

Bogotá D.C., octubre de 2025

Doctor
Haiver Rincón Gutiérrez
Presidente Comisión Sexta
Cámara de Representantes
E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara** “*Por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones*”.

Señor Presidente,

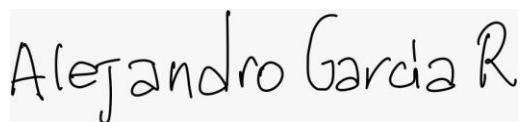
Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia **positiva** del Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara para primer debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Adjunto a la presente la ponencia en original y 3 copias.

Cordialmente,



JAI ME RAÚL SALAMANCA TORRES
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Ponente
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 026 DE 2025 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS, SE ARTICULAN MECANISMOS DE SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE OBRAS A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

A continuación, se presenta Informe de Ponencia correspondiente al Primer Debate del Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara “*Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones*”. La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa
3. Contenido de la iniciativa
4. Marco Constitucional, jurisprudencial y normativo
5. Justificación de la iniciativa
6. Pliego de modificaciones
7. Conflictos de interés
8. Impacto Fiscal
9. Proposición
10. Texto propuesto para primer debate

1. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la Exposición de Motivos, el presente proyecto de ley pretende fortalecer la gestión pública y el control social e institucional sobre la ejecución de las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación de un Sistema Nacional de Información que, a través del uso de herramientas tecnológicas, información georreferenciada y evidencia audiovisual, permita conocer en tiempo real el estado de avance físico de dichas obras.

La propuesta busca modernizar y optimizar los mecanismos de supervisión, monitoreo y divulgación pública de la ejecución de proyectos de infraestructura, con el propósito de:

- Incrementar la participación ciudadana y el control social efectivo.
- Garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos invertidos.
- Mejorar la calidad y oportunidad en la entrega de las obras.



El proyecto incorpora buenas prácticas y estándares internacionales aplicados en el sector público y privado, particularmente en materia de control de ejecución de obras e innovación digital, adecuándolos a la realidad institucional del país.

Se trata de una solución práctica y costo-eficiente, orientada a restablecer la confianza ciudadana en la gestión pública y elevar los índices de transparencia en la ejecución contractual, mediante la implementación obligatoria de tecnologías accesibles y de uso común —como drones, teléfonos móviles y cámaras 360°— para la captura periódica de evidencia audiovisual.

Esta evidencia será publicada en una plataforma digital de acceso público, con un lenguaje claro y de fácil comprensión, que integre en tiempo real información financiera, técnica y cronogramas de las obras, superando las limitaciones actuales del SECOP, cuya consulta y análisis resultan complejos para la ciudadanía.

El impacto de la iniciativa se dimensiona frente a la magnitud del problema actual, que comprende más de mil obras inconclusas o en grave riesgo de abandono y la pérdida de miles de millones de pesos del erario público.

Con la implementación de este sistema, se busca facilitar la labor de los organismos de control y de la ciudadanía en general, quienes, mediante la interacción física y digital con la información, podrán ejercer un control más riguroso, contrastando los registros audiovisuales con los cronogramas y planes financieros, lo que contribuirá a reducir los retrasos, los sobrecostos y las prácticas irregulares en la contratación pública.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 21 de julio de 2025 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara “*Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones*” por iniciativa de los Honorables Representantes Duvalier Sánchez Arango y Cristian Danilo Avendaño Fino.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron enviados a la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes designó a los Honorables Representantes Jaime Raúl Salamanca Torres y Alejandro García Ríos como ponentes para el primer debate.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de cuatro (19) artículos, en los que se incluye su vigencia, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 1.	Se establece como objeto del proyecto de ley el fortalecimiento de la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.
Artículo 2.	Establece el ámbito de aplicación. Se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o asociadas que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas financiadas con recursos públicos.
Artículo 3.	Establece las definiciones para la aplicación de la ley.
Artículo 4.	Crea el Sistema como una plataforma digital de acceso público que integrará imágenes, videos, recorridos virtuales y datos actualizados de fácil comprensión para la ciudadanía sobre el estado de ejecución física y financiera de las obras públicas financiadas con recursos de la nación o de las entidades territoriales. La administración del Sistema estará a cargo de Colombia Compra Eficiente.
Artículo 5.	Indica que el sistema deberá contar con un módulo interactivo que permita a la ciudadanía presentar denuncias, quejas o alertas relacionadas con posibles irregularidades en la ejecución de cada una de las obras públicas financiadas con recursos públicos.
Artículo 6.	El Gobierno Nacional tendrá hasta seis meses para reglamentar los criterios sobre la interoperabilidad, la calidad de los datos y estándares técnicos mínimos para la operación del Sistema. Establece los mínimos a garantizar.
Artículo 7.	Señala que las personas naturales o jurídicas responsables de la interventoría de las obras públicas financiadas con recursos públicos deberán documentar de manera mensual los avances físicos en la ejecución de obras, mediante la captura de material audiovisual, incluyendo fotografías, videos y recorridos virtuales.
Artículo 8.	Establece que toda obra financiada con recursos públicos deberá contar en su señalización con un código QR visible que redirija al apartado de dicha obra dentro del Sistema.
Artículo 9.	Establece las responsabilidades de los supervisores de obra. Estos deberán actualizar de manera mensual en el sistema la información de las obras a su cargo, entre otras.
Artículo 10.	Establece las responsabilidades de los interventores. Estos deberán registrar de manera digital el avance físico y financiero de la obra de manera mensual, y remitir la evidencia audiovisual a los supervisores de obra. Este requerimiento no generará ningún costo adicional para la obra, ya que se encuentra dentro de las funciones propias de los interventores.
Artículo 11.	Establece las responsabilidades de los contratistas. Estos deben permitir y coordinar la captura del material audiovisual sobre el avance de la ejecución de la obra, suministrar información de manera oportuna y se prohíbe que obstaculicen el acceso a la obra para fines de documentación y transparencia a los órganos de control, así como a las corporaciones públicas.
Artículo 12.	Establece las responsabilidades del administrador del sistema, entre las que resalta la garantía de disponibilidad, estabilidad, accesibilidad y seguridad del sistema.
Artículo 13.	La información registrada en el Sistema constituirá un insumo oficial y de acceso permanente para el ejercicio de las funciones preventivas

	de vigilancia y control por parte de los organismos de control, las corporaciones públicas con funciones de control político y la ciudadanía en general.
Artículo 14.	Señala que el incumplimiento de las obligaciones establecidas podrá dar lugar a sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias o contractuales.
Artículo 15.	Señala que las entidades territoriales podrán recibir incentivos en el marco del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) por la implementación de mecanismos efectivos de vigilancia.
Artículo 16.	Se protege el derecho de las veedurías ciudadanas, JAC, consejos comunitarios, CMJ, personerías municipales y demás instancias de control social a acceder a información veraz, oportuna y actualizada sobre el estado de ejecución de las obras públicas.
Artículo 17.	Cualquier persona podrá utilizar medios tecnológicos como drones, cámaras u otros dispositivos autorizados para observar, registrar y publicar el estado de avance físico de las obras que se ejecuten con recursos públicos.
Artículo 18.	El Sistema entrará en operación dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la ley.
Artículo 19.	Vigencia.

4. MARCO CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVO

La presente iniciativa se fundamenta en el reconocimiento de los principios que rigen la función administrativa, particularmente en lo relativo a la transparencia en la gestión pública, la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo eficiente de los recursos del erario y el derecho ciudadano a participar en el control social mediante el acceso oportuno a información veraz y completa.

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.”

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

“ARTÍCULO 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación.”

Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.”

“ARTÍCULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)"

“ARTÍCULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (subrayado fuera del texto)

Como se puede observar, desde el punto de vista constitucional, el proyecto desarrolla los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2, al fortalecer la participación de la ciudadanía en las decisiones que la afectan y al garantizar la protección de los bienes públicos como parte de los deberes sociales del Estado. Igualmente, materializa los derechos consagrados en los artículos 20 y 74, que reconocen la libertad de informar y recibir información veraz e imparcial, así como el acceso de todas las personas a documentos públicos, derechos que, con la creación de este sistema, se convierten en herramientas prácticas y efectivas para ejercer el control social e institucional por parte de la ciudadanía y las corporaciones públicas dentro de sus funciones de control político.

Por su parte, el artículo 209 encuentra desarrollo directo en la medida en que el sistema propuesto promueve los principios de publicidad, moralidad, eficacia y economía en la función administrativa, permitiendo a las entidades coordinar sus actuaciones y mejorar la calidad del gasto público en beneficio del interés general, mediante la incorporación de herramientas de seguimiento a la ejecución de obras en tiempo real.

FUNDAMENTOS LEGALES.

Ley 80 de 1993 - Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Los artículos 23 y 66 establecen el deber de las entidades estatales de actuar con transparencia, y promueve las acciones de vigilancia y el control ciudadano sobre la contratación estatal.

Artículo 23. De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. *Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.*

Artículo 66. De la Participación Comunitaria. *Todo contrato que celebren las entidades estatales, estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano.*

Las asociaciones cívicas comunitarias de profesionales, benéficas o de utilidad común, podrán denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, o faltas en materia de contratación estatal.

Las autoridades brindarán especial apoyo y colaboración a las personas y asociaciones que emprendan campañas de control y vigilancia de la gestión pública contractual y oportunamente suministrarán la documentación o información que requieran para el cumplimiento de tales tareas (...)

Ley 1150 de 2007 - Medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. Mediante esta Ley se promovió la publicidad de los procesos contractuales a través de la creación del SECOP, y la obligación de entregar información veraz y oportuna.

Artículo 3º. De la contratación pública electrónica. *De conformidad con lo dispuesto en la Ley 527 de 1999, la sustanciación de las actuaciones, la expedición de los actos administrativos, los documentos, contratos y en general los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, podrán tener lugar por medios electrónicos. Para el trámite, notificación y publicación de tales actos, podrán utilizarse soportes, medios y aplicaciones electrónicas. Los mecanismos e instrumentos por medio de los cuales las entidades cumplirán con las obligaciones de publicidad del proceso contractual serán señalados por el Gobierno Nacional.*

Lo anterior, sin perjuicio de las publicaciones previstas en el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Con el fin de materializar los objetivos a que se refiere el inciso anterior, el Gobierno Nacional desarrollará el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop (...)

Artículo 8º. De la publicación de proyectos de pliegos de condiciones, y estudios previos. *Con el propósito de suministrar al público en general la información que le permita formular observaciones a su contenido, las entidades publicarán los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes, en las condiciones que señale el reglamento. La información publicada debe ser veraz, responsable, ecuánime, suficiente y oportuna.*

Ley 1474 de 2011: Estatuto Anticorrupción. Obliga a implementar programas de transparencia y fortalecer la supervisión e interventoría contractual para prevenir actos de corrupción.

Artículo 73. *Cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, deberá implementar Programas de Transparencia y Ética Pública con el fin de promover la cultura de la*

legalidad e identificar, medir, controlar y monitorear constantemente el riesgo de corrupción en el desarrollo de su misionalidad. Este programa contemplará, entre otras cosas: (...)

c. Redes interinstitucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad;

d. Canales de denuncia conforme lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1474 de 2011,

e. Estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad;

f. Todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesario incluir para prevenir y combatir la corrupción.

Artículo 83. Supervisión e intervención contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda (...)

Ley 1712 de 2014: Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

Artículo 3º. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios:

Principio de transparencia. Principio conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (...)

Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos indicada en el artículo 9º literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga sus veces, a través del cual podrá accederse directamente a la información correspondiente

al respectivo proceso contractual, en aquellos que se encuentren sometidas a dicho sistema, sin excepción.

Parágrafo. Los sujetos obligados deberán actualizar la información a la que se refiere el artículo 9º, mínimo cada mes.

En conclusión, el presente proyecto de ley se encuentra plenamente armonizado con los principios constitucionales y legales que rigen la función administrativa, la contratación pública y el derecho de acceso a la información.

No pretende sustituir los mecanismos existentes, sino complementarlos y actualizarlos. Mediante la incorporación de estándares tecnológicos modernos, como la exigencia de contar con evidencia audiovisual en tiempo real, monitoreo georreferenciado y códigos QR en las vallas de obras, se busca llenar un vacío normativo en materia de seguimiento preventivo y transparente de la ejecución contractual, garantizando así un mayor control social, una actuación más oportuna de los órganos de control y la recuperación de la confianza ciudadana en la gestión de los recursos públicos.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La justificación de la iniciativa por parte de los autores incluye los elementos señalados a continuación.

5.1. Contexto general.

Actualmente el país enfrenta un panorama crítico en materia de obras de infraestructura financiadas con recursos públicos. A lo largo del territorio nacional, se registran proyectos inconclusos, retrasados o con sobrecostos que generan impactos negativos en múltiples niveles: afectan la calidad de vida de la población, comprometen la competitividad de las regiones, retrasan la satisfacción de necesidades básicas y deterioran la confianza ciudadana en las instituciones públicas y en el sector constructor.

Esta situación no solo perjudica a los usuarios directos de la infraestructura, sino que debilita la percepción pública sobre la correcta inversión y manejo de los recursos estatales. El problema se agrava porque la ciudadanía, pese a ser la principal afectada, enfrenta serias barreras para conocer de manera clara y oportuna el estado real de las obras. El acceso a la información especializada es complejo, los informes son altamente técnicos, incompletos o desactualizados, y las plataformas oficiales, como el SECOP, resultan difíciles de consultar e interpretar para personas sin formación técnica en contratación pública.

Mientras tanto, la afectación sobre la comunidad es directa e ineludible. Cada retraso, sobrecosto o suspensión repercute de manera inmediata en la vida de los habitantes del área de influencia de los proyectos.

Según el Diagnóstico Nacional de Elefantes Blancos y Obras Inconclusas, presentado por la Contraloría General de la República a corte del 22 de enero de 2024, se han

identificado 1.795 proyectos sin utilidad pública y social, que en conjunto comprometen recursos por más de \$21,1 billones de pesos¹.

De este total, 1.070 proyectos fueron catalogados como elefantes blancos u obras inconclusas, representando un valor aproximado de \$6,1 billones, mientras que 725 proyectos fueron clasificados como proyectos críticos, con recursos comprometidos que ascienden a \$14 billones de pesos.

El impacto territorial es igualmente alarmante. Cundinamarca encabeza la lista con 175 proyectos, seguido por Antioquia (154), Valle del Cauca (144), Santander (110) y Tolima (103). Sin embargo, el mayor volumen de recursos comprometidos se concentra en los departamentos de Huila, con \$5,1 billones; Valle del Cauca, con \$3,3 billones; Antioquia, con \$1,3 billones; Tolima, con \$1,17 billones; y Santander, con \$950.200 millones de pesos.

En cuanto a los sectores, los más afectados son transporte, que concentra una cuantía de \$10,2 billones, seguido por agua potable y saneamiento básico con \$3,4 billones, y educación con \$2,8 billones. Estas cifras reflejan no solo el impacto fiscal de la ineficiencia en la ejecución de proyectos, sino también el profundo rezago en áreas estratégicas para el bienestar y el desarrollo humano, como la movilidad, el acceso a servicios básicos y la infraestructura educativa.

En una actualización más reciente, la Contraloría, mediante respuesta a un derecho de petición con corte al 28 de abril de 2025, identificó **1.048 proyectos** por un valor total de **\$51,23 billones**, distribuidos así:

- 471 obras inconclusas o elefantes blancos, por \$5,10 billones.
- 555 proyectos críticos, por \$43,99 billones.
- 22 proyectos priorizados, que suman \$2,14 billones.

Un caso ilustrativo de esta problemática es el Valle del Cauca, que, según la misma Contraloría, contaba en 2024 con 144 obras catalogadas como elefantes blancos. Entre las más representativas se encuentran el **Puente de Juanchito**, cuya construcción se prolongó cerca de nueve años, y el macroproyecto **“Parques para la Gente”**, que comprende 13 obras con un retraso promedio de 18 meses y adiciones presupuestales superiores a \$94 mil millones de pesos. Estos ejemplos evidencian que, más allá de las cifras, cada obra inconclusa representa recursos públicos inmovilizados, oportunidades de desarrollo perdidas y derechos fundamentales insatisfechos para miles de ciudadanos.

Si bien el país cuenta desde la Ley 2020 de 2020 con el **Registro Nacional de Obras Civiles Inconclusas**, administrado por la Contraloría General de la República, este mecanismo no ha sido suficiente para prevenir la proliferación de proyectos inconclusos o críticos. Su utilidad es principalmente reactiva y sancionatoria, pues se limita a consolidar un inventario de obras que, una vez vencido el cronograma

¹ Recuperado de: <https://www.infobae.com/colombia/2024/02/20/elefantes-blancos-en-colombia-superaron-los-20-billones-contraloria-hizo-un-fuerte-llamado-a-los-alcaldes/>

previsto en el contrato, requieren ser objeto de una evaluación técnica, física o financiera para determinar su terminación, demolición o la adopción de medidas extraordinarias.

En otras palabras, el Registro no realiza un seguimiento preventivo o en tiempo real de la ejecución de los proyectos, sino que interviene cuando el incumplimiento ya se ha materializado. Este diseño implica que:

1. El reporte se produce una vez agotado el plazo contractual, lo cual imposibilita alertar de manera temprana sobre retrasos o sobrecostos que podrían corregirse durante la ejecución.
2. La información disponible no ofrece evidencia audiovisual ni datos de avance físico verificables, lo que limita el control social y la capacidad de los entes de control de actuar de forma preventiva.
3. Su finalidad es principalmente incidir en la evaluación de las futuras ofertas de los contratistas anotados en el Registro, mas no garantizar la transparencia ni la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las obras en curso.

Por estas razones, el sistema actual no aborda la raíz del problema: la falta de mecanismos tecnológicos que permitan monitorear permanentemente el avance físico y financiero de las obras, identificar riesgos antes de que se conviertan en incumplimientos y facilitar la intervención temprana de los órganos de control y de la ciudadanía.

El proyecto de ley que se propone complementa y fortalece este vacío, al establecer un sistema de información en tiempo real, soportado en evidencia audiovisual y georreferenciada, que permitirá actuar de manera preventiva, reducir el riesgo de nuevos elefantes blancos y mejorar la confianza ciudadana en el manejo de los recursos públicos.

5.2. Análisis costo-beneficio de la iniciativa.

Uno de los problemas más persistentes y costosos en la gestión de obras públicas en Colombia es la proliferación de proyectos inconclusos, con sobrecostos o abandonados —los denominados "elefantes blancos"— que generan un notable detrimiento patrimonial para el Estado. Para abordar este fenómeno de manera preventiva y eficiente, se propone la implementación de un sistema nacional de vigilancia de obras públicas que utilice drones, imágenes satelitales y contenido audiovisual generado tanto por entidades oficiales como por ciudadanos. Esta herramienta tecnológica permitiría monitorear el avance físico de las obras en tiempo real, fomentar la transparencia y generar alertas tempranas ante posibles incumplimientos.

El análisis costo-beneficio de esta iniciativa es favorable. Si bien la adquisición y operación de drones, el almacenamiento de contenido audiovisual y la creación de una plataforma interoperable con acceso público representan una inversión inicial significativa, este gasto es sustancialmente menor en comparación con las pérdidas que el Estado ha asumido históricamente por proyectos inconclusos o mal

ejecutados. Según cifras de la Contraloría General de la República, en los últimos años se han identificado más de 1.500 elefantes blancos que comprometen billones de pesos en recursos públicos. Con un sistema de vigilancia eficaz, incluso una reducción parcial de estos casos representaría un ahorro que supera con creces los costos operativos del sistema.

Además del beneficio económico directo, este mecanismo también permitiría reducir el número de litigios y procesos administrativos entre el Estado y los contratistas. Al contar con evidencia audiovisual continua del avance de la obra, se mejora la capacidad del Estado para exigir el cumplimiento de los cronogramas y especificaciones técnicas pactadas en los contratos. Esto fortalece la posición jurídica del Estado en caso de controversias y disuade a los contratistas de incurrir en incumplimientos, reduciendo así la necesidad de acudir a instancias judiciales o arbitrales costosas y prolongadas.

Otro componente fundamental de esta propuesta es la participación activa de la ciudadanía. Al permitir que personas naturales puedan registrar y compartir contenido sobre el estado de las obras, se multiplica la capacidad de vigilancia sin aumentar de forma proporcional el gasto público. Esta participación, además de fomentar la apropiación social de lo público, contribuirá a la descentralización del control y a la generación de alertas oportunas desde los territorios, especialmente en regiones de difícil acceso.

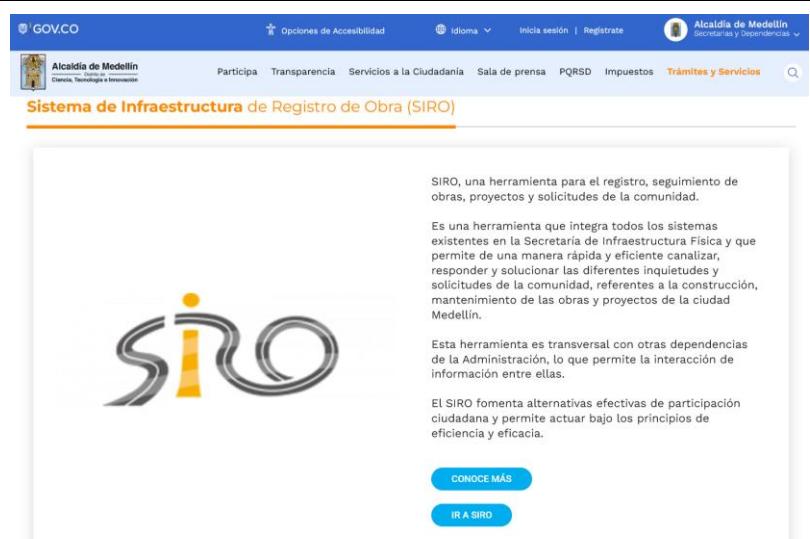
En conclusión, la creación de un sistema de vigilancia de obras públicas basado en tecnología audiovisual y participación ciudadana es una inversión estratégica que puede transformar la gestión de la infraestructura estatal. No solo permite ahorrar recursos al prevenir elefantes blancos y reducir sobrecostos, sino que también fortalece la transparencia, acorta los tiempos de respuesta institucional y mejora la eficiencia del gasto público. En un contexto donde la confianza en las instituciones y el buen uso de los recursos públicos son prioridades nacionales, esta iniciativa representa un paso firme hacia una administración más eficiente, participativa y responsable.

5.3. Análisis de antecedentes, modernidad, utilidad pública y éxitos.

A continuación, se presenta una descripción de algunas plataformas o sistemas de información que se han implementado en diferentes ciudades, con el objetivo de hacerle seguimiento al avance de las obras públicas en el país, y se explica en análisis de derecho comparado otras tecnologías o metodologías adoptadas para abordar el problema de sobrecostos y retrasos en las obras públicas en el mundo:

5.3.1. Plataformas digitales.

Respecto a las plataformas ya desarrolladas a voluntad de los diferentes entes públicos y a exigencia de la ciudadanía en diferentes partes del país, así como de iniciativas internacionales de buenas prácticas gubernamentales y de transparencia, se recogen como antecedentes relevantes y casos de éxito los siguientes:

NOMBRE PLATAFORMA	VISOR EN PÁGINA WEB
<p>Registro de Obras Inconclusas de la Contraloría General (Ley 2020 de 2020)</p> <p>https://obrasinconclusas.contraloria.gov.co</p>	
<p>Monitor de Obras de la Alcaldía Distrital de Santiago de Cali (2023-2024)</p> <p>lookerstudio.google.com/u/0/reporting/ce918891-9d1c-444b-8d63-4a245e0eecae?s=vFJmYXPTZ_k</p>	
<p>Sistema de Infraestructura de Registro de Obra (SIRO) Alcaldía de Medellín:</p> <p>https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-infraestructura-fisica/siro/</p>	

Tablero Seguimiento Obras e Infraestructura Transparente Alcaldía de Bogotá:

<https://bogota.gov.co/asi-vamos/seguimiento-a-las-obra>

<https://gobiernoabierto.bogota.gov.co/gab/categoria/infraestructura-transparente>



Sobre GAB ▾ Transparency Participación Colaboración SuperCade Virtual Servicios

Infraestructura transparente

¿Quieres saber cómo avanzan las principales obras públicas de Bogotá? En este tablero podrás consultar información actualizada y detallada sobre los proyectos de infraestructura más relevantes de la ciudad. Conoce el avance físico y presupuestal de cada obra, revisa el estado de los contratos asociados y accede a los datos financieros en un solo lugar. Además, puedes filtrar la información por tipo de proyecto o entidad ejecutora, para facilitar tu consulta y fortalecer la transparencia en la gestión pública.

CiTI Iniciativa de Transparencia en Infraestructura

Bogotá, Colombia

Corresponden a proyectos a cargo del IDU, RenoBo y Empresa Metro de Bogotá		Total Proyectos: 122
Entidad	Selección Proyecto	Ejecutor
Proyectos	Presupuesto \$15.201.955.092 mill.	Avance Proyecto Selección Proyecto
122		Inicial Planeada Selección Proyecto
		Fin Planeada Selección Proyecto

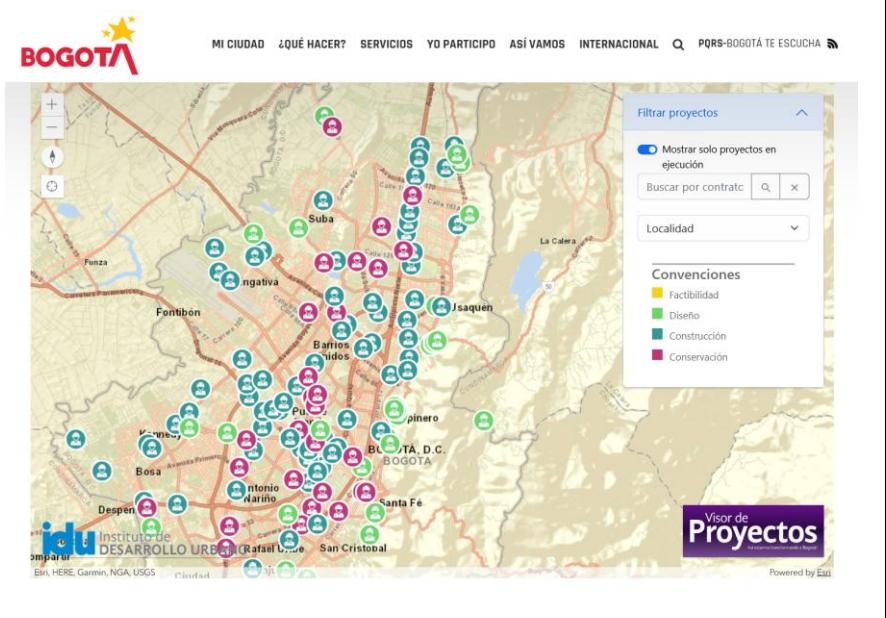
Fuente de Financiación

Proyectos por Entidad

Entidad

Mapa Obras Infraestructura IDU de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

<https://bogota.gov.co/mapa-obras-idu>



MI CIUDAD ¿QUÉ HACER? SERVICIOS YO PARTICIPO ASÍ VAMOS INTERNACIONAL Q PQRS-BOGOTÁ TE ESCUCHA

Filtrar proyectos

Mostrar solo proyectos en ejecución

Buscar por contrato

Localidad

Convenciones

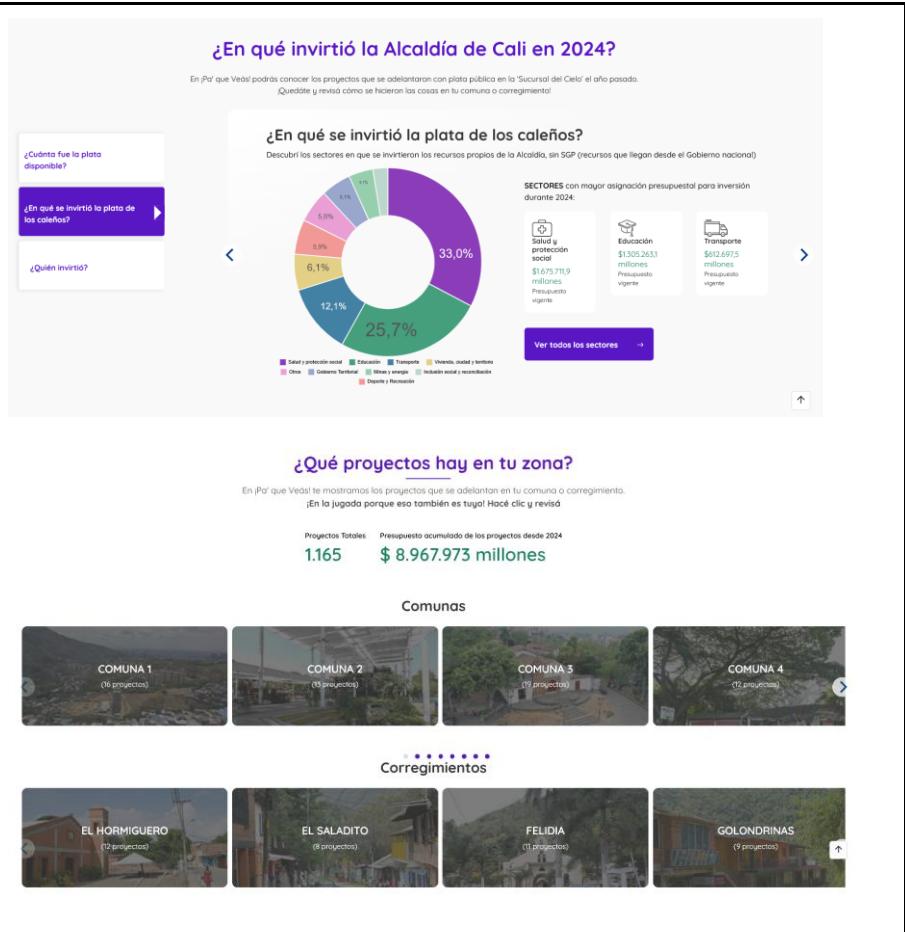
- Facilidad
- Diseño
- Construcción
- Conservación

Visor de Proyectos

Powered by Esri

Mapa, Gráficos y Monitor de Inversión Pública ‘Pa’ que Veás’ Alcaldía de Cali:

<https://paqueveas.cali.gov.co/Home>



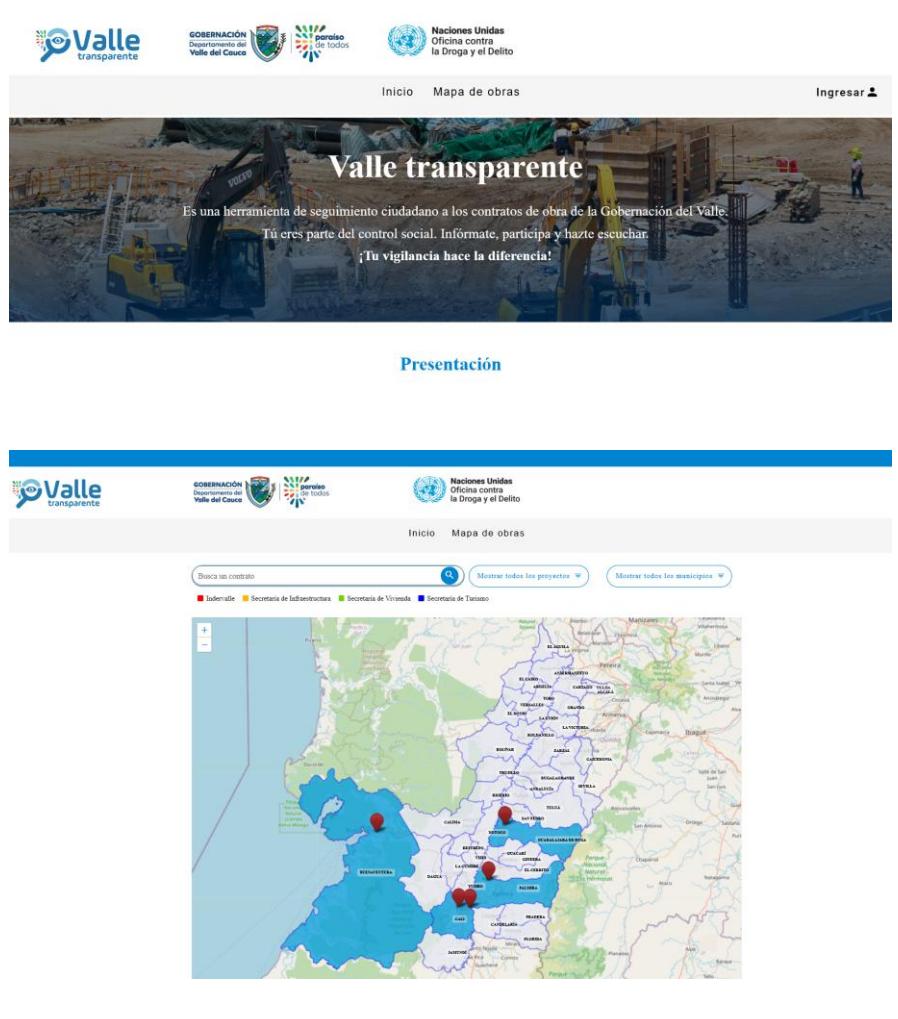
Mapa Elefantes Blancos y Obras Inconclusas del Valle, Honorable Diputado Ing. Esteban Oliveros Montoya, Asamblea Departamental del Valle del Cauca:

<https://www.estebanoliveros.com/elefantes-blancos>



Mapa Transparencia en Obras Públicas de la Gobernación del Valle del Cauca:

testgobernacionvalledelcauca.rocol.org



The screenshot displays the homepage of the 'Valle transparente' website. At the top, there are logos for the Gobernación del Valle del Cauca, UN Paraiso de todos, and Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. Below the header, there are links for 'Inicio' and 'Mapa de obras'. A banner features a photograph of a construction site with heavy machinery and the text: 'Valle transparente', 'Es una herramienta de seguimiento ciudadano a los contratos de obra de la Gobernación del Valle.', 'Tú eres parte del control social. Informate,参与和 hazte escuchar.', and 'Tu vigilancia hace la diferencia!'. A blue bar below the banner contains the text 'Presentación'. The main content area shows a map of the Valle del Cauca region with several red dots indicating project locations. A legend at the top of the map identifies the colors: red for Infraestructura, yellow for Secretaría de Infraestructura, green for Secretaría de Vivienda, and blue for Secretaría de Turismo.

Sin duda, estas plataformas y sistemas de información han representado un avance significativo en materia de transparencia y acceso a la información pública. No obstante, se trata de iniciativas desarticuladas entre sí, cuya eficacia se ve limitada por la ausencia de estándares unificados y de un sistema nacional que consolide la información.

La frecuencia de actualización es, en la mayoría de los casos, insuficiente para mantener estos bancos de datos oportunamente nutridos; algunos portales aparecen parcialmente abandonados o en evidente desuso, y en casi todos se advierte la ausencia de evidencia audiovisual en tiempo real —videos, imágenes aéreas o recorridos virtuales— que permita verificar de manera directa y objetiva el avance físico de las obras.

Esta fragmentación territorial en la generación y manejo de la información impide contar con un panorama completo y confiable sobre la ejecución de los recursos públicos a nivel nacional. De allí la necesidad de este proyecto de ley de crear un Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, que articule e integre estos esfuerzos dispersos, establezca criterios uniformes de actualización y calidad de los datos, y garantice a la ciudadanía y a los órganos de control un acceso centralizado, interoperable y en tiempo real a la información,

contribuyendo así a un control preventivo más eficaz y a la reducción de riesgos de corrupción o ineficiencia en la ejecución de la infraestructura pública.

A nivel internacional², la tendencia en el sector de la construcción³ —tanto público como en el sector privado— apunta no solo a la incorporación de nuevas tecnologías como cámaras, drones, sensores y otros dispositivos con eficiencia comprobada en el seguimiento y control de obras⁴, sino también al desarrollo e implementación de metodologías avanzadas de construcción y gestión de proyectos de infraestructura, entre las que destacan Lean Construction (LEAN) y Building Information Modeling (BIM)⁵, ampliamente reconocidas por optimizar costos, tiempos de ejecución y calidad en la entrega de las obras.

² Países como **Estados Unidos, Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, Suecia, o el Reino Unido**, para el año 2016 habían comenzado su exploración, investigación e integración de BIM como una metodología en las construcciones públicas a su cargo, principalmente en las carreteras públicas con experiencias de éxito, lo que las reconoce como “**Naciones Maduras en BIM**”. <https://highways.dot.gov/media/1106>

³ El sistema ha resultado tan efectivo, que diversos países entre los ya mencionados, al haber adoptado BIM como una política de infraestructura a cumplir e incentivar en sus contratistas de obras públicas, han desarrollado su propio flujo de trabajo y documentado los beneficios derivados como es el caso de la **Administración Federal de Carreteras del Departamento del Transporte de los Estados Unidos**, <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/bim/>

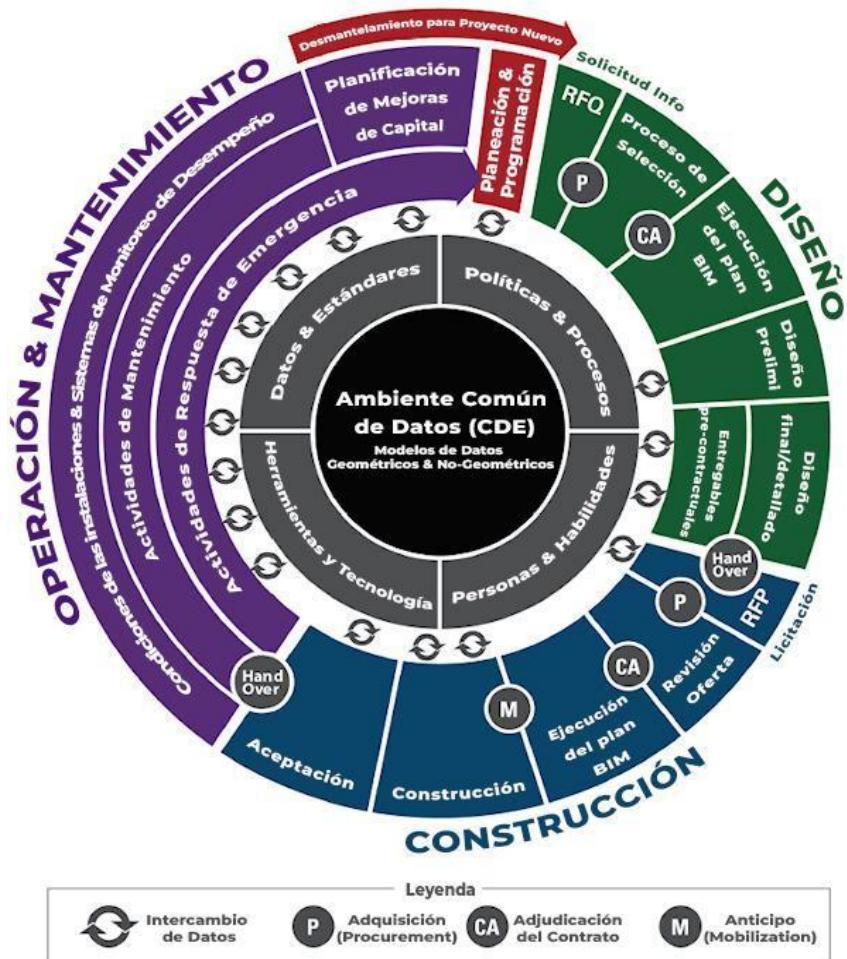
⁴ “Prouesta de Herramientas de Lean para mitigar los retrasos y sobrecostos en los Proyectos de Construcción” traducido de “Lean Tools Proposal to Mitigate Delays and Cost Overruns in Construction Projects” Traducido com 2020.

https://www.researchgate.net/publication/342927426_Lean_Tools_Proposal_to_Mitigate_Delays_and_Cost_Overuns_in_Construction_Projects

⁵ “Monitoreo, seguimiento y control en proyectos de construcción apoyados en Building Information Modeling: Una revisión sistemática” 2018.

https://www.researchgate.net/publication/330988683_Monitoreo_seguimiento_y_control_en_proyectos_de_construccion_apoyados_en_Building_Information_Modeling_Una_revision_sistemática

Figura 1. Flujo de trabajo del Modelo BIM.



Fuente: Original de: Administración Federal de Carreteras, Departamento del Transporte de los Estados Unidos, 2022. Traducción propia.⁶

Durante los últimos años, el país ha acelerado de manera significativa la adopción y apropiación de tecnologías de la información en el sector público, impulsando inversiones orientadas al desarrollo de herramientas digitales para fortalecer el gobierno abierto, la gobernanza digital, la rendición de cuentas, la transparencia, la gestión pública y la eficiencia administrativa, incluso en ámbitos tradicionalmente rezagados como la rama judicial.

La necesidad y conveniencia de avanzar en esta línea se evidencian en las plataformas y sistemas previamente referenciados, los cuales, aunque han representado un paso importante, no incorporan aún metodologías ágiles y eficientes aplicadas en la industria constructiva internacional, como Lean Construction (LEAN) o Building Information Modeling (BIM). Sin embargo, **iniciativas legislativas como esta, habilitan y abren el camino para que, progresivamente, la contratación pública en Colombia adopte estándares modernos, generando beneficios a largo plazo como**

⁶ Tomada originalmente de: <https://highways.dot.gov/research/research-programs/infrastructure/building-information-modeling-bim-infrastructure-overview> Ahora visible en otra versión en: <https://www.fhwa.dot.gov/infrastructure/bim/>

reducción de tiempos de ejecución, disminución de sobrecostos, implementación de modelos de construcción sostenible y de alta precisión, y la consolidación de mejores prácticas constructivas.

Figura 2. Apropiación de BIM en Latino América hacia 2018.



Fuente: EDITECA 2018 ⁷

Por lo tanto, al evaluar las plataformas antes visualizadas y los enfoques modernos en auge, además de notar la evidente dispersión y/o desorganización de datos, así como aspectos por incluir, corregir, mejorar, estandarizar, unificar, optimizar, encontramos el siguiente diagnóstico puntual a modo de resumen que sirve de insumo para la fundamentación a las disposiciones propuestas en este proyecto de ley:

⁷ Apropiación de BIM en Latino América.(2018) EDITECA: Escuela de Formación online de Diseño, Ingeniería, Nuevas Tecnologías y Arquitectura. <https://editeca.com/bim-en-latinoamerica/>

Ente	Nombre o Abreviatura	Año de Anuncio	Año de Desarrollo	Años Disponibles	¿Vigente?	¿Opera?	RAZÓN U OBSERVACIÓN
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI	MONITOR DE OBRAS	2024 ⁸	CIRCA 2023	2023 - ? DESUSO	NO	NO	No se actualiza 2025
ALCALDÍA DE MEDELLÍN	SIRO	?	CIRCA 2022	2018 - ? DESUSO	NO	NO	No permite consulta Parece en desuso
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ	CoST	2021 ⁹	CIRCA 2020	2021 - PRESENTE	SI	SI	No muestra fecha e información a detalle. Se desconoce si se actualiza.
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	Registro Obras Inconclusas	2020	CIRCA 2021	2021 - PRESENTE	SI	NO	No se actualiza 2025, no es amigable, no presenta toda la info
GOBERNACIÓN DEL VALLE DEL CAUCA-ONUDC	Valle Transparente	2024	CIRCA 2025	2025 - PRESENTE	SI	PARCIALMENTE	Sólo contiene obras nuevas o por ejecutar, no previas, pendientes de entrega o en ejecución. Información relevante se mantiene aún sin revelar al público.
DIPUTADO ESTEBAN OLIVEROS	Registro Obras Inconclusas	2024	2024	2024 - PRESENTE	SI	SI	Sólo contiene obras en riesgo o a las que se les ha efectuado control político, a modo de rendición de cuentas. La actualización es semestral.
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI	“Pá que Veás”	2024 ¹⁰	2024	2025 - PRESENTE	SI	SI	No está enfocado a obras públicas exclusivamente, y no permite visualizar material audiovisual reciente de ellas.

por otro lado, otro antecedente directo y relevante para el estudio de esta iniciativa, es el Proyecto de Ordenanza 042 del 9 de octubre de 2024, presentado ante la Asamblea Departamental del Valle del Cauca por el Diputado Esteban Oliveros Montoya¹¹. Dicho proyecto, buscaba la creación de un sistema departamental para el seguimiento en la ejecución de obras, mediante el uso de herramientas tecnológicas y de georeferenciación, sin embargo, la iniciativa fue negada en primer debate sin que mediara una discusión de fondo.

5.3.2. Vallas informativas y códigos QR en las obras públicas.

En el marco de la búsqueda de mayor transparencia y acceso oportuno a la información pública, la señalización de obras mediante vallas informativas ha sido, durante décadas, un mecanismo fundamental para comunicar a la ciudadanía datos básicos sobre la ejecución de proyectos de infraestructura.

En el ámbito local, los antecedentes se remontan al artículo 520 del Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá¹², y a nivel nacional al artículo 16 del Decreto 958 de

⁸ <https://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/180370/secretaria-de-infraestructura-desarrollo-monitor-de-obra-que-los-calenos-hagan-seguimiento-a-proyectos-ejercicio-de-transparencia/>

⁹ <https://bogota.gov.co/asi-vamos/transparencia/iniciativa-de-transparencia-en-infraestructura-en-bogota>

¹⁰ <https://www.iadb.org/es/noticias/la-ciudad-de-cali-presenta-plataforma-para-monitorear-inversion-publica-con-apoyo-del-bid>

¹¹ <https://es.scribd.com/document/777893661/Ordenanza-Anti-Elefantes-Blancos>

¹² Artículo 520º- Identificación de las obras. El titular de una cualquiera de las licencias de que trata este Título, estará obligado a instalar una valla cuyas dimensiones y características serán objeto de reglamentación por parte

1992¹³, los cuales establecieron las primeras disposiciones sobre la divulgación de información en proyectos de infraestructura. Posteriormente, el Ministerio de Transporte avanzó en la regulación mediante la Resolución 000090 de 2004, que hizo obligatoria la instalación de vallas informativas en todas las obras ejecutadas por esa entidad y sus adscritas.

En su evolución más reciente, la Resolución 20233040025285 de 2023, modificada en 2024 para ajustarse a la Ley 2345 de 2023 “Chao Marcas”, definió criterios de diseño, distribución y parámetros técnicos estandarizados para las vallas de obras de infraestructura de transporte contratadas por el Instituto Nacional de Vías (Invías), la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Aeronáutica Civil. De igual manera, a nivel territorial, el Acuerdo 787 de 2020 del Concejo de Bogotá, D.C. introdujo innovaciones como el aviso de conteo regresivo, buscando mayor transparencia y claridad sobre los plazos de ejecución de las obras.

Sin embargo, pese a estos avances, la información publicada en las vallas sigue siendo estática y limitada, restringida a datos contractuales básicos, sin permitir un seguimiento dinámico o en tiempo real. Hasta la fecha no se ha incorporado la obligatoriedad del uso de códigos QR, a pesar de que esta tecnología es ampliamente conocida y utilizada por la ciudadanía en diversos sectores —financiero, turístico, hotelero y comercial— para acceder de manera inmediata a información digital.

A través de un simple escaneo desde un dispositivo móvil, cualquier ciudadano podría consultar información contractual detallada, cronogramas actualizados, avances físicos y financieros, e incluso evidencia audiovisual capturada mediante drones y otras tecnologías. Integrada al Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, esta medida potenciaría el control social preventivo, fortalecería la rendición de cuentas y permitiría una actuación más eficaz de los órganos de control, contribuyendo así a reducir retrasos, sobrecostos e irregularidades en la ejecución de los recursos públicos.

En conclusión, los antecedentes presentados demuestran no solo el interés creciente y la demanda social de herramientas de transparencia en obras públicas, sino también la necesidad de trascender las iniciativas aisladas y de carácter local, para consolidar un sistema nacional unificado, con estándares técnicos homogéneos y de cobertura en todo el territorio nacional.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

del Alcalde Mayor de Bogotá, en lugar visible desde la vía pública más importante sobre la cual tenga frente o límite el desarrollo que haya sido objeto de la licencia, en la valla se deberá indicar, al menos: [9 condiciones]

¹³ ARTÍCULO 16º. Con base en el acto administrativo que concede la licencia el titular de la misma radicará y la entidad o autoridad competente para tramitar y expedir la licencia recibirá la siguiente información: 1. Para licencias de urbanismo y/o parcelación: [...] g. Toma fotográfica donde conste la fijación de una valla en el inmueble, la cual deberá informar respecto de la característica del proyecto, e incluirá un plano de deslinde de las áreas públicas y privadas, el área del predio, el nombre del propietario, y el nombre y número de la tarjeta profesional responsable de la ejecución de las obras. [...] 2. Para licencias de construcción: [...] c. Toma fotográfica de la fijación de una valla en el inmueble, la cual deberá informar respecto de las características del proyecto, e incluirá un plano de deslinde de las áreas públicas y privadas, el área del predio, el nombre del propietario y el nombre y número de la tarjeta profesional del profesional responsable de la ejecución de las obras. [...]

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PONENCIA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Transparencia y Control de Obras Públicas.</p> <p>Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.</p>	<p>ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.</p> <p>Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.</p>	<p>Armoniza la redacción, para que así se haga referencia de igual manera al Sistema en todo el texto.</p>

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:



“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurre para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley podría derivar en conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia no quieran participar en la discusión y votación del presente proyecto. De igual forma podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

8. IMPACTO FISCAL

Es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008 en los siguientes términos:

"El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el Presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley".

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es cominar u ordenar de manera imperativa un gasto.

Por otro lado, la implementación de un sistema nacional de vigilancia de obras públicas mediante tecnología audiovisual y participación ciudadana no implica la creación de una nueva estructura burocrática ni genera una carga adicional para las obras en ejecución. El uso de drones, fotografías, videos u otros recursos tecnológicos se enmarca dentro de las funciones ya establecidas para la interventoría, supervisión y control contractual, por lo que su utilización constituye una herramienta técnica eficaz y no un costo extraordinario.

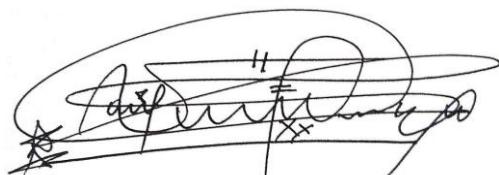
Es importante señalar que la financiación de esta iniciativa **podría contemplar, más no requiere obligatoriamente**, el uso de recursos del Presupuesto General de la Nación, haciendo uso de partidas existentes relacionadas con control fiscal, transparencia, tecnologías de la información o modernización del Estado. Esta flexibilidad financiera permite que la iniciativa sea **viable fiscalmente**, al no implicar una carga presupuestal adicional impuesta por ley. Asimismo, se abre la posibilidad de complementar su implementación mediante convenios interinstitucionales, esquemas de cofinanciación con entidades territoriales y mecanismos de cooperación nacional e internacional, lo que amplía las fuentes de financiamiento sin comprometer de forma significativa los recursos públicos actuales.

En conclusión, esta iniciativa no solo es fiscalmente viable, sino que representa un mecanismo de racionalización del gasto público. Al mejorar el cumplimiento de los contratos, reducir la necesidad de litigios, y prevenir el desperdicio de recursos en

obras fallidas, este sistema contribuye directamente a una gestión más eficiente, responsable y transparente del presupuesto público.

9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5 de 1992, se presenta ponencia positiva y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Sexta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al debate del Proyecto de Ley No. 026 de 2025 Cámara “*Por medio de la cual se crea el sistema nacional de fortalecimiento de transparencia y control de obras públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones*”.



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Ponente
Representante a la Cámara



10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 026 DE 2025 CÁMARA

“Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, se articulan mecanismos de seguimiento a la ejecución de obras a través de herramientas tecnológicas y se dictan otras disposiciones” – Drones a las obras

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto fortalecer la gestión pública, la transparencia y el control social e institucional sobre las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos en el territorio nacional, mediante la creación del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.

Este Sistema se desarrollará en el marco de la estrategia nacional de gobierno abierto y tendrá como finalidad promover el acceso oportuno y veraz a la información, facilitar la rendición de cuentas, y fomentar el uso de tecnologías de la información, y nuevas estrategias o metodologías eficientes para el seguimiento en tiempo real del avance físico de las obras públicas.

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o asociadas mediante cualquier tipo de esquema, que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas financiadas total o parcialmente con recursos públicos en el territorio nacional.

ARTÍCULO 3. DEFINICIONES. Para la aplicación de la presente Ley, y sus reglamentaciones, se adoptan las siguientes definiciones:

Código QR (Quick Response Code). Representación gráfica bidimensional de datos codificados que puede ser escaneada por dispositivos móviles o lectores ópticos, y que permite redirigir al usuario a información digital, como sitios web, documentos o plataformas electrónicas asociadas al seguimiento, control o difusión de información sobre obras públicas.

Evidencia audiovisual: Material gráfico y sonoro, como fotografías, videos, imágenes aéreas o en 360 grados, que documenten el estado físico de una obra pública y su avance en el tiempo, recolectado por medios tecnológicos como drones, cámaras o dispositivos móviles.

Interoperabilidad: Capacidad de los sistemas y bases de datos para intercambiar, procesar y utilizar información.

Obra pública. Toda construcción, instalación, intervención, adecuación, mantenimiento, mejoramiento o demolición de infraestructura física financiada total o parcialmente con recursos públicos, realizada por entidades del Estado o por particulares bajo cualquier modalidad contractual, destinada a satisfacer necesidades colectivas o prestar servicios públicos.

CAPÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS

ARTÍCULO 4. SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS. Créase el Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, como una plataforma digital de acceso público que integrará imágenes, videos, recorridos virtuales y datos actualizados de fácil comprensión para la ciudadanía sobre el estado de ejecución física y financiera de las obras públicas financiadas con recursos de la nación o de las entidades territoriales.

Las entidades del orden nacional y/o territorial responsables de la supervisión de los contratos de obra pública, deberán cargar mensualmente en el Sistema toda evidencia audiovisual que certifique el avance físico de las obras.

Esta información deberá visualizarse a través de un mapa interactivo basado en un Sistema de Información Geográfica (SIG), que permita la localización georreferenciada de las obras públicas, con herramientas de navegación y visualización que faciliten a la ciudadanía conocer sobre su ubicación, estado de avance, entidad responsable, fuente de financiación y demás variables relevantes para el control social e institucional.

La administración de este Sistema estará a cargo de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación.

PARÁGRAFO 1. El Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas deberá ser interoperable con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP o el sistema que haga sus veces.

PARÁGRAFO 2. Para la creación e implementación del Sistema, las entidades responsables priorizarán el uso y aprovechamiento de las capacidades tecnológicas existentes, incluyendo bases de datos, herramientas de visualización y recursos técnicos ya disponibles en las entidades. Lo anterior con el fin de optimizar los recursos públicos, reducir los costos de desarrollo e implementación, y asegurar la interoperabilidad y articulación del sistema con el ecosistema digital existente.

PARÁGRAFO 3. El Sistema podrá ser financiado con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, así mismo, podrá recibir aportes, donaciones o contribuciones de origen nacional o internacional, tanto públicos como privados, que

se orienten al cumplimiento de los fines establecidos en la presente ley. Estos recursos deberán ser administrados conforme a las normas vigentes en materia presupuestal y fiscal, garantizando la sostenibilidad y eficiencia del sistema.

PARÁGRAFO 4. La existencia del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas no limita ni excluye la facultad de las entidades territoriales, en el marco de su autonomía constitucional y legal, para desarrollar, mantener y operar sus propios sistemas de información, plataformas digitales o mapas interactivos de visualización de proyectos, con el fin de garantizar la transparencia y el seguimiento a las obras públicas bajo su jurisdicción.

ARTÍCULO 5. MECANISMO DE DENUNCIA CIUDADANA. El Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas, deberá contar con un módulo interactivo que permita a la ciudadanía presentar denuncias, quejas o alertas relacionadas con posibles irregularidades en la ejecución de cada una de las obras públicas financiadas con recursos públicos a título personal o de forma anónima.

Las denuncias recibidas a través de este módulo deberán ser atendidas de manera oportuna, por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus respectivas competencias constitucionales y legales.

PARÁGRAFO. La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación deberán presentar un informe anual al Congreso de la República, en el que se detalle la gestión realizada frente a las denuncias recibidas a través del módulo ciudadano del Sistema Nacional de Fortalecimiento de Transparencia y Control de Obras Públicas.

El informe deberá incluir, como mínimo, el número de denuncias recibidas, su tipología, el estado de trámite, los resultados obtenidos y las acciones adelantadas por parte de la Entidad.

ARTÍCULO 6. ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA EL FUNCIONAMIENTO E INTEROPERABILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE TRANSPARENCIA Y CONTROL DE OBRAS PÚBLICAS. En un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional, reglamentará los criterios sobre la interoperabilidad, la calidad de los datos y estándares técnicos mínimos para la operación del Sistema.

Dichos criterios serán de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del orden nacional y territorial, así como para los actores encargados de la ejecución, supervisión e interventoría de obras públicas, y deberán cubrir todo el ciclo de la información: captura, procesamiento, transmisión, almacenamiento, publicación y actualización.

Dentro de los criterios se deberá garantizar como mínimo:

1. Protocolos para la captura, análisis y publicación del estado de ejecución de las obras públicas.

2. Uso obligatorio de formatos abiertos, que permita a cualquier persona consultar, sin ningún tipo de restricción y en tiempo real, el estado de avance de las obras públicas que se ejecutan en todo el territorio nacional.
3. Reglas sobre la actualización mensual de la evidencia audiovisual, en concordancia con el avance físico verificable de la obra.
4. Medidas para garantizar el tratamiento de datos personales de conformidad con la Ley 1581 de 2012 o la norma que haga sus veces.

CAPÍTULO III

HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN OBRAS PÚBLICAS

ARTÍCULO 7. GENERACIÓN DE EVIDENCIA AUDIOVISUAL. Las personas naturales o jurídicas responsables de la interventoría de las obras públicas financiadas con recursos públicos deberán documentar de manera mensual los avances físicos en la ejecución de las obras, mediante la captura de material audiovisual, incluyendo fotografías, videos y recorridos virtuales.

Para tal efecto, se deberán utilizar dispositivos tecnológicos como drones, cámaras fijas, cámaras 360°, teléfonos inteligentes u otras herramientas que garanticen la calidad, cobertura y trazabilidad de la información registrada según el tipo de obra, de acuerdo con los estándares técnicos que establezca el Gobierno Nacional.

La evidencia audiovisual recolectada durante la ejecución de las obras públicas deberá ser cargada e integrada de manera mensual al Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas por parte del supervisor de la obra, hasta el momento de liquidación del contrato.

Dicha información será considerada como insumo oficial para los procesos de seguimiento técnico, control fiscal e institucional, y rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos competentes.

PARÁGRAFO 1. Los registros audiovisuales serán cargados sin edición, con los respectivos metadatos (fecha, hora, ubicación, dispositivo). Esta carga podrá realizarse en servicios de almacenamiento y visualización de terceros, de uso público, masivo y gratuito como YouTube, Vimeo, Daylimotion o cualquier otro, que garantice gratuidad, confiabilidad, y la capacidad de inserción de tales videos en la plataforma del Sistema Nacional de Transparencia y Obras Públicas, sujeto a escogencia técnica por parte del administrador de la plataforma.

PARÁGRAFO 2. Tratándose de drones, las personas encargadas de su operación deberán cumplir con lo dispuesto en el Reglamento Aeronáutico de Colombia para Drones - RAC 100 para la operación de sistemas de aeronaves no tripuladas de la Aeronáutica Civil, o la norma que haga sus veces.

ARTÍCULO 8. CÓDIGO QR. Toda obra pública financiada con recursos de la Nación o de las entidades territoriales deberá contar, en su señalización o vallas informativas, con un código QR visible que redirija al apartado específico de dicha obra dentro del Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control

de Obras Públicas. A través de este enlace, la ciudadanía y los organismos de control podrán consultar de manera inmediata y actualizada:

- Información contractual, diseños y cronograma de obra.
- Avances físicos y financieros.
- Evidencia audiovisual (imágenes, videos, recorridos virtuales).
- Datos de los responsables del proyecto y demás información relevante para el seguimiento.

PARÁGRAFO 1. Además del enlace a la información específica del proyecto, el QR deberá llevar a un acceso directo al módulo ciudadano para la presentación de quejas, denuncias o alertas sobre posibles irregularidades en la ejecución de la obra.

PARÁGRAFO 2. El área que ocupará el QR en la valla informativa, será de mínimo del 20% del área total de la valla.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras el Sistema se encuentre en proceso de implementación y puesta en funcionamiento, el código QR deberá dirigir al ciudadano a la página del SECOP donde se aloje la información contractual de la obra.

CAPÍTULO IV

RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES DEL SISTEMA

ARTÍCULO 9. RESPONSABILIDADES DE LOS SUPERVISORES DE OBRA. Las entidades públicas encargadas de la supervisión de los contrato de obras públicas, deberán:

1. Cargar y actualizar de manera mensual en el Sistema toda la información contractual, técnica, financiera y audiovisual de cada obra a su cargo.
2. Garantizar la veracidad, integridad, trazabilidad y oportunidad de los datos suministrados.
3. Coordinar con los interventores y contratistas la generación y transmisión oportuna de evidencia audiovisual del avance físico de la obra.
4. Atender los requerimientos de información y observaciones formuladas por la ciudadanía o por los órganos de control.
5. Reportar en el Sistema cualquier novedad, retraso, modificación contractual o riesgo que pueda afectar el cumplimiento del objeto del contrato.
6. Verificar el correcto funcionamiento y la actualización constante del o los códigos QR instalados en la señalización de la obra, de manera que dirija siempre al apartado específico de la obra dentro del Sistema y refleje la información más reciente disponible.

ARTÍCULO 10. RESPONSABILIDADES DE LOS INTERVENTORES. Las personas naturales o jurídicas que ejerzan funciones de interventoría deberán:

1. Registrar de manera digital el avance físico y financiero de la obra, de conformidad con el cronograma establecido, mediante la captura de fotografías, videos y demás material audiovisual verificable, de acuerdo con

los lineamientos técnicos establecidos. Esta actividad deberá realizarse de manera mensual.

2. Verificar que la información audiovisual y técnica refleje fielmente el estado de ejecución de la obra y sea cargada de forma oportuna al Sistema.
3. Remitir mensualmente con el supervisor de la obra, la evidencia audiovisual sobre el estado de ejecución de la obra.

PARÁGRAFO. Este requerimiento no generará ningún costo adicional para la obra, ya que se encuentra dentro de las funciones propias de los interventores. En este contexto, el uso de fotografías, videos u otros recursos audiovisuales no es una carga adicional, sino una herramienta válida y eficaz para cumplir los deberes de seguimiento y transparencia. Al ser medios modernos y de uso común, representan un método técnico y práctico para cumplir con las obligaciones normativas sin generar costos extraordinarios.

ARTÍCULO 11. RESPONSABILIDADES DE LOS CONTRATISTAS. Los contratistas de obras públicas deberán:

1. Permitir y coordinar la captura de material audiovisual sobre el avance físico de la ejecución de la obra pública.
2. Suministrar de manera oportuna toda la información requerida para el seguimiento del contrato, incluyendo cronogramas, diseños, informes técnicos y avances físicos.
3. Instalar en un lugar visible el código QR con la información de interés de cada obra, conforme a lo exigido en esta ley.
4. No obstaculizar ni negar el acceso a la obra para fines de documentación y transparencia a los órganos de control, a las corporaciones públicas y sus miembros en el ejercicio del control político y la ciudadanía en función del control social.

ARTÍCULO 12. RESPONSABILIDADES DEL ADMINISTRADOR DEL SISTEMA. Las entidades responsables de la administración del Sistema Nacional, así como de los sistemas territoriales, deberán:

1. Garantizar la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad y seguridad del sistema.
2. Definir y actualizar los lineamientos técnicos, operativos y de interoperabilidad que deben cumplir los actores del sistema.
3. Asegurar la integración y/o interoperación efectiva del Sistema con el SECOP.
4. Promover la capacitación, asistencia técnica y divulgación del Sistema a todas las personas que intervengan en la ejecución, supervisión o interventoría de obras públicas.
5. Diseñar e implementar estrategias de socialización dirigidas a la ciudadanía, con el fin de fortalecer el control social sobre la ejecución de las obras públicas y promover el uso activo de la información disponible en el Sistema.

ARTÍCULO 13. RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRGANOS DEL CONTROL. La información registrada en el Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia

y el Control de Obras Públicas, constituirán un insumo oficial y de acceso permanente para el ejercicio de las funciones preventivas de vigilancia y control por parte de los organismos de control, las corporaciones públicas con funciones de control político y la ciudadanía en general.

La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación podrán utilizar la información que reposa en el Sistema para adelantar auditorías, investigaciones o procesos sancionatorios, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sin perjuicio de la utilización de otras fuentes de información que consideren necesarias para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, podrán requerir a los responsables de la obra pública cualquier información adicional que consideren necesaria.

ARTÍCULO 14. SANCIONES. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este capítulo podrá dar lugar a sanciones administrativas, fiscales, disciplinarias o contractuales, según corresponda, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. Los órganos de control competentes adoptarán las medidas necesarias para investigar y sancionar las omisiones o irregularidades detectadas.

ARTÍCULO 15. INCENTIVOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Con el fin de fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción en la ejecución de obras públicas, las entidades territoriales que implementen mecanismos efectivos de vigilancia audiovisual de estos proyectos podrán recibir incentivos en el marco del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA), así como en los procesos de priorización y financiación de proyectos sociales, a través de mecanismos existentes de inversión pública.

PARÁGRAFO 1. El Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, definirán los criterios específicos en la metodología del ITA que otorguen una mayor puntuación a aquellas entidades que demuestren la implementación y mantenimiento de sistemas de vigilancia audiovisual, así como la disposición pública de dicha información.

PARÁGRAFO 2. Las entidades territoriales que alcancen una mejora comprobable en el ITA como resultado de estas prácticas podrán ser priorizadas en los procesos de asignación de recursos provenientes de fondos de inversión pública, tales como el Sistema General de Regalías (SGR) y los programas de cofinanciación del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de conformidad con los lineamientos que para tal efecto se establezcan.

PARÁGRAFO 3. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el gobierno nacional deberá reglamentar los criterios específicos del Índice de Transparencia Activa (ITA), así como los lineamientos para la priorización en la asignación de recursos públicos con base en la mejora de dicho índice. Esta reglamentación deberá garantizar criterios objetivos, medibles y verificables, que promuevan la implementación efectiva de sistemas de vigilancia audiovisual y la disposición pública de información sobre obras públicas.

CAPÍTULO V

CONTROL SOCIAL

ARTÍCULO 16. CONTROL SOCIAL. Se protege el derecho de las veedurías ciudadanas, juntas de acción comunal, consejos comunitarios, consejos municipales de juventud, personerías municipales y demás instancias de control social, a acceder a información veraz, oportuna y actualizada sobre el estado de ejecución de las obras públicas que los afecten o beneficien, incluyendo los registros audiovisuales, datos de avance físico y demás información asociada a la ejecución de las obras públicas.

ARTÍCULO 17. USO DE MEDIOS TECNOLÓGICOS PARA EL CONTROL SOCIAL. Cualquier persona podrá, en cumplimiento de la normatividad vigente, utilizar medios tecnológicos como drones, cámaras u otros dispositivos autorizados para observar, registrar y publicar el estado de avance físico de obras públicas que se ejecuten con recursos públicos, siempre que ello no interfiera con la seguridad de la obra, la operación del contratista ni el cumplimiento de la normatividad aeronáutica vigente.

CAPÍTULO VI

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 18. ENTRADA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. El Sistema Nacional de Fortalecimiento de la Transparencia y el Control de Obras Públicas entrará en operación dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

ARTÍCULO 19. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los Honorables Representantes,



JAIRO RAÚL SALAMANCA TORRES
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara



ALEJANDRO GARCÍA RÍOS
Ponente
Representante a la Cámara