOBRE SU IMPACTO FISCAL

A la fecha el presente proyecto no cuenta con concepto del Ministerio de Hacienda

IMPACTO EN EL SECTOR O A NIVEL MACROECONÓMICO

El proyecto de Ley 025 de 2018 busca identificar la totalidad de las obras civiles inconclusas que se encuentran en el país que hayan sido ejecutadas con la participación de recursos públicos, con la finalidad de poner en marcha un "registro nacional de obras civiles inconclusas" que funcione como una herramienta encaminada a facilitar las actuaciones realizadas por los organismos de control, promover la participación ciudadana y mejorar la toma de decisiones de la administración pública para atender dicha problemática y mitigarla a futuro, lo cual en el mediano plazo redundaría en mejores inversiones y la protección del patrimonio público.

DISPOSICIONES RELATIVAS AL CONTROL FISCAL O A LAS COMPETENCIAS O FUNCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La esencia del Proyecto de Ley 025 de 2018 es la protección de los recursos públicos en lo atinente a obras civiles inconclusas realizadas con la inversión de recursos de origen público, por tal motivo la totalidad del proyecto va dirigido al control fiscal entre otros.

De otra parte, el Art. 5º Decisión Administrativa en su párrafo 5º le otorga a las Contralorías la obligación de pronunciarse mediante concepto fiscal sobre los actos administrativos que dispongan demolición. También el Art. 6º en su párrafo 2º menciona que las entidades estatales deberán enviar copia del Registro Departamental, Municipal, Distrital o Institucional de Obras Civiles Inconclusas a las contralorías según sea de su competencia.



EI PROYECTO FRENTE A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES SOBRE CONTROL FISCAL Y ES CONCORDANTE CON LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, EQUIDAD Y VALORACIÓN DE COSTOS AMBIENTALES

Según la exposición de motivos y el articulado presentado por las autoras del Proyecto de Ley 025 de 2018 se da cuenta de que el mismo se ajusta a las disposiciones constitucionales sobre control fiscal dado que se respeta la autonomía de Contraloría en el ejercicio de su función pública de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación, aunado a esto el Proyecto de Ley busca facilitar el ejercicio del control fiscal en el marco de los principios de eficiencia, eficacia, economía y valoración de costos ambientales.

CONCEPTO DE LA CONTRALORÍA DELEGADA

La Contraloría Delegada para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional considera que se debe dar trámite positivo al Proyecto de Ley 025/2018 "Por medio del cual se crea el registro nacional de obras civiles inconclusas de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones", dado que este es pertinente además de fortalecer y facilitar el ejercicio del control fiscal realizado por la Contraloría General de la República, aunque se solicita sean tenidas las siguientes recomendaciones en el articulado presentado en el proyecto de ley para que cumpla el fin para el cual fue propuesto:

Teniendo en cuenta lo anterior, se presentan observaciones al articulado:

- Para los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12 y 14 no hay comentarios.
- Art. 4, se sugiere que en el literal "k" en el informe presentado por el interventor se indique el porcentaje de avance final de la obra, así como los recursos proyectados faltantes para su terminación. En el literal "o", se sugiere que se indique además de lo mencionado si se hicieron efectivas las garantías de amparo de los contratos de obra e interventoría, finalmente en el literal "q" agregar la palabra fiscal como sigue: "...concepto fiscal del organismo de control...".
- Art. 5, se sugiere:
 - I. El texto del párrafo 1 y el 5 podrían unificarse.
 - II. Teniendo en cuenta los estrictos eventos establecidos en el párrafo 3, a criterio del ente de control fiscal no es necesario que la entidad contrate los servicios de un "experto en obras", toda vez que tal dictamen puede emitirlo un profesional de la ingeniería civil, de



preferencia que ya haga parte del personal de la entidad, lo anterior para efectos de no continuar invirtiendo recursos en una obra que por demás será demolida.

III. El plazo de diez días para que el ente de control fiscal emita concepto, de que trata el parágrafo 5, debe ampliarse a mínimo un mes y precisar el alcance de tal concepto en el sentido que el mismo se circunscriba a establecer si como consecuencia de la demolición dispuesta administrativamente concurren los elementos que den lugar a un posible detrimento, caso en el cual se dará inicio a la correspondiente acción fiscal.

- Art. 11 y 13, se sugiere adicionar "...de acuerdo a la disponibilidad de recursos con que se cuente en cada vigencia..."
- De otra parte, se sugiere se solicite concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el eventual impacto fiscal que puede generar el Proyecto de Ley en cumplimiento de lo establecido en la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones" en su Art. 7.

Además, se considera necesario traer a colación los comentarios realizados por la Contraloría Delegada de Gestión Pública frente al Proyecto de Ley 18 de 2010 "Por medio de la cual se dictan medidas para la detección y evaluación de Obras Inconclusas de las entidades Públicas y se dictan otras disposiciones" el cual pretendió en su momento crear el sistema de registro de obras inconclusas y abandonadas, dicho proyecto fue iniciativa de la Honorable Senadora Claudia Janeth Wilches y nombrado como ponente el Honorable Senador Carlos Alberto Baena.

Frente a dicho proyecto se manifestó lo siguiente:

- El proyecto de Ley propone realizar un inventario de las obras inconclusas en cada Entidad, sin embargo, de ejecutarse en la forma prevista quedaría relegado solamente a un control administrativo transitorio. Resulta fundamental acompañar este procedimiento con un mecanismo que garantice la revelación de la condición de "Obra inconclusa". Para esto es indispensable la intervención de la Contaduría General de la Nación, como máxima autoridad reguladora del país en materia contable pública, como lo establece el artículo 354 de la Constitución Política de Colombia en los siguientes términos: "(...) Corresponde al contador general las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley".



De esta forma, con las instrucciones que dicte sobre el particular la Contaduría General de la Nación, el proceso contable se concretaría de forma eficaz en el reconocimiento y la revelación de hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, que afecten la situación, la actividad y la capacidad para prestar servicios o generar flujos de recursos de una entidad contable pública en particular.

En concreto, sería necesario que la Contaduría General de la Nación abordará el tema del proyecto de ley en los procedimientos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública, que tratan sobre los procedimientos contables para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las propiedades, planta y equipo, así mismo, sería necesaria la creación de un código contable que permita realizar la clasificación de las obras que se encuentren en esta condición, separándolas de las construcciones en curso, cuya ejecución se adelanta sin contratiempos, ya que actualmente el Catalogo General de Cuentas contempla solo las siguientes condiciones para activos fijos:

- 1615 - Construcciones en curso
- 1620 – Maquinaria, planta y equipo en montaje
- 1625 – Maquinaria, planta y equipo en tránsito
- 1636 – Propiedades, planta y equipo en mantenimiento
- 1637 - propiedades, planta y equipo no explotados
- 1705 - bienes de beneficio y uso público e histórico y cultural en construcción

Con la creación del código contable se cumple además con las características cualitativas que debe tener la información contable pública, entre otras, la materialidad, razonabilidad y confiabilidad.

De igual forma, considerando que los registros contables de la entidades constituyen el insumo fundamental para la elaboración de los Estados Financieros e informes complementarios y que los mismos deben ser consistentes con los postulados de confiabilidad y utilidad en la información para atender propósitos de cultura ciudadana, gestión, control, análisis y toma de decisiones, se fundamenta la distinción de la condición dentro de los activos improductivos las "Obras inconclusas", de forma que quienes consulten los Estados Financieros pueden evidenciar los problemas asociados a la administración de este tipo de activos.

Es importante recordar que dada la trascendencia que las Notas a los Estados Contables aportan a la Revelación de la información es de obligatorio cumplimiento su presentación, sobre todo en casos como los referenciados ya que estas notas permitirían revelar las situaciones acontecidas sobre tales activos, citando las acciones administrativas y jurídicas adelantadas.



- Se considera pertinente que los autores y ponentes del proyecto verifiquen la correlación de la iniciativa legislativa con las políticas dictadas en los CONPES 3493 de 2006 "Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA" y 3615 de 2009 "Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos".

El primero de ellos tiene el siguiente objetivo de política: "Contar con un colector que adquiera, administre, sanee, mantenga y/o enajene los activos, cualquiera que sea su naturaleza, de las entidades públicas de cualquier orden, con el objeto de alcanzar una gestión eficiente, maximizando el retorno económico y social de los activos del Estado y aprovechando el conocimiento de una entidad estatal para el manejo de activos *improductivos*"¹.

Por su parte el CONPES 3615 DE 2009 tiene el siguiente objetivo: "Modernizar la infraestructura de las entidades públicas con el fin de responder a las necesidades estratégicas y operacionales de las *mismas*"².

Así mismo, es importante verificar la posibilidad de vincular a la sociedad Central de Inversiones S. A. CISA en la iniciativa legislativa, por el papel que dentro de la administración de activos se le ha asignado a esta Entidad, la cual gracias a los resultados favorables presentados durante los últimos años y la culminación del proceso de saneamiento y fortalecimiento patrimonial de la banca pública, tiene un nuevo alcance dentro de la actividad como colector para la realización de una eficiente gestión de los activos improductivos de diversas entidades públicas de cualquier orden o rama.

De esta forma, el Decreto 4819 de 2007 "por el cual se modifica la estructura de Central de Inversiones S. A. CISA y se dictan otras disposiciones". En su artículo segundo se precisa:

ARTICULO 2°. Objeto. CISA tendrá por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatarios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

¹ Documento Conpes 3493 de 2007, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, pág. 7.

² Documento CONPES 3615 de 2009, Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, pág. 28.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por tanto, la experiencia de esta Entidad puede ser capitalizada, asignándole dentro del proyecto de ley funciones relacionadas con su objeto, como puede ser la asesoría técnica y profesional en el diagnóstico y/o valoración de activos y el apoyo para la toma de decisiones sobre el destino de las obras inconclusas que se hayan inventariado.

Firma:

SEBASTIAN MONTOYA MEJIA

**Contralor Delegado para el Sector Infraestructura, Telecomunicaciones,
Comercio Exterior, y Desarrollo Regional (E)**

Revisó:  Martha Marlene Sosa Hernández Directora de Estudios Sectoriales

Proyectó:  Freddy Hernando Hernandez Camelo Profesional Universitario Grado