

Obras por Impuestos, ¿estratégico para la paz?

Evolución y futuro
del mecanismo

Notas Estratégicas

26



Obras por Impuestos, ¿estratégico para la paz?



Notas Estratégicas

26

Obras por Impuestos, ¿estratégico para la paz?

Evolución y futuro del mecanismo

Directora Ejecutiva de la FIP

María Victoria Llorente

Directora Área de Construcción de Paz

María Lucía Méndez Lacorazza

Autores

Felipe Zarama Salazar

Luisa De la Cuesta Zuluaga

Paula A. Gutiérrez Yepes

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

COLPRENSA

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

www.ladoamable.com

ISBN

978-628-7558-04-5

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:



Notas Estratégicas No. 26 / Julio 2022

Contenido

4

LISTADO DE ACRÓNIMOS

5

INTRODUCCIÓN

6

RESUMEN EJECUTIVO

10

EVOLUCIÓN DE OBRAS POR IMPUESTOS

BALANCE DE LAS CUATRO VIGENCIAS (2018-2021)

16

CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA

22

INFRAESTRUCTURA Y EDUCACIÓN: LOS SECTORES QUE MÁS PROYECTOS CONCENTRAN

26

¿QUÉ EMPRESAS HAN HECHO OBRAS POR IMPUESTOS?

30

REFLEXIONES: EL PRESENTE Y EL FUTURO DEL MECANISMO

30

¿UN INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL?

32

¿QUÉ SE PUEDE FORTALECER?
ALGUNAS RECOMENDACIONES

35

REFERENCIAS



Listado de acrónimos

ADN	Áreas de Desarrollo Naranja
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FIP	Fundación Ideas para la Paz
OCAD	Órgano Colegiado de Administración y Decisión
OXI	Obras por Impuestos
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
SGR	Sistema General de Regalías
TRT	Títulos de Renovación del Territorio
UVT	Unidad de Valor Tributario
ZOMAC	Zonas Más Afectadas por el Conflicto

Introducción

La acción del sector empresarial es central para construir paz. Sería muy difícil lograr las transformaciones que requiere el país sin empresas que actúen de forma corresponsable con los territorios. Se trata de cambios palpables, medibles y reales, que aporten a modificar las condiciones de quienes viven en las zonas más golpeadas por la violencia, en medio de los grandes retos que implica la implementación de lo estipulado en el Acuerdo de Paz. Esto es, justamente, lo que en la Fundación Ideas para la Paz hemos denominado *la paz posible*.

El mecanismo Obras por Impuestos se creó como una forma de acercar a las empresas a la paz, focalizando recursos en las zonas más afectadas por el conflicto y la pobreza, y aprovechando las capacidades de ejecución de las empresas. Sin duda, Obras por Impuestos funciona. Tal y como lo demuestran las cifras, son cada vez más las empresas que tienen interés en usarlo.

En la actualidad, el mecanismo atraviesa una coyuntura con ocasión de su más reciente reforma. Por eso, en la FIP consideramos que es el momento propicio para hacer un balance de su implementación y, a la vez, abordar algunas preguntas de fondo. Si bien las cifras demuestran que Obras por Impuestos ha sido exitoso en términos del involucramiento empresarial, es preciso cuestionarse si más allá de una alternativa de pago de obligaciones, resulta estratégico para construir paz.

Nuestros análisis indican que su potencial transformador no ha sido aprovechado en su totalidad. En el seguimiento que hemos venido realizando — con apoyo de la embajada de Suecia— llamamos la atención sobre las disparidades en su alcance geográfico, ya que solo ha cubierto el 52% de los municipios PDET y aún persisten evidentes diferencias regionales en su aprovechamiento. También, insistimos en la concentración de los proyectos en los sectores de infraestructura y educación: hay una

proporción significativa de proyectos de dotación en el sector educación que son más atractivos para las empresas, pero cuyo potencial transformador es menor.

Sabemos de los esfuerzos que han realizado la institucionalidad, las autoridades locales y las empresas para superar muchos de los obstáculos y cuellos de botella en la operacionalización del mecanismo. Ponerlo en marcha ha sido un proceso desafiante; por eso, hacemos un llamado a que en el proceso de ajustarlo no se pierda de vista su objetivo central de cerrar las brechas de inequidad en los territorios más vulnerables, aprovechando la capacidad empresarial y reforzando su involucramiento directo y de forma corresponsable.

Nuestro mensaje para el nuevo Gobierno es que mantenga esta herramienta: no solo es llamativa para el sector empresarial, sino que tiene un gran potencial para la transformación territorial. Para lograrlo, instamos a que los proyectos y territorios sean lo más focalizados posibles con el fin de que las obras que se ejecuten sean estratégicas y contribuyan, efectivamente, a concretar *la paz posible*.

Sin duda, Obras por Impuestos funciona. Sin embargo, la pregunta es si, además de ser exitoso, el mecanismo es estratégico para la paz

A large blue circle is centered on the page. A white diagonal section, resembling a stylized '0' or a large '1', cuts through the circle from the bottom-left to the top-right. Inside the blue portion of the circle, there is a dashed white geometric grid consisting of a circle, a square, and several intersecting lines. The text 'RESUMEN EJECUTIVO' is written in white, bold, uppercase letters within the blue area. The number '01' is written in blue, bold, sans-serif font within the white section.

RESUMEN EJECUTIVO

01

1. Resumen ejecutivo

Como parte de la estrategia de construcción de paz, el Gobierno Nacional creó Obras por Impuestos con la Ley 1819 de 2016. Esta forma alternativa de pagar impuestos, les permite a los contribuyentes extinguir las obligaciones tributarias del impuesto sobre la renta y complementario, apalancando las capacidades de ejecución del sector empresarial para canalizar recursos a los territorios más afectados por el conflicto armado a través de obras de diversa índole.

A pesar de no ser propiamente un incentivo tributario¹ sino, más bien, una forma alternativa de pago, este mecanismo ha despertado un importante interés del sector empresarial. Tanto en la evolución del número de proyectos ejecutados, como en la cantidad de contribuyentes y el uso del cupo, las cifras ascienden año a año. Como se observa en el Gráfico 1, desde 2018 se ha asignado prácticamente la totalidad del cupo aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) de \$250.000 millones. Este ha resultado ser inferior al interés de las empresas, ya que ha habido más solicitudes que recursos disponibles.

Lo que hace atractiva esta opción es que, bien ejecutada, es una fórmula gana-gana para empresas, Gobierno y comunidad. Para los contribuyentes, esta forma de pago permite reducir el ciclo de tributación, en la medida que disminuye el tiempo en que los impuestos son recolectados y asignados para la ejecución, y se materializa en obras tangibles destinadas directamente a las comunidades donde operan las empresas. Además, les permite participar directamente en la rendición de cuentas por el uso de recursos públicos, sumado a los beneficios de relacionamiento con sus grupos de interés. Las comunidades, por su parte, ven sus impuestos materializados en bienes y servicios públicos de forma rápida y en algunos sentidos eficiente. Además, el Gobierno logra destinar los recursos directamente a las zonas más estratégicas.

Sin duda, Obras por Impuestos funciona. Como lo demuestran las cifras, son cada vez más las empresas que tienen interés en usarlo. Sin embargo, en un

contexto de construcción de paz, donde el propósito de alternativas tributarias como Obras por Impuestos está orientado a cerrar las brechas de las zonas más afectadas por el conflicto, la pregunta es si, además de ser exitoso, el mecanismo es estratégico para la paz.

En nuestra apuesta de construcción de paz —lo que hemos denominado en la FIP como *la paz posible* (Llorente 2020; Fundación Ideas para la Paz [FIP] 2022)—, insistimos en la importancia de que se produzcan transformaciones palpables, medibles y reales que aporten a cambiar las condiciones de quienes viven en las zonas más golpeadas por el conflicto, en medio de los grandes retos que implica la implementación de lo estipulado en el Acuerdo. En las palabras de nuestra Directora Ejecutiva, María Victoria Llorente: *“La paz posible es aquella que pasa por el prisma de lo que es viable y creíble para la población... una que es realista e imperfecta, pero eficaz”* (FIP 2022). Esta paz no implica abandonar las agendas ni las aspiraciones de transformación; por el contrario, *“se puede lograr si el Estado gana en eficacia, trabajando en una secuencia de tareas posibles con los recursos que hay, y el Estado también gana en credibilidad, en la medida que logra cumplir metas específicas”* (FIP 2022).

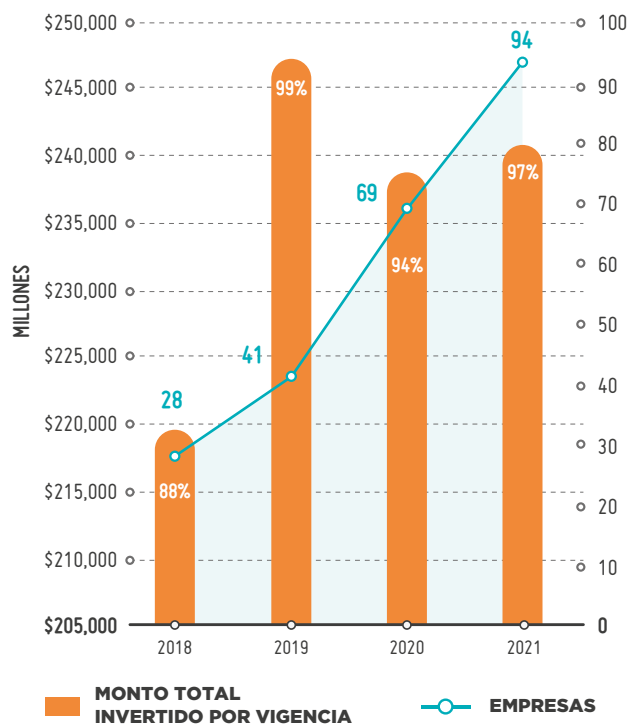
En medio de la coyuntura que atraviesa el mecanismo, vale la pena hacer un balance de lo que ha sido su implementación y, a la vez, abordar algunas preguntas de fondo: ¿Cómo se puede medir su éxito? ¿Es la mejor forma de invertir los recursos públicos? ¿Cuál debe ser su finalidad?, especialmente teniendo en cuenta que fue concebido como un instrumento para la construcción de paz.

• • • • •

¹ Por un lado, al no ser un incentivo, las empresas no reciben una reducción de su impuesto; por otro, los contribuyentes asumen la totalidad del riesgo en la ejecución de un proyecto, puesto que la obligación tributaria no se considera extinguida sino hasta que la obra es entregada y recibida a satisfacción por los ministerios y las entidades territoriales correspondientes.

GRÁFICO 1

EL CUPO CONFIS SE HA ASIGNADO CASI EN SU TOTALIDAD EN LAS DISTINTAS VIGENCIAS



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

Después de un proceso de recopilación de datos de acceso público que reporta la Agencia de Renovación del Territorio (ART), de la aplicación de entrevistas a una organización gremial nacional, a una fundación que reúne a varias empresas, y a diez empresas de distintos sectores, que están en proceso de utilizar o que han usado las dos opciones jurídicas y con distintos niveles de experiencia en la ejecución de Obras por Impuestos, y partiendo del seguimiento que le ha hecho la FIP al mecanismo desde la primera vigencia con el apoyo de la Embajada de Suecia, este documento ofrece un balance de su evolución luego de cuatro años de implementación, y una lectura del momento que atraviesa.

Primero, describimos la evolución normativa del mecanismo que empezó con la opción fiducia y al que luego se le incorporó la opción convenio. Los ajustes no solo han modificado el vehículo jurídico, sino que han traído cambios en la priorización geográfica y los sectores en los cuales se pueden ejecutar proyectos. Segundo, hacemos un balance de las cuatro vigencias que ha tenido el mecanismo, analizando la distribución geográfica y sectorial de los proyectos que han sido seleccionados en ellas (2018-2021). En efecto, ha habido una concentración de los proyectos en los sectores de educación e infraestructura, así como unas evidentes diferencias entre las subregiones PDET. Igualmente, hacemos un repaso por las características de las empresas que han participado del mecanismo. Por último, analizamos el momento que atraviesa Obras por Impuestos y lo que esto supone para su futuro como un instrumento de construcción de paz.

Obras por Impuestos es una herramienta que contribuye efectivamente a cerrar brechas y construir paz, pero su potencial transformador no ha sido aprovechado en su totalidad. Como se observará en detalle a lo largo de este documento, si bien 77 proyectos de 141 han sido aprobados en los territorios PDET, el mecanismo no ha cubierto sino el 52% de estos municipios y hay unas evidentes diferencias regionales en su aprovechamiento. Eso implica que no se está impactando equitativamente a los municipios y reduce las probabilidades de cerrar brechas. El caso más diciente es el de la subregión Pacífico Medio que no ha tenido, a la fecha, una sola Obra por Impuestos. Además, en las dos últimas vigencias se ha reducido el número de proyectos y el monto invertido en los PDET con respecto a lo invertido en las ZOMAC, a pesar de que se dio prelación a los proyectos que están alineados con los PATR una vez fue concluido el proceso participativo.

La FIP ha insistido en que la transformación territorial y la construcción de paz requieren de sinergias entre los diferentes sectores del país y los diversos

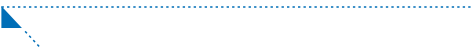
mecanismos de paz diseñados desde el Gobierno Nacional (Martínez y Chavarro 2021). Por ejemplo, articulando las Obras por Impuestos con las iniciativas y visiones de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Cabe recordar que estas fueron construidas en un proceso participativo sin precedentes en el marco de los PDET, dados los esfuerzos de la institucionalidad por llegar a las comunidades más apartadas del país identificando las necesidades desde la estructura veredal (Tovar et al. 2022). Aunque varias de las empresas entrevistadas para este documento manifestaron haber realizado esfuerzos por alinear las obras con las iniciativas de los PATR (de acuerdo con la ART, 63 de los 77 proyectos aprobados en los PDET están alineados con los PATR), no contamos con datos que ofrezcan un panorama completo que permita conocer qué tanto contribuye este mecanismo a la implementación de las iniciativas PDET.

En términos de la concentración sectorial de las obras, el potencial transformador ha disminuido. Los proyectos de dotación que han ido en aumento —a pesar de que atienden carencias evidentes en las instituciones educativas rurales y son atractivos para las empresas por cuenta de los menores riesgos que acarrearán—, tienen menor potencial transformador que otras intervenciones más ambiciosas y estratégicas.

El panorama se agrava por el proceso que desencadenó la ley de financiamiento aprobada en 2021, que abrió la posibilidad de hacer proyectos en municipios de importancia estratégica para la reactivación económica y en las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN). Esta reforma desenfoca el objetivo inicial del mecanismo como un instrumento de construcción de paz, teniendo en cuenta que su origen fue el de canalizar recursos para las zonas más afectadas por el conflicto y la pobreza. Dichos recursos se ven redu-

cidos al incluir nuevas zonas para la ejecución de los proyectos y, por ende, debilitan el impacto del mecanismo para el cierre de brechas.

A pesar de estos desafíos, el próximo Gobierno no debe desechar un mecanismo que ha despertado el interés del sector empresarial, el cual ha acumulado experiencia en la manera de usarlo y aprovecharlo. Se debe, en cambio, potenciar su impacto en la transformación territorial, ejecutando obras que tengan un impacto estratégico en los territorios más afectados por el conflicto y, por consiguiente, evitando la implementación de obras aisladas que no tengan un potencial transformador y propendiendo por una mayor alineación con las iniciativas de los PATR.



**El próximo Gobierno
no debe desechar un
mecanismo que ha
despertado el interés
del sector empresarial,
el cual ha acumulado
experiencia en la manera
de usarlo y aprovecharlo**



**EVOLUCIÓN DE OBRAS
POR IMPUESTOS**

02

2. Evolución de Obras por Impuestos

Desde su creación, hace casi siete años, el mecanismo ha tenido varias modificaciones en la normatividad como en su reglamentación. Estos cambios traen implicaciones que, desde la FIP, creemos que pueden afectar su espíritu y traer consecuencias para su uso. Con los ajustes más recientes, vemos con preocupación la desfocalización de territorios donde se pueden ejecutar las obras (que, en principio, debían ser las zonas más afectadas por el conflicto). Con la apertura a proyectos que puedan ser de interés nacional o de economía naranja, las poblaciones más alejadas o con mayores brechas de inequidad pueden verse aún más olvidadas, mientras que se ejecutan obras de gran calado que podrían tener otras fuentes de financiación. Por eso, esta sección busca hacer una recapitulación de la normativa más relevante y que ha marcado los hitos de esta herramienta para trazar un balance de su implementación con respecto a la priorización geográfica, los sectores habilitados para ejecutar los proyectos, la asignación del cupo CONFIS y las figuras jurídicas del mecanismo (fiducia y convenio).

Obras por Impuestos se inspiró en el modelo peruano que buscaba una participación más directa de las empresas en la ejecución de los impuestos en obras estratégicas de alta prioridad para acelerar el desarrollo socioeconómico de las regiones del país (Instituto Peruano de Economía, s.f.). Allí, una vez las empresas ejecutan y entregan la obra, pueden solicitar un Certificado de Inversión Público Regional y Local (CIPRL), el cual se presenta ante el Ministerio de Economía y Finanzas para pagar hasta el 50% del impuesto de renta (Instituto Peruano de Economía, s.f.). Desde su entrada en vigor, en 2009, hasta la fecha², las empresas peruanas han invertido 6.269 millones de soles (ProInversión, 2022) (el equivalente a \$6.7 billones de pesos colombianos) en Obras por Impuestos. Al igual que Colombia, en Perú se aprueba un monto máximo anualmente, con la diferencia de que los cupos se asignan de acuerdo con la capacidad de

endeudamiento de los gobiernos regionales y locales.

A diferencia de Perú, en Colombia Obras por Impuestos no es únicamente una opción de pago de obligaciones. En realidad, surgió como un mecanismo complementario para acompañar la estrategia de posconflicto en los territorios denominados ZOMAC³, tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016. La priorización territorial tenía un sentido estratégico en la normativa inicial del mecanismo: incentivar la participación del sector empresarial en las zonas más afectadas por el conflicto y promover el desarrollo económico y social con el objetivo de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

A continuación, describimos en detalle todos los procesos modificatorios y las repercusiones que implican en materia de priorización, tipo de proyectos y criterios de priorización entre otros. Pero, sobre todo, en cuanto a su estabilidad jurídica.

La primera legislación del mecanismo —la Ley 1819 de 2016— estableció sus bases y parámetros generales que, en su mayoría, se mantienen. Por ejemplo, se fijó en 50% el porcentaje máximo del impuesto de renta que es posible pagar a través del mecanismo, y se estableció que sería necesario tener ingresos equivalentes o superiores a 33.610 unidades de valor tributario (UVT) para que el contribuyente se pueda postular. En esta ley se establece la opción fiducia, en su momento la única alternativa, y se asigna a la ART como la encargada de mantener el banco de proyectos actualizado y como la responsable, previo visto

• • • • •

² 13 de mayo de 2022.

³ El Decreto 1650 de 2017 reglamentó las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) con base en las siguientes variables: i) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IIA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. Adicionalmente, en este decreto fueron considerados los municipios PDET (establecidos en el Decreto 893 de 2017) dentro de las ZOMAC, teniendo en cuenta que el punto 1.2.5 del Acuerdo de Paz, establece que los PDET serán el mecanismo de ejecución de los planes derivados del Acuerdo. De este ejercicio resultaron 344 municipios ZOMAC priorizados.

bueno del DNP, de distribuir el cupo CONFIS a los contribuyentes interesados. En esta ley se establecieron también los sectores en los que se pueden desarrollar las obras: suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial.

Con el Decreto 1915 de 2017, que reglamenta el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, además de la priorización geográfica también se precisaron los criterios de selección para asignar el cupo CONFIS: primero, se tendrían en cuenta las solicitudes de los interesados que hubiesen costado la estructuración del proyecto; y segundo, los proyectos localizados en las ZOMAC que tuvieran mayor índice de pobreza multidimensional, presencia de cultivos ilícitos y de grupos armados, así como aquellas iniciativas que tuvieran mayor impacto para la reducción de inequidades.

En 2017 se introdujo una primera aclaración en la normativa⁴ de Obras por Impuestos: las empresas dedicadas a la minería y explotación de hidrocarburos no podían realizar proyectos relacionados con su actividad generadora de renta. Al año siguiente se hicieron unas mejoras frente a algunos temas de lo reglamentado en el Decreto 1915 de 2017. Por ejemplo, se aumentaron los criterios para la selección de proyectos⁵. Manteniendo los iniciales, se incluyó como segundo criterio de asignación del cupo CONFIS a las obras que se desarrollaran en los municipios PDET y que coincidieran con las ZOMAC. Además, se ubicaron aquellos proyectos localizados en las ZOMAC con mayor índice de pobreza multidimensional y demás características ya descritas. Vale la pena mencionar que en el artículo 285 del Plan de Desarrollo 2018-2022⁶ se tuvo en cuenta, como un criterio en la opción convenio, priorizar las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) en el banco de proyectos de Obras por Impuestos, convirtiéndose es otro de los criterios para la asignación del cupo CONFIS.

En un cuarto momento, mediante la Ley 2010 de 2019⁷ se introdujeron varios de los mayores cambios, entre ellos la aparición de la opción convenio como una nueva figura jurídica. Con ella, las empresas pueden firmar un acuerdo con entidades públicas a nivel nacional para ejecutar obras y, a cambio, reciben Títulos de Renovación del Territorio (TRT), que pueden ser utilizados para saldar sus obligaciones tributarias futuras o ser tranzados en el mercado de valores. También se introdujeron otros sectores en los que es posible ejecutar las obras, por ejemplo, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones e infraestructura de transporte, productiva, cultural y deportiva.

La mayor diferencia entre las opciones fiducia y convenio es que en la primera se emplean los recursos que el contribuyente tenía destinados para pagar el impuesto (que no puede pasar el 50% del impuesto de renta), mientras que en la segunda los contribuyentes deben destinar recursos propios (no pueden exceder el 30% del patrimonio del contribuyente). Esta figura pretende reducir el riesgo de incumplir una obligación tributaria, en la medida que el contribuyente paga la totalidad del impuesto y sólo recibe los TRT (los cuales solo podrá destinar para pagar hasta el 50% del impuesto de renta) una vez es entregada la obra. En la opción fiducia, la obligación tributaria no queda extinguida sino hasta que la obra es entregada y recibida a satisfacción, con lo cual hay un riesgo para las empresas de incumplir con su obligación tributaria, incluso si la obra no es entregada por factores ajenos a las empresas.

• • • • •

⁴ Decreto Ley 883 de 2017.

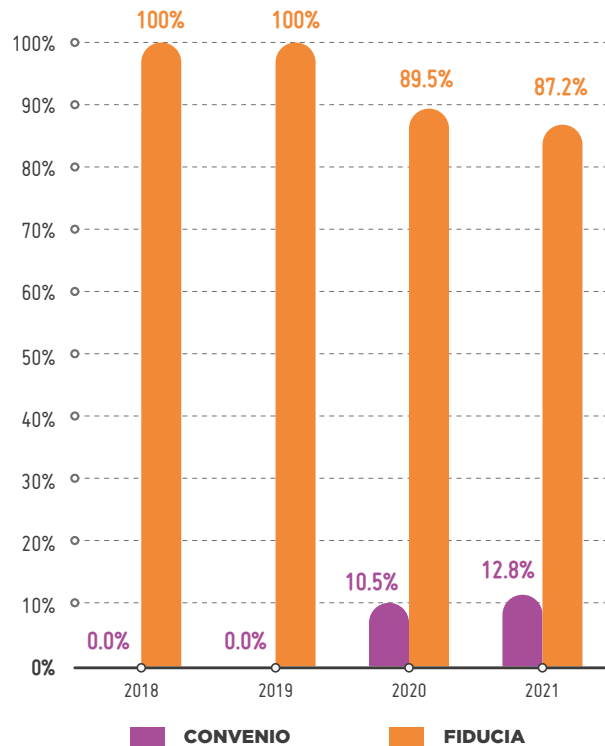
⁵ Decreto 2469 de 2018.

⁶ Ley 1955 de 2019.

⁷ Reglamentada por el Decreto 1147 de 2020.

GRÁFICO 2

LAS EMPRESAS PREFIEREN MAYORITARIAMENTE LA OPCIÓN FIDUCIA



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

Por su parte, la opción convenio pretendía corregir algunas de las fallas —como el riesgo de incumplir con una obligación tributaria, la concentración en unos pocos sectores y la imposibilidad de recibir pagos graduales por el cumplimiento de hitos— que habían sido evidentes en los primeros dos años de implementación del mecanismo. Al tratarse de una obra ejecutada con recursos propios y no con los que se habrían destinado al pago del impuesto de renta, varias empresas afirman que esto les representa un problema en términos del flujo de caja. Compañías que consultamos manifiestan que esta opción implica un problema del valor futuro del dinero. Es decir que, a pesar de que mitiga el riesgo jurídico de incumplir una obligación tributaria, ha demostrado ser menos atractiva para las empresas, que siguen prefiriendo

abrumadoramente la opción fiducia. En efecto, luego de su introducción para la vigencia 2020, cerca del 90% de las empresas prefieren la opción fiducia. Además, aunque la opción convenio también introdujo el 1 de septiembre como segunda fecha para vincular el impuesto, en la práctica el cupo se ocupa casi en su totalidad en el primer corte del 31 de marzo, que es el plazo único de la opción fiducia.

Otro cambio significativo se implementó en el marco de la pandemia por COVID-19. El Decreto 1147 de 2020 estableció como nuevo criterio para seleccionar los proyectos financiables por el mecanismo, a las jurisdicciones que sean estratégicas para la reactivación económica o social. Este decreto reglamenta los cambios introducidos al mecanismo en la Ley 2010 de 2019; es decir, la opción convenio y los nuevos sectores susceptibles de ser financiados por Obras por Impuestos.

La más reciente reforma tributaria de 2021⁸, nuevamente hizo un cambio sustancial a Obras por Impuestos, añadió otro tipo de proyectos que pueden ser financiados por esta herramienta: aquellos que sean declarados de importancia nacional y estratégicos para la recuperación económica o social de la nación, aunque no estén las jurisdicciones previamente establecidas. En este sentido, también cambian las regiones donde se pueden ejecutar las obras; por ejemplo, territorios estratégicos para la reactivación económica y/o social, municipios con altos índices de pobreza, los que están en zonas no interconectadas, aquellos con carencia de servicios públicos domiciliarios y las ADN⁹, las cuales pueden estar ubicadas en ciudades capitales o cabeceras municipales y promueven la creación de bienes y servicios culturales y creativos. Otro de los cambios más significativos de esta ley es que el Gobierno debe establecer

.....

⁸ Ley 2155 de 2021.

⁹ Definidas en la Ley 1955 de 2019.

un porcentaje mínimo del cupo CONFIS para que sea asignado a la opción convenio, así como actualizar y definir los criterios de selección para las iniciativas en los nuevos territorios.

Con la reglamentación de esta ley mediante el decreto 1208 del 18 de julio de 2022 se permite ejecutar una obra en cualquier parte del país si es declarada estratégica para la reactivación. Para ello, la obra debe propender por el aumento de la competitividad y productividad de la economía regional o nacional; contribuir a la creación de empleos directos o indirectos, que generen retorno positivo a la inversión; o ayudar a cumplir las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con base en la reforma tributaria, el decreto 1208 dividió el cupo CONFIS en dos (uno para fiducia y otro para convenio) y definió 29% como el porcentaje mínimo del cupo para los proyectos que se realicen por la modalidad convenio, y se establecen los criterios de distribución de este porcentaje mínimo, dándole prioridad, después de los municipios PDET, a las obras localizadas en las ZOMAC o aledañas que sean estratégicas para su reactivación, a los municipios con las carencias ya mencionadas y las ADN. En la opción fiducia se mantiene la priorización de los proyectos localizados en los municipios PDET y ZOMAC. Aunque se sigue priorizando a los municipios PDET, en la práctica se amplía el universo de municipios y proyectos y podría poner a competir por recursos a los municipios PDET con las ADN y los proyectos de importancia nacional, específicamente para la distribución del 71% del cupo restante asignado para la opción convenio. Inclusive, los municipios ZOMAC sí competirán directamente con las ADN y los proyectos de importancia para la reactivación.

Al ver la evolución normativa que ha tenido Obras por Impuestos desde su creación, vale la pena reflexionar sobre la cantidad de decretos y leyes que lo han modificado. Si bien los ajustes recientes buscan incluir a más poblaciones y tener mayores impactos con el tipo de obras, tantas normas en tan poco tiempo pueden confundir y alterar la confianza de los contribuyentes o desincentivar su uso. Como lo manifesté

uno de los entrevistados, para muchos de los contribuyentes resulta más sencillo pagar su impuesto de renta de la forma tradicional a la DIAN; sin embargo, el mecanismo es una apuesta que hacen las compañías en términos de tiempo y recursos humanos y financieros adicionales, porque están convencidos de que aporta a la construcción de país.

En cuanto al tipo de proyectos, con la introducción de las ADN se estarán canalizando recursos a obras que pueden hacerse en cabeceras municipales, donde hay carencias pero también más posibilidades de acceder a financiación por otros medios. Aunque la consolidación de los bienes y servicios culturales y creativos que se buscan impulsar en dichas áreas pueden ser importantes, es necesario pensar en atender algunas necesidades básicas urgentes: muchas poblaciones a las que en principio iba dirigido Obras por Impuestos eran justamente aquellas carentes de infraestructura vial, salud pública y educación, entre otras necesidades básicas, y con las que el Estado tiene una deuda histórica.

Si bien el nuevo decreto atiende varias de las preocupaciones que manifestaron las empresas y demás organizaciones frente al proyecto de decreto, por ejemplo, con la creación de dos cupos CONFIS independientes para cada modalidad, lo cierto es que Obras por Impuestos ha tenido una ampliación en los tipos de proyectos y zonas donde se pueden ejecutar. A pesar de las intenciones del Gobierno, con el más reciente decreto se abre la puerta para que el mecanismo se use para financiar obras que no necesariamente se alinean con el que era su propósito original, lo que podría afectar el potencial de la herramienta para la construcción de paz. Sin embargo, una vez más desde la FIP resaltamos los esfuerzos que hacen los diferentes actores para aportar a la disminución de inequidades en el país, y a pesar de los múltiples cambios en la normativa, creemos que Obras por Impuestos es una forma de involucrar al sector empresarial en la construcción de paz. Tal como lo describía una empresa entrevistada, más allá de la discusión de si el mecanismo ayuda o no a la implementación del Acuerdo de Paz, este es una apuesta por el desarrollo y la sostenibilidad de los territorios.

**BALANCE DE LAS
CUATRO VIGENCIAS
(2018-2021)**

03

3. Balance de las cuatro vigencias (2018-2021)

La implementación del mecanismo en las cuatro vigencias nos revela que Obras por Impuestos ha probado ser atractivo para el sector empresarial, pues el cupo se ha utilizado casi en su totalidad en todas las vigencias pasadas. De manera paralela ha aumentado el número de proyectos ejecutados y, cada vez más, el número de contribuyentes. Sin embargo, y teniendo en cuenta que este mecanismo surge como parte de la estrategia de construcción de paz del Gobierno, planteamos una revisión más profunda que nos permita comprender en qué medida le está apuntando a ese propósito. Los datos muestran que, en términos de su funcionamiento logístico y operativo, se ha ido fortaleciendo según la perspectiva de los contribuyentes entrevistados. No obstante, deben reforzarse los esfuerzos para potenciar su aporte a la construcción de la paz. Lo anterior teniendo en cuenta que:

1) Hay una importante diferencia regional con respecto al aprovechamiento del mecanismo, tanto en el número de proyectos como en los montos invertidos. Esto nos permite hacer un llamado a la institucionalidad y a los contribuyentes para evitar que todos los esfuerzos se concentren en unas cuantas zonas PDET. Una verdadera transformación territorial requiere impactar de manera equitativa las 16 subregiones PDET, seguido de los demás municipios ZOMAC. De lo contrario, la deuda de cierre de brechas no se saldrá. 2) Ha habido una concentración sectorial de las Obras por Impuestos en los proyectos de educación y transporte, así como en un número importante de proyectos de dotación en particular en el sector de educación. Si bien los proyectos de dotación son atractivos para las empresas, teniendo en cuenta que se reducen los riesgos, su potencial transformador es menor. Eso implica un reto para la transformación territorial y la construcción de la paz, pues es justamente en estos territorios donde se necesitan inversiones estratégicas y de largo aliento que permitan potenciar el desarrollo. 3) Las empresas que

más han participado del mecanismo pertenecen a los subsectores manufacturero, extractivo, energía y de servicios públicos. Las de mayor experiencia en el uso del mecanismo y con mayores capacidades de ejecución, como las del subsector extractivo, tienen las capacidades para ir más allá de la ejecución de proyectos de dotación, pues cuentan con el liderazgo y el capital económico y humano para implementar obras con un alcance más estratégico e integral. Las anteriores apreciaciones son relevantes, pues las expectativas sociales son altas con respecto a las acciones del sector empresarial y, en particular, de ciertos subsectores como el extractivo.

A continuación, revisaremos en detalle cada una de estas conclusiones:

3.1. Concentración geográfica

Desde 2018, año en que la FIP comenzó a hacerle seguimiento a Obras por Impuestos, nos hemos preocupado por el alcance geográfico que tiene el mecanismo. Como se observa en el Gráfico 3, en los cuatro años de vigencia ha crecido la incidencia geográfica en zonas PDET¹⁰. Este mecanismo, que inició beneficiando alrededor del 10% de los municipios PDET, ha alcanzado a cerca del 52% de ellos de manera acumulada en los cuatro años de implementación. Es decir: desde la primera vigencia, al menos la mitad de los municipios PDET han tenido un proyecto de Obras por Impuestos. En el acumulado de las cuatro vigencias el monto invertido en los PDET asciende a más de \$611.433 millones del total de cerca de 944.343 millones; eso significa que el 65% de los

.....

¹⁰ Es porcentaje lo calculamos evaluando la evolución de que un municipio tenga al menos un proyecto a lo largo de las cuatro vigencias en los 170 municipios PDET. Para las ZOMAC, restamos los municipios PDET, es decir los 174 municipios restantes.

recursos invertidos a través de Obras por Impuestos han sido destinados a estos territorios.

A pesar de que los criterios para asignar el cupo CONFIS favorecen a los proyectos en los territorios PDET, en las últimas dos vigencias se ha volteado la proporción en términos del número de proyectos y el monto invertido en los PDET y las ZOMAC. Mientras que en 2018 y 2019, tanto el número de proyectos como el monto en los PDET eran superiores a los proyectos asignados a las ZOMAC, para las vigencias de 2020 y 2021 la balanza se equilibró. En 2021 fueron seleccionados 19 proyectos en los PDET, frente a 20 en las ZOMAC. Con un total de \$121.152 millones y \$120.234 millones respectivamente, el monto invertido en los PDET fue ligeramente superior en cerca de mil millones. En relación con el impacto geográfico, la tendencia muestra cómo se empieza a disipar la ejecución de las obras en las zonas PDET, reduciendo el impacto que este mecanismo podría tener en la transformación de estos territorios priorizados.

Esto es especialmente relevante considerando que se priorizaron los municipios PDET por encima de las ZOMAC. Y eso teniendo en cuenta que, en el Plan de Desarrollo 2018-2022, se les dio prelación en la distribución del cupo CONFIS a aquellos proyectos que estuvieran alineados con los PATR, aunque se mantuvo la posibilidad de ejecutar obras en las ZOMAC. Esta prelación que recibieron los territorios PDET, también tuvo consecuencias en otras fuentes de financiación.

Si comparamos Obras por Impuestos con otras fuentes de financiación para ejecutar proyectos en los PDET, se puede concluir que no ha sido la más importante. (Tovar et al. 2022) La mayor fuente ha sido gestionada por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz), que administra y prioriza los proyectos con recursos provenientes del 7% del Sistema General de Regalías (SGR). Para el OCAD Paz fueron únicamente priorizados los terri-

torios PDET. De los \$12.47 billones de pesos que la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (2022) registra que se han invertido en los territorios PDET, \$6.26 billones han provenido de OCAD Paz. Esto contrasta con los \$611.433 millones que se han invertido en Obras por Impuestos en los municipios PDET, siendo la cuarta fuente de financiación y solo superando a los recursos de la cooperación internacional.

Además del OCAD Paz, se han destinado \$4 billones del Presupuesto General de la Nación, identificados con el trazador para la implementación del Acuerdo, y \$1.08 billones de los recursos de la ART y el Fondo Colombia en Paz. En la práctica, los fondos de OCAD Paz le han planteado una competencia a Obras por Impuestos. Las autoridades locales encuentran más atractivo a los primeros debido a que la bolsa es más grande y retienen la ejecución de los recursos en lugar de delegarla a un tercero, como las empresas.

Las empresas también manifestaron los riesgos que puede implicar la ampliación geográfica, en la medida en que se desdibuja el espíritu inicial del mecanismo de impactar a los territorios más afectados

A pesar de que los recursos de OCAD Paz —los cuales se asignan en un ciclo de dos años— han sido la principal fuente de financiación de proyectos, esta se encuentra actualmente agotada para el bienio 2021-2022. Esto ha conducido a que cobre otra vez relevancia la posibilidad de financiar proyectos con otras fuentes como Obras por Impuestos. Ante esto, las entidades territoriales y las oficinas regionales de la ART han avanzado en la reconversión de proyectos que estaban estructurados para ser financiados a través del OCAD Paz, con el fin de que sean ejecutados por Obras por Impuestos. Incluso, una empresa manifestaba que amparó un proyecto que había sido diseñado a través de OCAD Paz para ejecutarlo con Obras por Impuestos.

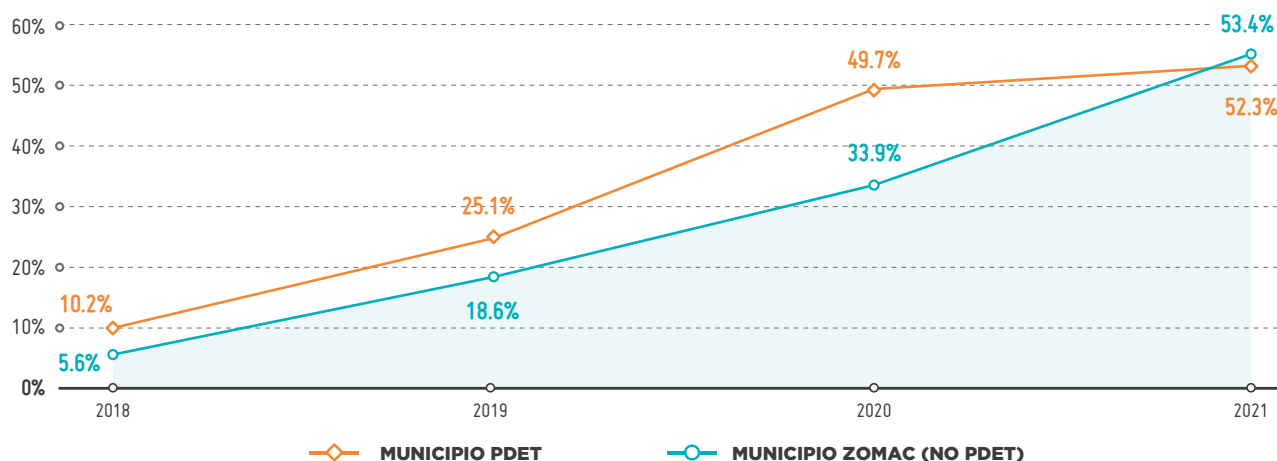
Además de los retos que se estaban presentando para focalizar la implementación de las obras en los municipios PDET, los últimos ajustes para la opción convenio plantean nuevos retos. Lo anterior teniendo en cuenta que se han venido ampliando los territorios priorizados para ejecutar Obras por Impuestos, pues se ha abierto la posibilidad de implementar

proyectos que no tienen que impactar directa o indirectamente a los territorios PDET o ZOMAC, sino que pueden estar por fuera de estos como las ADN y los proyectos declarados de importancia nacional.

Las empresas también manifestaron los riesgos que puede implicar la ampliación geográfica, en la medida en que se desdibuja el espíritu inicial del mecanismo de impactar a los territorios más afectados. En su mayoría, coinciden en que la ampliación de la cobertura significa que los territorios más vulnerables deban entrar a competir con otros cuyas capacidades y recursos son superiores. Como lo manifestó un representante gremial, estas zonas tienen la posibilidad de conseguir financiación por otras fuentes, las cuales no son de fácil acceso para los municipios PDET y ZOMAC. Partiendo de lo anterior, sugieren el diseño de nuevos mecanismos para dar respuesta a las necesidades de las ADN y a los proyectos de interés nacional o ampliar la focalización, solo si se amplía el cupo CONFIS y sin limitar un monto del presupuesto designado a estas nuevas zonas y proyectos.

GRÁFICO 3

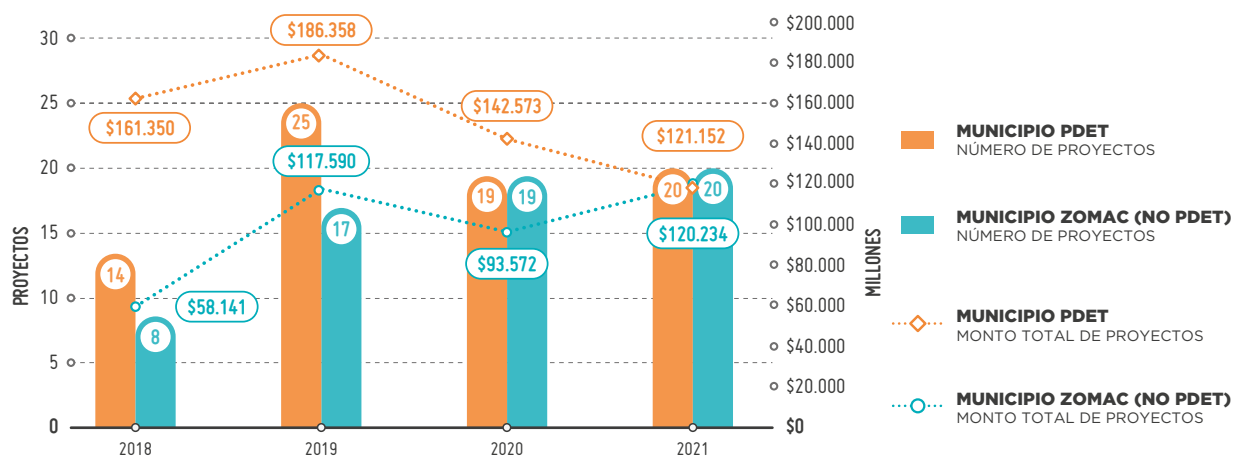
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA GEOGRÁFICA EN LOS MUNICIPIOS PDET Y ZOMAC



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

GRÁFICO 4

EN LAS ÚLTIMAS VIGENCIAS SE HAN INCREMENTADO LOS PROYECTOS EN LAS ZOMAC



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

Entre las subregiones PDET hay, incluso, diferencias marcadas en el aprovechamiento del mecanismo. Como se puede observar en el Gráfico 5, las regiones que más proyectos tienen son Alto Patía y norte del Cauca, sur del Tolima, Arauca, Putumayo, Urabá Antioqueño, y Bajo Cauca y nordeste antioqueño, las cuales oscilan entre 12 y 7 proyectos. En la parte media se encuentran las regiones que acumulan entre cinco y tres proyectos, como el Catatumbo, Pacífico y Frontera Nariñense, sur de Bolívar y Chocó. Por último, las regiones que tienen dos o menos proyectos, como Montes de María, Sierra Nevada y Perijá, y Macarena en Guaviare y sur de Córdoba. Hay que resaltar que la región de Pacífico Medio no ha tenido un solo proyecto en las cuatro vigencias; la única en la cual el mecanismo no se ha implementado.

Los datos reflejan una concentración en seis de las 16 zonas PDET, que puede deberse a que los contribuyentes priorizan la ejecución de obras en sus áreas de influencia. Aunque hay algunos casos de empresas que ejecutan Obras por Impuestos por fuera de sus zonas de influencia —como en el caso de Pacífico y Frontera Nariñense—, esta es la excepción y no la regla. Es decir: Obras por Impuestos ha servido para involucrar al sector empresarial que ya opera en la región, pero ha sido menos efectivo en atraer a nuevas empresas.

En las conversaciones con los contribuyentes y otros actores del sector empresarial, fueron evidentes varias razones que inclinan a las empresas a implementar las obras en aquellos municipios donde tienen operación. Primero, reducen los riesgos en los que pueden incurrir, puesto que tienen un conocimiento previo y más amplio en los territorios donde operan. Así, están familiarizadas con el contexto, las dinámicas sociales, económicas, políticas, ambientales y de seguridad. Segundo, dada la presencia de la empresa en el territorio, existe una mayor interlocución con las autoridades locales y las comunidades. Por lo tanto, los contribuyentes argumentan que el relacionamiento con estos actores facilita la identificación de las necesidades reales en el territorio, así como de las oportunidades. Y tercero, la implementación de las obras en las áreas de influencia de la empresa genera retribuciones en términos de buen nombre y mejora el relacionamiento con las comunidades y/o grupos de interés, en la medida en que ven obras ejecutadas por las empresas que allí operan.

Si bien todos los aspectos mencionados son válidos, desde la FIP hemos insistido en la importancia de incentivar la implementación de obras en otros municipios PDET diferentes a aquellos donde las empresas tienen operación. El objetivo es evitar la concentración de los proyectos en unos territorios específicos

y propender por un impacto integral y estratégico en las zonas más vulnerables y afectadas por el conflicto y la violencia.

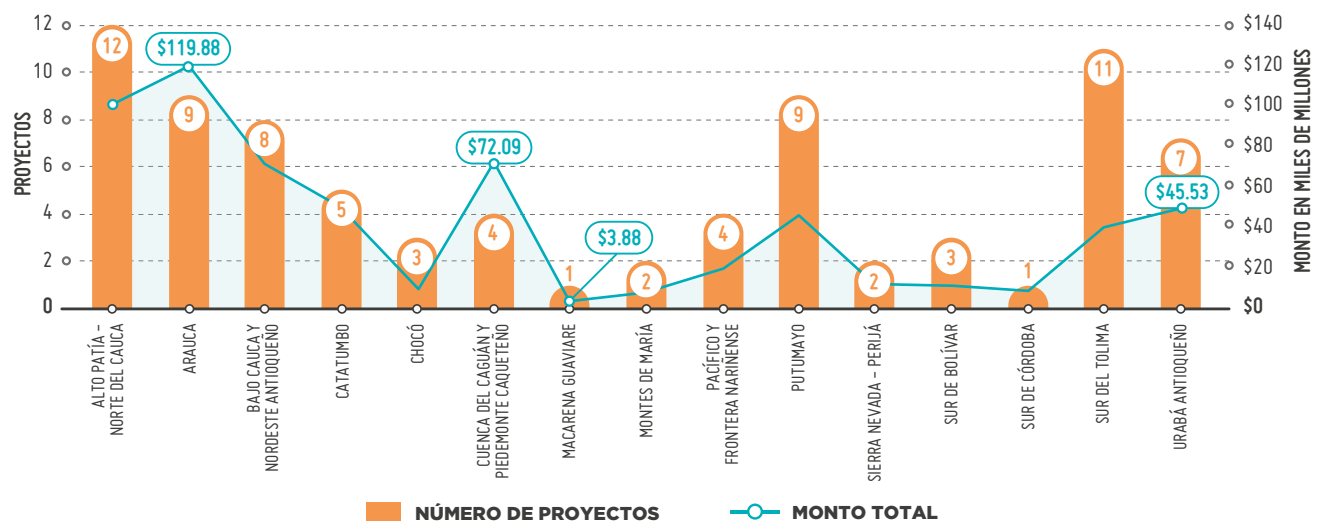
Además de atraer a las empresas a los territorios, uno de los principales retos de algunas subregiones para tener más Obras por Impuestos es la estructuración de proyectos. Esta es una tarea que corresponde a las entidades territoriales y a las empresas, quienes pueden presentarlos para que sean registrados en el banco de proyectos. Aunque ha habido avances en esta materia, los proyectos viables, con los estudios de factibilidad completados y aprobados por las entidades competentes, sigue siendo un reto. La estructuración de proyectos por parte de los municipios, cuya mayoría pertenecen a la categoría 6, sigue siendo un desafío pues suelen carecer de recursos humanos y técnicos para hacer estructuraciones. Obras por Impuestos busca corregir esta falla apalancando las capacidades y conocimientos de las empresas para estructurar proyectos; sin embargo, en la práctica, se convierte en un ciclo vicio-

so: en la medida en que existe menos capacidad de estructurar proyectos por parte de las autoridades locales, menos atractivas son las zonas para invertir, y menos capacidad de usar este mecanismo para apalancarse en el conocimiento y experiencia del sector empresarial.

Por eso, el mecanismo prioriza aquellos proyectos que han sido estructurados por el contribuyente y reconoce los costos en los que incurren las empresas en la estructuración, reintegrados cuando la obra es recibida a satisfacción. No obstante, de acuerdo con la ART, la mayoría de los contribuyentes prefiere escoger proyectos del banco de proyectos. Estos resultan más atractivos para las empresas, ya que estructurar un proyecto toma más tiempo, sumado a que verán el retorno de lo invertido una vez concluida y entregada la obra. Las pocas empresas que se animan a estructurarlos son las que tienen más experiencia en el mecanismo. Por esta razón, en la práctica no siempre la estructuración de proyectos a cargo de las empresas logra corregir esta falla.

GRÁFICO 5

LA IMPLEMENTACIÓN DE OBRAS POR IMPUESTOS HA SIDO DISPAREJA EN LAS ZONAS PDET



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

En el Gráfico 5 se puede notar una disparidad con respecto a los montos invertidos (eje de la derecha) y la relación que guarda con el número de proyectos (eje de la izquierda). Por ejemplo, a pesar de que el sur del Tolima es una de las regiones con más proyectos, el monto invertido, que asciende a \$40.000 millones, no es de los más altos. Como se verá más adelante, uno de los factores que más influye en el costo de los proyectos es el sector al que corresponden. En efecto, el sur de Tolima es una de las regiones que tiene una mayor proporción de proyectos de educación. En contraste, para las subregiones de Arauca, Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño, el monto invertido es superior a la tendencia de número de proyectos y recursos invertidos. Cabe señalar que Arauca, con \$120.000 millones, es la región que más recursos ha recibido de Obras por Impuestos, mientras que Macarena en Guaviare es la que menos se ha beneficiado, con \$3.800 millones después de Pacífico Medio, que no ha sido beneficiada con ningún proyecto.

Lo anterior sugiere que el número de proyectos aprobados en una subregión PDET es insuficiente para vislumbrar el impacto del mecanismo. Hay que evaluar el monto de las obras y el sector al cual pertenecen para analizar la capacidad de las Obras por Impuestos de transformar los territorios. La radiografía que ofrece el Gráfico 5 sugiere que el impacto ha sido desigual en las subregiones PDET: a mayor cantidad de proyectos y recursos invertidos, hay mayores posibilidades de transformar el territorio. Sin embargo, se requiere de más información de la que hay disponible para evaluar el impacto de estas obras.

Si bien la confianza de la ciudadanía en el Acuerdo Final no se ha perdido, en la encuesta “Escuchar la paz” realizada por el PNUD, PRIO y la Universidad de los Andes (Weintraub et al. 2021), los encuestados sostienen que la ejecución de las iniciativas ocurre sin consultar a la comunidad, de tal manera que esta no participa en la priorización de los proyectos que se han estructurado y ejecutado (Tovar et al. 2022 p. 5).

Aunque esto representa una dificultad, también puede verse como una oportunidad para darle mayor voz a las comunidades en el mecanismo de Obras por Impuestos, por el cual se puedan implementar iniciativas de los PDET con apoyo de la comunidad.

De acuerdo con la misma encuesta, es interesante observar que no existe una correlación entre la percepción de llegada de bienes públicos a las comunidades y los proyectos provenientes de Obras por Impuestos, Obras PDET y proyectos de OCAD-Paz. Se esperaría que, a mayor número de proyectos, aumentara el porcentaje de encuestados que percibe un incremento en los bienes comunitarios. Pero a pesar de que se han invertido recursos significativos en los territorios PDET a través de las diferentes fuentes de financiación, las comunidades no perciben un aumento en la construcción de bienes como carreteras, escuelas o puentes. De hecho, solo el 27% de los encuestados en 2021 consideraba que se incrementó la construcción de bienes en sus territorios (Weintraub et al. 2021). Sin embargo, los autores de este estudio reconocen que esto se puede deber a otros factores, como la percepción de eficacia de las administraciones locales o al deterioro de la situación económica.

**El número de proyectos
aprobados en una subregión
PDET es insuficiente para
vislumbrar el impacto
del mecanismo**

Cabe recordar que el propósito de Obras por Impuestos es aportar a la transformación territorial y, por esa vía, recuperar la confianza de las comunidades en el Estado.

A pesar de que varias de las empresas consultadas manifiestan haber buscado espacios de diálogo con las comunidades a la hora de seleccionar los proyectos, el balance global de los PDET sugiere que se deben redoblar esfuerzos por acercar las comunidades como una estrategia de implementación de los PDET. Esta es una tarea que no corresponde únicamente a las empresas, sino al ejercicio de la acción pública y privada en el marco de la corresponsabilidad, especialmente a las autoridades locales que pueden acompañar este diálogo. Por ejemplo, persisten los desafíos con respecto a la alineación de las Obras por Impuestos con las iniciativas de los PATR que emanaron del proceso participativo. Varias de las empresas consultadas han realizado esfuerzos para coordinar las obras con las iniciativas de los PATR. Por otro lado, de acuerdo con la ART, del total de obras ejecutadas 63 están alineadas con estas iniciativas. Estas cifras evidencian que, a futuro, los esfuerzos para lograr una mayor alineación pueden ser mayores. Si bien 77 proyectos de Obras por Impuestos han sido aprobados en zonas PDET, no todos ellos han estado alineados con las iniciativas de los PATR. Esto no es un asunto menor, puesto que el proceso PDET busca saldar deudas históricas y recobrar la confianza de la ciudadanía en estas zonas.

Fomentar aún más la participación de las comunidades en la ejecución de las obras, previamente alineadas con los PATR, mejoraría su percepción sobre el rol que están ejerciendo en estos procesos. Más aún, aumentaría su percepción sobre las inversiones en bienes públicos que se llevan a cabo en sus territorios.

3.2. Transporte y educación: los sectores que más proyectos concentran

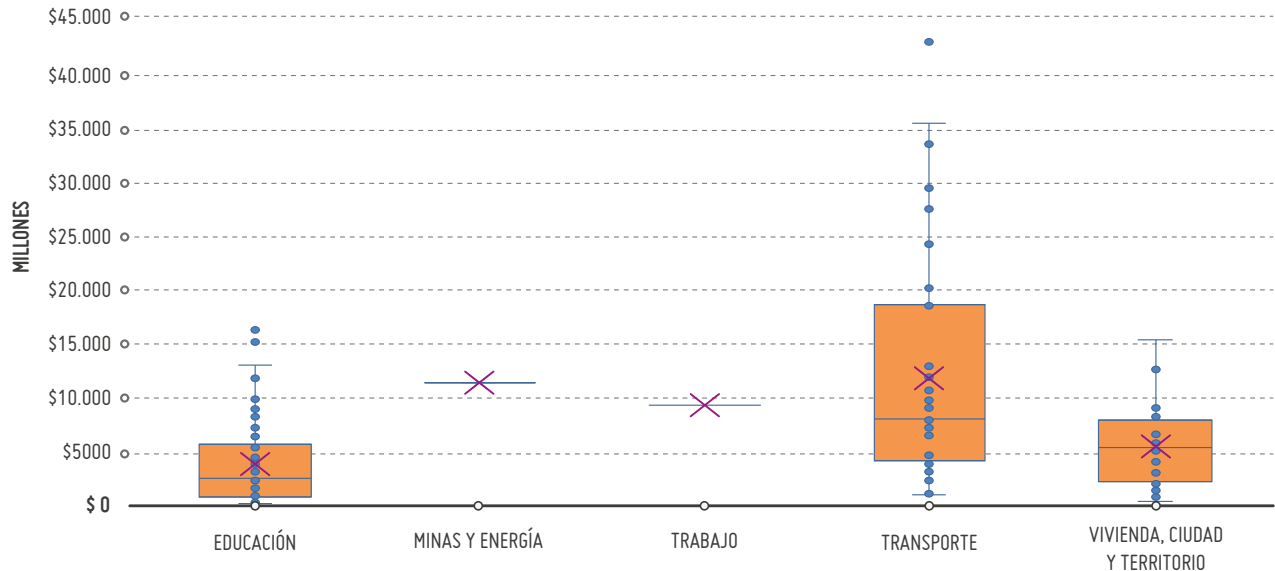
Otra de las principales características de la implementación de Obras por Impuestos en estas cuatro vigencias ha sido la concentración sectorial. Infraestructura y educación son los dos sectores que concentran la mayor cantidad de proyectos: mientras que en educación se han implementado 73 (52%), en infraestructura van 42 proyectos, que corresponden al 32% del total de 141 en las cuatro vigencias. No obstante, en transporte se han destinado \$500.111 millones, lo que corresponde al 53% de los recursos; en educación, por su parte, la suma alcanza \$291.274 millones, 31% del total de \$944.343 millones que han sido invertidos desde 2018.

Por su parte, el sector de vivienda, ciudad y territorio acumula 24 proyectos; el sector de trabajo tiene dos proyectos, y el de energía uno solo. Cabe resaltar que no habido un solo proyecto aprobado en el sector salud. Sin desconocer que existen carencias importantes en materia de infraestructura vial, productiva y educativa, el hecho de que esto suceda sugiere que Obras por Impuestos ha encontrado barreras significativas para llevar a cabo proyectos en materia de salud. De acuerdo con los comentarios de algunas empresas, esto se debe a que la entidad nacional competente encargada de viabilizar este tipo de proyectos no ha dado luz verde para ninguno de los que se han presentado. Sin embargo, varios contribuyentes tienen un especial interés en apoyar el acceso a servicios de salud de calidad por parte de comunidades menos favorecidas.

Las diferencias sectoriales son también pronunciadas con respecto a los montos de los proyectos aprobados. En el Gráfico 6 se puede observar la distribución de los proyectos por sector. Mientras que el promedio está representado por una "X" y la mediana

GRÁFICO 6

DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS POR SECTOR



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

por una barra, este cuadro de cajas y bigotes muestra también los límites del segundo y tercer cuartil en la porción encerrada en la caja. También se pueden observar los casos atípicos, en los puntos extremos por fuera de los límites de los bigotes. Este gráfico permite observar que los proyectos de infraestructura superan en monto a los demás sectores, tanto si se los compara en términos del promedio y mediana, como de los casos que se encuentran en el cuarto cuartil.

Además, transporte es el sector con proyectos individuales cuyos montos totales superan con creces a los demás. Inclusive, este sector detenta el proyecto con el mayor monto aprobado a la fecha, adjudicado para la vigencia 2019 a Ecopetrol por \$43.215 millones para el tramo vial entre la Yuca y la Antioqueña, en Arauca. Por el contrario, el monto más bajo corresponde a un proyecto de dotación tecnológica en el sector de educación y que fue adjudicado en 2018 en Santa Isabel (Tolima).

En el Gráfico 6 resulta evidente que el sector de transporte reúne los proyectos de mayor cuantía, mientras que el de educación los de menor. Mientras que en infraestructura el proyecto promedio es \$11.466 millones, el del sector educación es \$3.990 millones. Un elemento que explica esta diferencia es la concentración de proyectos de dotación, cuyos montos suelen ser menores y son, además, más frecuentes en el sector de educación. Aunque hay algunos proyectos de educación que son casos atípicos y ampliamente superiores a la media, se trata de proyectos de construcción y no únicamente de dotación. En los proyectos de vivienda, ciudad y territorio, el promedio de los proyectos es de \$5.529 millones, en los que se encuentran varios proyectos de mejoramiento de acueductos, plantas de tratamiento y conexión de redes de acueducto y alcantarillado, entre otros.

Resulta también diciente cómo ha evolucionado la concentración sectorial a lo largo de las cuatro vigencias, como se puede observar en el Gráfico 7. Tras la segunda vigencia, los proyectos en educación han crecido, convirtiéndose en el sector que acumula el mayor número de proyectos. Les siguen los proyectos de transporte. Una de las principales razones detrás de la tendencia de concentración en los proyectos de educación reside en los menores riesgos que asumen las empresas para ejecutarlos en este sector, lo que es particularmente sensible en la opción fiduciar.

Algunas empresas —aunque han sido minoría— han tenido problemas en la entrega de las obras a las autoridades locales. También se han presentado sobrecostos a causa de errores en la estructuración de proyectos o de contingencias que no estaban previstas y que, en varios casos, escapan el control de

los contribuyentes. En esos casos, las empresas han debido invertir recursos adicionales que no son reconocidos como el pago del impuesto. Es cierto que ha habido cierta flexibilización y esfuerzos de los actores institucionales por mitigar algunos de estos riesgos. Por ejemplo, se ha abierto la posibilidad para que las empresas reestructuren y presenten una modificación en la estimación de los costos antes de que el proyecto sea seleccionado. Las entidades del Estado encargadas del recaudo y la financiación se han opuesto a la posibilidad de financiar los sobrecostos con recursos públicos por los riesgos de corrupción, en particular, la percepción que esto pueda generar en la opinión pública. El resultado es que se han incrementado los proyectos que son menos ambiciosos y, por ende, el potencial transformador se ha reducido.

GRÁFICO 7

EL NÚMERO DE PROYECTOS DE EDUCACIÓN HA CRECIDO DESDE LA PRIMERA VIGENCIA

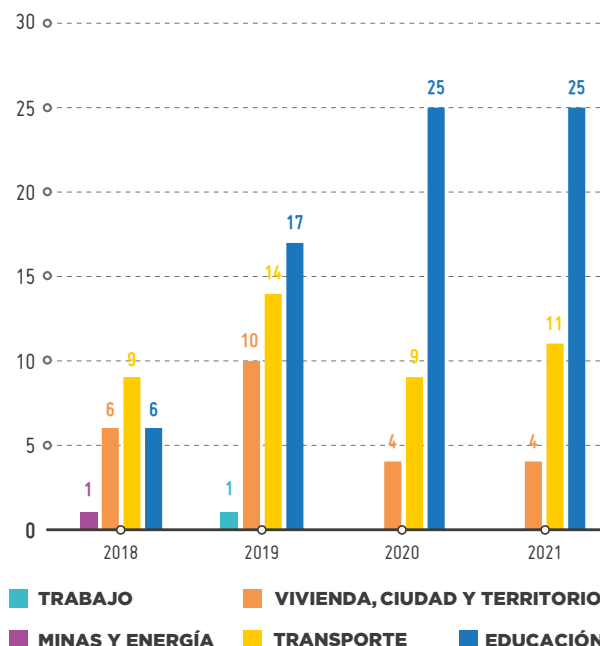
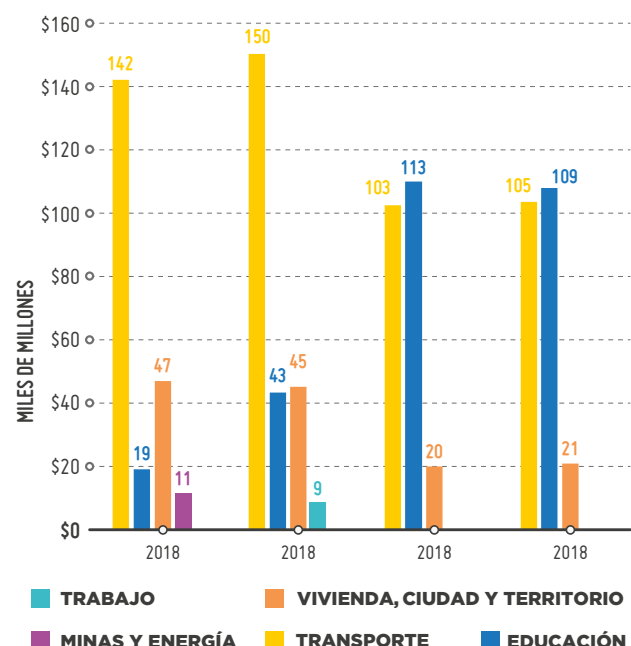


GRÁFICO 8

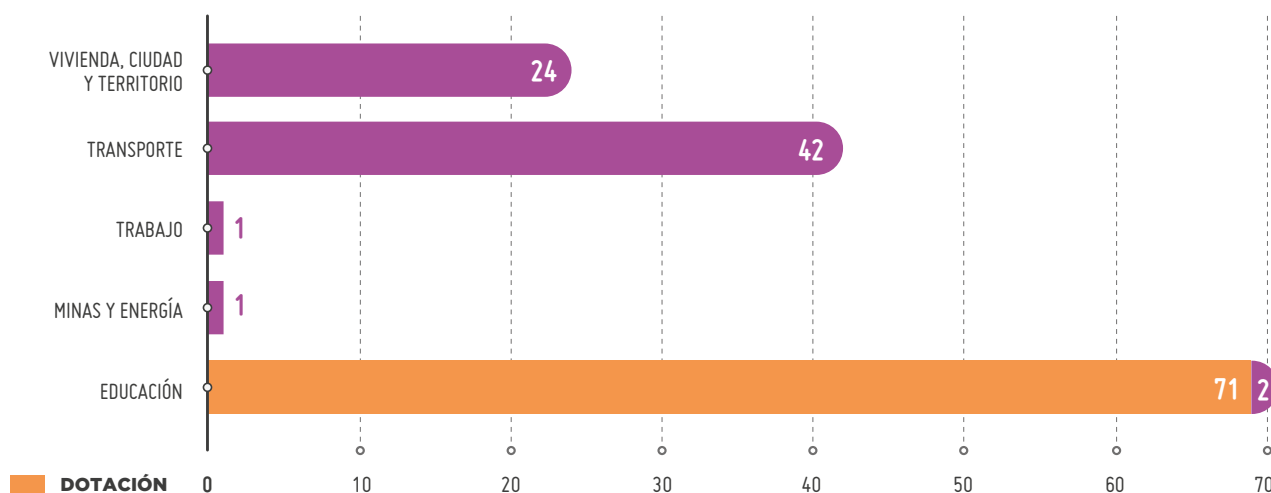
TRANSPORTE ES EL SECTOR QUE MAYOR CANTIDAD DE PROYECTOS CONCENTRA



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

GRÁFICO 9

EDUCACIÓN CONCENTRA LA MAYORÍA DE LOS PROYECTOS DE DOTACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

Las entrevistas realizadas a los contribuyentes confirman el atractivo de los proyectos de educación —y en particular de dotación— debido a que conllevan menores riesgos y probabilidades de sobrecostos en cuanto a la ejecución de la obra. Los proyectos de dotación implican, en gran medida, solo la compra de los mobiliarios; por lo tanto, los retrasos en el cronograma se reducen, por ejemplo, a demoras que puedan presentar los proveedores para la entrega de los insumos. Otros contribuyentes sostienen que el sector de la educación se alinea con los pilares e intereses de las empresas y aseguran que esta es la base para la transformación de los territorios; sin embargo, cabe analizar si dentro del sector educación los proyectos de dotación son, en efecto, los más estratégicos, teniendo en cuenta su potencial de impacto y de sostenibilidad.

La educación es, sin duda, un factor determinante para el desarrollo de los territorios más vulnerables y afectados por la violencia. Pero no hay que perder de vista que la dotación es solo un primer paso; además de la educación, debe trabajarse para garanti-

zar entornos seguros y programas de calidad, entre otros factores que contribuyan a desarrollar entornos educativos con impacto. Teniendo en cuenta que es usual que las escuelas rurales no ofrecen todos los niveles de formación —algunas solo tienen cubierta la primaria—, intervenciones que logran incrementar la oferta educativa tendrían mayor impacto en los territorios.

Los proyectos de educación —y en particular de dotación— son atractivos debido a que conllevan menores riesgos y probabilidades de sobrecostos

3.3. ¿Qué empresas han hecho Obras por Impuestos?

Con el fin de comprender la participación de las empresas en el mecanismo, las hemos clasificado de acuerdo con el subsector al que pertenece su actividad económica¹¹. Como se puede observar en el Gráfico 10, la mayoría de las empresas que han participado de Obras por Impuestos se encuentran en el subsector de las industrias manufactureras. De las 94 que han estado desde la primera vigencia, 28 pertenecen a este subsector. Le siguen los subsectores extractivo y de servicios públicos, con 16 y 15 empresas respectivamente¹². En esta última categoría se encuentran las empresas que se dedican a la generación y distribución de energía, así como las encargadas de los servicios públicos. Resaltan también las empresas dedicadas a las actividades agropecuarias, de los servicios financieros y de comercio.

En términos de la implementación de proyectos, las empresas del subsector extractivo (minas y canteras) se han caracterizado por ser las que más han implementado el mecanismo, con 62 proyectos. Esto representa el 44% de las obras en las vigencias desde 2018 hasta 2021. Le siguen las empresas del sector industrial, con 31 proyectos, y las de servicios públicos, lo que representa el 22% y el 20% del total de proyectos. Las empresas dedicadas a los juegos de azar y apuestas han participado con seis proyectos. También se han involucrado las que desempeñan actividades de

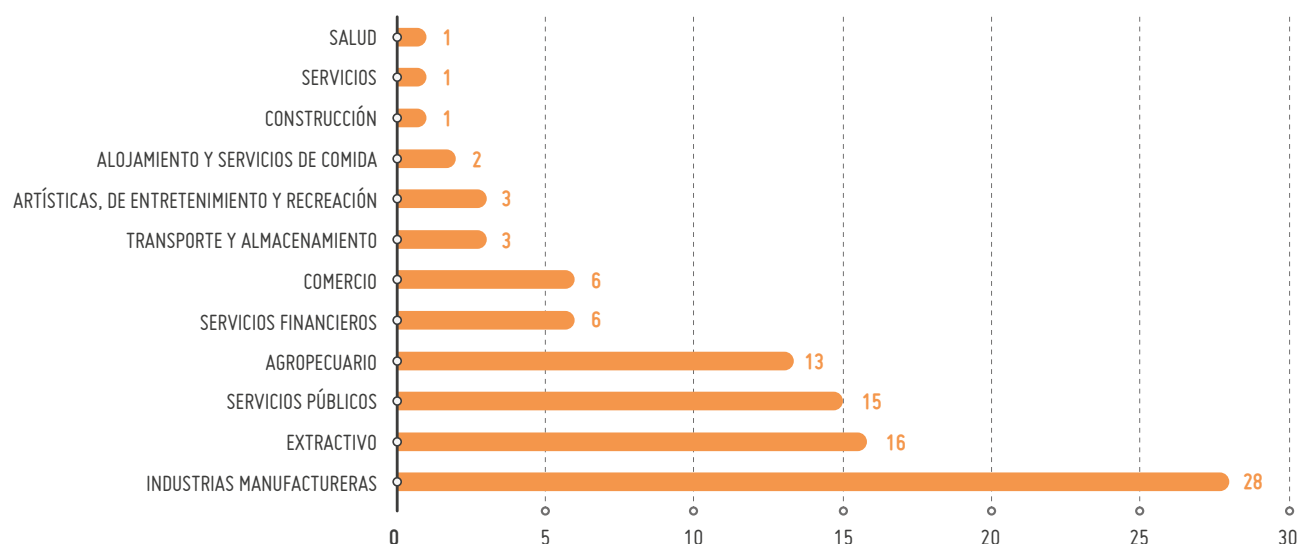
• • • • •

¹¹ Tomamos la clasificación de las secciones de las actividades económicas "Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas", que realiza el DANE para Colombia de acuerdo con los estándares internacionales.

¹² Para este cálculo tomamos a Verando Energy Limited Sucursal como parte de PAREX, para efectos de cuantificar su participación.

GRÁFICO 10

NÚMERO DE EMPRESAS QUE HAN PARTICIPADO POR SUBSECTOR EN OBRAS POR IMPUESTOS



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART y la clasificación del DANE.

comercio, servicios, agropecuarias, construcción¹³, financieras y salud, aunque son los subsectores que menor participación han tenido en el mecanismo.

Tampoco extraña que varias de las 17 empresas que han ejecutado tres o más proyectos pertenezcan al subsector extractivo, como se puede ver en el Gráfico 12. De las diez empresas que más proyectos han ejecutado, cuatro pertenecen al subsector extractivo: Ecopetrol (29 proyectos), Cenit (9), Parex (6) y Gran Tierra Energy (4). Le siguen las empresas de energía y servicios públicos con Celsia (13 proyectos) y EPM (4 proyectos); y manufactureras como Noel (7) y Sumicol (3). Por último, entre las diez primeras están Novaventa (4) dedicada al comercio y Facilísimo (3), empresa de juegos de azar y apuesta —aunque estas prestan crecientemente más servicios de pagos—. No sorprende que las empresas extractivas hayan aprovechado mayoritariamente este mecanismo, por las características del sector: es una actividad que genera importantes ingresos, cuyas operaciones se deben desplazar a donde se encuentran los recursos, usualmente zonas remotas que suelen enfrentar

desafíos reputacionales y de obtención de licencia social para operar.

Como se observa en el Gráfico 11, las empresas extractivas han participado en 26 proyectos de dotación, lo que representa el 40% del total de 62 proyectos que han ejecutado en ese subsector. Cabe resaltar que las empresas extractivas tienen una restricción, pues no pueden ejecutar Obras por Impuestos que estén directamente relacionadas con su actividad generadora de renta. Tampoco pueden usarla para cumplir con sus obligaciones, como las que deben implementar en los planes de manejo ambiental. Aunque las empresas extractivas deban buscar otros sectores para los proyectos que ejecutan, los de dotación tienen un impacto más limitado. Esto es relevante porque las expectativas sociales sobre los aportes de las empresas extractivas suelen ser más altas que las que experimentan empresas de otros sectores.

13 Argos es la empresa del subsector de la construcción que ha participado en el mecanismo. Este subsector no aparece en el Gráfico 11 puesto que participó junto a Celsia.

GRÁFICO 11

LA MAYORÍA DE LOS PROYECTOS HAN SIDO EJECUTADOS POR EMPRESAS DEL SUBSECTOR EXTRACTIVO

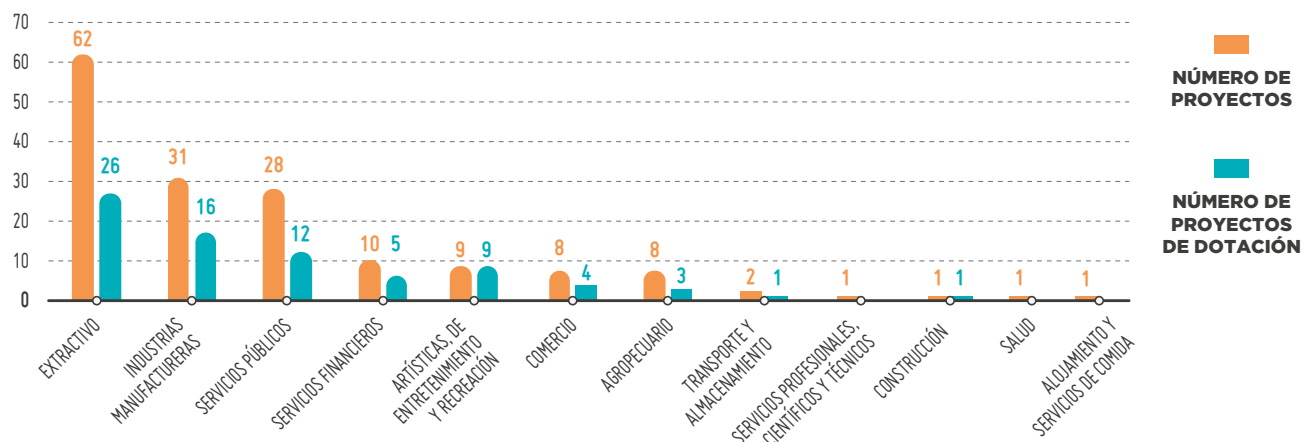
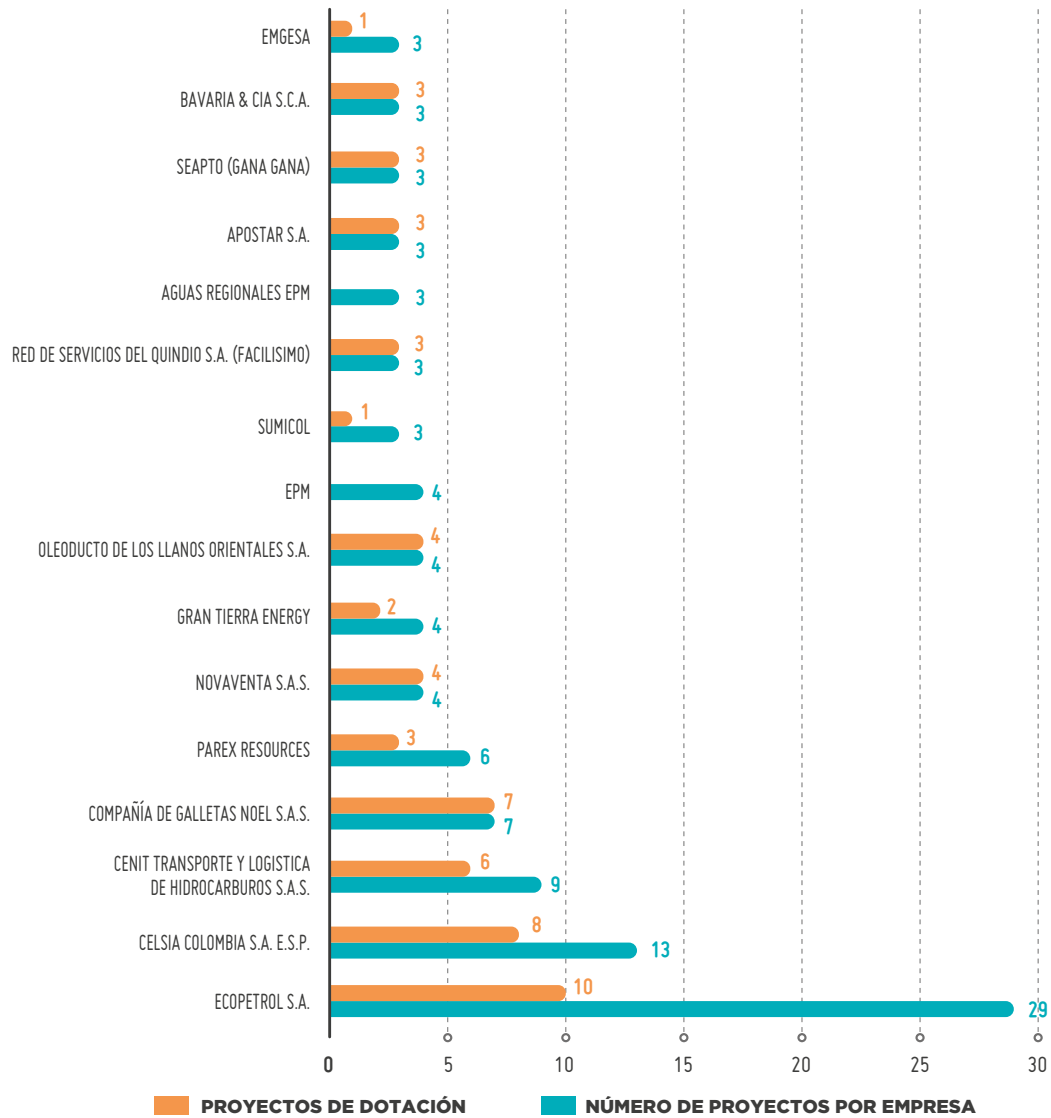


GRÁFICO 12

LAS EMPRESAS QUE HAN EJECUTADO MÁS PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia con datos de la ART.

**REFLEXIONES:
EL PRESENTE Y EL
FUTURO DEL
MECANISMO**

04

4. Reflexiones: el presente y el futuro del mecanismo

4.1. ¿Un instrumento de transformación territorial?

En la FIP entendemos la construcción de paz como la profundización de la democracia, la tramitación de conflictividades de manera no violenta y la promoción del desarrollo sostenible en los territorios. Soportados en la idea de Galtung de que la paz no solo es la ausencia de violencia directa sino, especialmente, la ausencia de violencia estructural y cultural (Galtung 1969) (Medina, Benedetti y Zablonski 2021), hemos insistido en que para lograrla hay que hablar de desarrollo inclusivo y sostenible. Las empresas tienen un papel central en impulsar esas condiciones que hacen posible el desarrollo, así como en buscar maneras innovadoras para que llegue a todos y en todas las regiones, en particular en aquellas que más lo necesitan para superar los ciclos que perpetúan la violencia generación tras generación.

Obras por Impuestos ha logrado abrir un camino para que las empresas se involucren de manera efectiva y sostenible en la transformación de esos territorios. No cabe duda de que este mecanismo ha sido atractivo para el sector, algo que confirman las cifras del cupo CONFIS y los testimonios que hemos recogido. Más allá de lo mencionado, en el seguimiento que hemos hecho desde la FIP, con el apoyo de la Embajada de Suecia, hemos insistido en la necesidad de fijar unos objetivos que permitan trazar sus referentes de éxito. Es decir: definir bajo qué parámetros podemos evaluar si este mecanismo ha sido exitoso. El hecho de que el cupo CONFIS se haya asignado casi en su totalidad en todas las vigencias, y se haya quedado corto frente a los intereses de las empresas, resulta significativo. Sin embargo, no puede ser el único ni el principal criterio, aunque dé cuenta del interés que tienen las empresas en Obras por Impuestos.

En un primer nivel, el mecanismo demuestra aciertos en dos dimensiones importantes:

- **Una ruta clara de involucramiento empresarial:** uno de sus principales aciertos ha sido el de aclarar la ruta de involucramiento del sector empresarial en la construcción de paz y, en particular, en la implementación de los PDET.
- **Eficiencia del gasto público:** varias empresas han terminado por ejecutar recursos inferiores a los presupuestados, cuyos remanentes son remitidos de vuelta a la DIAN. Estas circunstancias son poco frecuentes en el sector público. Así lo sostienen las empresas contactadas: este mecanismo ha hecho evidente que se pueden implementar obras públicas cumpliendo con el cronograma establecido y los costos presupuestados. Como lo sostuvo uno de los contribuyentes de una empresa del sector extractivo: *“El mecanismo le ha demostrado al Gobierno que, con unos buenos estudios, una buena administración y gerencia, se pueden ejecutar proyectos sin exceder los costos y cumpliendo con los tiempos establecidos para la implementación”*.

Aunque Obras por Impuestos ha probado ser llamativo para el sector empresarial, se requiere potenciar su impacto en la transformación territorial

Sin embargo, el principal objetivo de Obras por Impuestos es canalizar recursos en los municipios más afectados por la violencia y la pobreza. Es sobre ese objetivo que cabría evaluar su éxito de manera más profunda. Cabe, entonces, preguntarse cómo ha contribuido a la transformación territorial.

1. En relación con la focalización, desde la vigencia de 2020 ha sido evidente un alza en el número de proyectos y el monto invertido en las ZOMAC, prácticamente igualando a lo destinado a los PDET. A esto se suma que, a pesar de que el mecanismo ha logrado cubrir el 50% de los municipios PDET, de mantenerse esta tendencia se invertirían menos recursos en los PDET.
2. A este reto se le suma la ampliación geográfica que recientemente se planteó para la opción convenio, abriendo la posibilidad de implementar proyectos declarados de importancia nacional, así como ejecutar otros en las ADN. Esto conlleva una reducción en los recursos que pueden ser destinados a la transformación de los territorios más afectados por el conflicto, lo que desdibuja el objetivo inicial del mecanismo. Además, conduciría a que la cobertura geográfica y el impacto del mecanismo se vean perjudicados, toda vez que habrá más territorios con menos recursos, o menos territorios impactados.
3. En relación con el tipo de proyectos, los datos demuestran que, durante las cuatro vigencias del mecanismo, ha habido una concentración en los de transporte y educación, con un énfasis particular en dotación para el último sector. Si bien estos proyectos son llamativos para el sector

empresarial, tienen un menor potencial de transformación del territorio, lo cual reduce la capacidad del mecanismo de aportar a la construcción de la paz. No se puede perder de vista que, para la transformación de los territorios más afectados por el conflicto, deben implementarse proyectos de gran envergadura y largo aliento, que logren solucionar de manera estratégica sus mayores necesidades.

En cuanto a la articulación de las Obras por Impuestos con otros mecanismos de paz y la importancia de la participación de las comunidades en la definición de prioridades, es necesario trabajar sobre lo construido para avanzar en la construcción de paz. Lo anterior con el fin de garantizar que las necesidades cubiertas desde el mecanismo correspondan con las mismas que han sido previamente identificadas por el Gobierno nacional, regional y local, de la mano con la comunidad en los PDET. Para la FIP, la implementación de los PDET en los últimos cinco años arroja un balance mixto: si bien el enfoque del actual Gobierno en lo técnico ha permitido materializar esas iniciativas a través de proyectos de inversión pública que generan bienes y servicios, distintos actores locales se sienten excluidos y demandan un mayor protagonismo en las decisiones sobre su implementación (Tovar et al. 2022 p. 5). La implementación de Obras por Impuestos ha estado enmarcada en ese enfoque técnico, de viabilizar las iniciativas PDET y canalizar recursos importantes. Sin embargo, hay aún un gran camino por recorrer para integrar la voz e intereses de las comunidades en los proyectos que finalmente se priorizan.

Aunque este mecanismo ha probado ser llamativo para el sector empresarial, se requiere potenciar su impacto en la transformación territorial, la cual no puede ser abstracta y ambigua. Para que la transformación se produzca, debe existir un cambio real,

efectivo y significativo en los territorios más afectados por el conflicto. Este cambio debe impactar positivamente el bienestar de las personas que habitan estos territorios y, de manera particular, ser una forma de mejorar el acceso y la calidad a derechos. En otras palabras: debe servir para mejorar la provisión de bienes y servicios públicos que permitan cambiar las condiciones materiales de las personas. Este debería ser el referente para medir el éxito de las Obras por Impuestos, toda vez que quien está haciendo la obra responda a la pregunta de si esa inversión mejorará la calidad o el acceso a derechos de la población beneficiada.

El próximo Gobierno debería mantener y potenciar el mecanismo. Para que esto ocurra, se debe trabajar en que impacte de manera más equitativa las subregiones PDET, vinculando a más empresas y mejorando los proyectos disponibles. Eso requiere de la acción comprometida y corresponsable de las empresas, para buscar que los proyectos seleccionados apunten al objetivo estratégico de la transformación territorial. Para lograr ese efecto transformador, un aspecto clave es invertir la proporción de los proyectos de dotación que deberían ser la minoría. Esto requiere diseñar y adoptar por parte de los responsables institucionales en el Estado, una flexibilización del diseño institucional que permita reducir los riesgos para las empresas.

4.2. ¿Qué se puede fortalecer? Algunas recomendaciones

Desde la FIP consideramos que esta herramienta se debe mantener y fortalecer para que más empresas la utilicen con el fin de pagar parte de su impuesto de renta, y aunar y focalizar esfuerzos para que los proyectos tengan mayor potencial transformador en los territorios más vulnerables. Más aún, que los recursos invertidos propendan por la construcción de

paz en los términos que se mencionaron en la sección anterior. A continuación, reunimos algunas recomendaciones para perfeccionar el mecanismo:

01.

Sobre la estructuración de proyectos

Recomendamos que los proyectos estructurados por las empresas estén en consonancia con las necesidades de los territorios; es importante estar atentos a que estos no terminen respondiendo, únicamente o en gran parte, a los intereses de las compañías. También recomendamos seguir fortaleciendo las capacidades de las autoridades locales para formular las iniciativas. Como lo mencionaron las empresas contactadas, esto se debe a que la transformación del territorio no solo implica la construcción de vías, acueductos y la dotación de mobiliarios, entre otros, sino que requiere dejar capacidades locales instaladas que les permitan seguir trabajando para fomentar su desarrollo y sostenibilidad. Estas habilidades no solo serán de utilidad para el mecanismo de Obras por Impuestos, sino, en el largo plazo, para las postulaciones a otros mecanismos y aplicación a diferentes fuentes de financiación.

02.

Sobre el banco de proyectos

Se deberían contemplar criterios para alimentar y depurar el banco de proyectos y que queden los que realmente se puedan ejecutar, cumpliendo con las necesidades de las comunidades. Aunque ha habido avances desde la primera vigencia, la disponibilidad de proyectos viables con la factibilidad técnica completa sigue siendo un reto, en particular en algunas regiones PDET. Se requiere seguir fortaleciendo las capacidades de estructuración de las autoridades regionales y locales, pues son quienes conocen de primera mano las necesidades de los territorios y han hecho un esfuerzo por vincular las iniciativas PDET a los planes de desarrollo locales.

03.

Sobre el cupo CONFIS

El atractivo del mecanismo y la creciente participación de los contribuyentes requiere ampliar el monto total de inversión, más aún si se tiene previsto ampliar la focalización geográfica. La confianza ganada en los contribuyentes hacia el mecanismo no puede ponerse en riesgo por falta de recursos. La limitación del cupo puede traducirse en desincentivos para las empresas, toda vez que sus esfuerzos en estructuración y viabilización puedan verse invisibilizados al no ser escogidos por limitaciones del cupo. Este punto es recurrente. En 2019, desde la FIP se había reseñado como uno de los grandes retos que afronta el mecanismo. En él coinciden el sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil que, al igual que la FIP, le hacen seguimiento al mecanismo.

04.

Sobre la asimetría de riesgos

Recomendamos a las entidades competentes y a las empresas trabajar juntas para encontrar esquemas que permitan equilibrar la asimetría de riesgos. Eso ayudaría a animar al sector empresarial a ejecutar proyectos más ambiciosos, sobre todo teniendo en cuenta que, desde su diseño, Obras por Impuestos le asigna a ellas la totalidad del riesgo en la ejecución del proyecto. Se llegó a esta fórmula para mitigar el riesgo que percibían las empresas de tener la veeduría de los órganos de control como la Contraloría, Procuraduría y la Fiscalía. A la fecha no es posible financiar los sobrecostos, inclusive por contingencias ajenas al contribuyente, por lo cual hay una proliferación de proyectos menos ambiciosos y con menos potencial transformador, como los de dotación.

05.

Sobre la opción fiducia y la opción convenio

En la actualidad, y de acuerdo con las conversaciones desarrolladas con los empresarios, mantene-

mos la recomendación de ampliar el portafolio para la opción fiducia, puesto que los contribuyentes interesados en ejecutar obras en los sectores de gestión de riesgo o infraestructura productiva, por ejemplo, solo podrían hacerlo acogiéndose a la opción convenio. Además, dadas las limitaciones que ya tiene el cupo, se sugiere no atar un monto específico a la opción convenio, ya que limita las posibilidades de que las empresas puedan desarrollar proyectos por medio de la opción fiducia, la más utilizada por los contribuyentes. Al consolidarse la opción convenio se identificó una limitación al ampliar el portafolio de sectores únicamente para esta opción (Fundación Ideas para la Paz, 2020).

06.

Sobre la importancia de la información

Sugerimos habilitar más espacios para el intercambio de información y conocimiento, tanto de las empresas como de las autoridades nacionales y locales competentes interesadas en que haya mayor aceptación y uso del mecanismo. Si bien la confianza en Obras por Impuestos y la cantidad de empresas participantes ha aumentado, también hay un porcentaje de empresas que siguen teniendo dudas o reservas para participar en el mecanismo. Por lo tanto, vale la pena combinar el conocimiento de la institucionalidad y el del sector empresarial, que puede compartir las experiencias exitosas durante su participación.

Dentro de este componente se resaltan los esfuerzos realizados en la mesa de Obras por Impuestos, iniciativa liderada por Proantioquia, Argos, Bancolombia, Sura y Nutresa, con el acompañamiento de la Gobernación de Antioquia y la ART, así como el liderazgo de Celsia en la promoción de su experiencia. Dentro de las diferentes actividades desarrolladas en la mesa, se han hecho esfuerzos importantes por transferir conocimientos, aclarar dudas y compartir experiencias exitosas de los contribuyentes para

incentivar el involucramiento de nuevas empresas. Recogiendo las percepciones de algunos integrantes y otras empresas contactadas, sería interesante revisar la posibilidad de replicar estos esfuerzos en otros departamentos, a través de alianzas entre empresas, gremios e institucionalidad.

07.

Sobre el compromiso desde la alta gerencia y equipos de trabajo

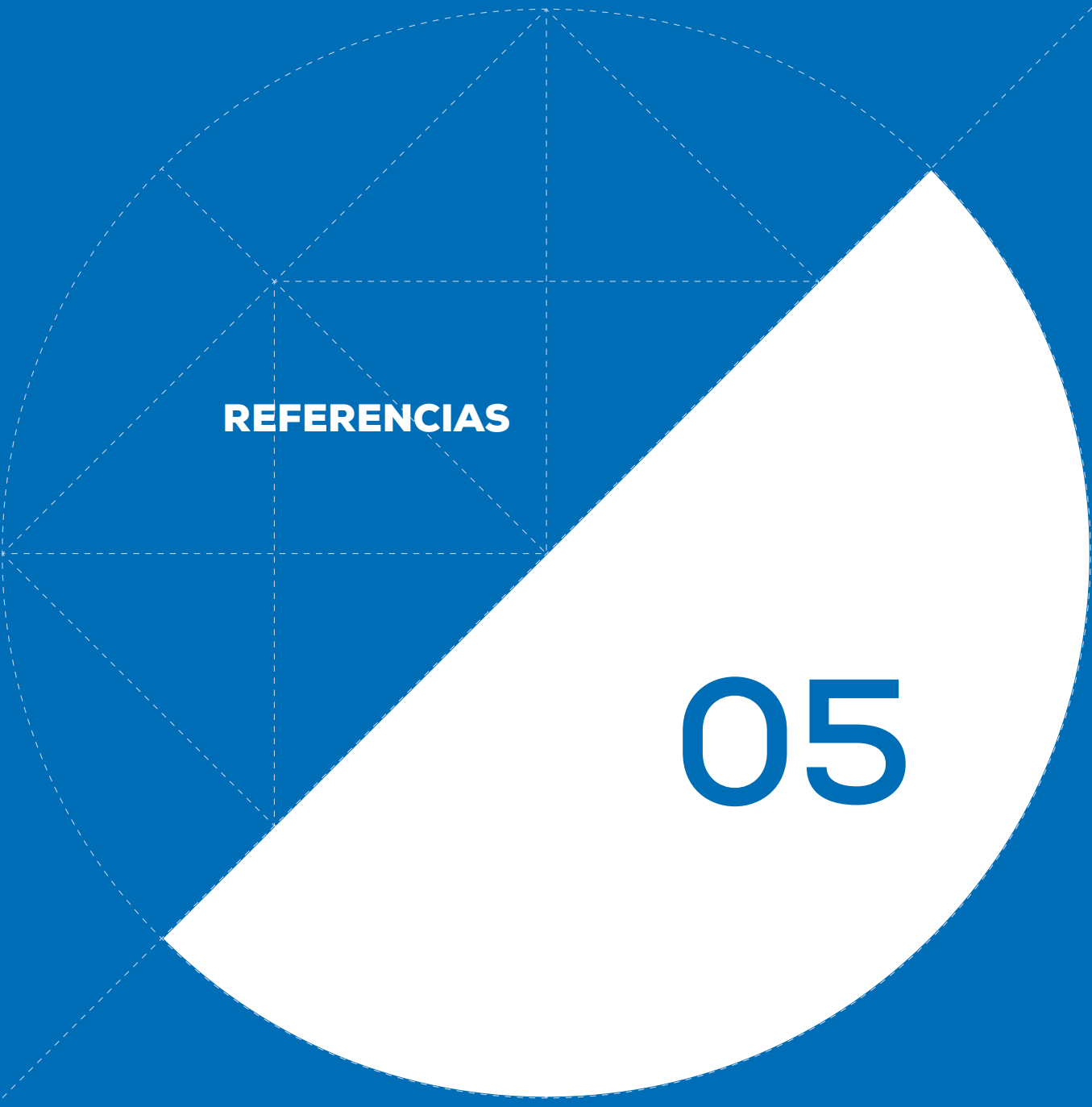
Debe existir un compromiso desde la gerencia de la empresa que avale y facilite la participación. Las experiencias dan cuenta de que, cuando las personas dentro de las organizaciones están convencidas de la utilidad del mecanismo, el proceso de participación y ejecución es mucho más fluido. Se recomienda designar un equipo o una persona encargada para llevar el proceso dentro de la empresa, con el fin de hacer seguimiento y tener un punto focal que pueda ser el interlocutor ante las comunidades y autoridades nacionales y locales, así como con los encargados de llevar el proceso en la organización y otras áreas involucradas, como la de sostenibilidad, el área legal y de asuntos tributarios.

08.

Sobre la familiaridad con los proyectos

Recomendamos que las organizaciones conozcan los detalles del proyecto a ejecutar y se realicen las verificaciones necesarias en la estructuración con el fin de evitar sobre costos. Este fue uno de los temas recurrentes durante las entrevistas con algunos contribuyentes, quienes insisten en que el conocimiento del contexto geográfico, económico, político y social es clave para que las obras sean pertinentes y generen un impacto positivo, además de facilitar su ejecución.

Equilibrar la asimetría de riesgos ayudaría a animar a las empresas a ejecutar proyectos más ambiciosos

A large circle is centered on the page, with a white sector of approximately 90 degrees removed from the bottom-right. The circle is divided into eight segments by dashed lines: a vertical line, a horizontal line, and two diagonal lines. The word "REFERENCIAS" is printed in white, bold, uppercase letters in the upper-left segment. The number "05" is printed in blue, large, sans-serif font in the white sector.

REFERENCIAS

05

5. Referencias

Decreto 1208 de 2022. “Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021; se modifican el artículo 1.6.6.1.2 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.1.3. del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 3 y 4 del artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.3.3. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.6.5.4. del Capítulo 5 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y se adiciona el inciso 2 al parágrafo 2 del artículo 1.6.5.3.3.3 de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, un parágrafo al artículo 1.6.6.2.2. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 7 al artículo 1.6.6.2.3. del Capítulo 2 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 4 y 5 al artículo 1.6.6.3.1. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 3 al artículo 1.6.6.3.4. del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, los parágrafos 2 y 3 al artículo 1.6.6.4.5. del Capítulo 4 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1 y el Capítulo 6 y los artículos 1.6.6.6.1. al 1.6.6.6.14 al Capítulo 6 del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.”

Decreto 1147 de 2020. “Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y 285 de la Ley 1955 de 2019, y se adiciona el Título 6 a la Parte 6 del Libro 1, los Capítulos 1 a 5 al Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, el artículo 1.6.5.3.2.5. a la Sección

2 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1, el parágrafo 2 al artículo 1.6.5.3.3.3. de la Sección 3 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 y el artículo 1.6.5.3.5.6. a la Sección 5 del Capítulo 3 del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

Decreto 1625 de 2018. “Por el cual se modifican y adicionan algunos artículos del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria”.

Decreto 1915 de 2017. “Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, único Reglamentario en Materia Tributaria. para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016”.

Decreto 893 de 2017. “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET”.

Decreto Ley 883 de 2017. “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos”.

Fundación Ideas para la Paz (2020) ¿Cómo ha avanzado el mecanismo de Obras por Impuestos? https://ideaspaz.org/media/website/obras_vf_final_b.pdf

Fundación Ideas para la Paz (2022). “Colombia necesita conversar sobre la paz posible”, María Victoria Llorente. <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=VnQ-VWd-YzE4>

Instituto Peruano de Economía. (s.f.). Obras por Impuestos. <https://www.ipe.org.pe/portal/obras-por-impuestos/>

Jaime Arteaga & Asociados (2021). Índice de Inversión Social Privada. <https://iisp.com.co/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-RESULTADOS-IISP-2021-.pdf>

Ley 1819 de 2016. “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1955 de 2019. “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.”

Ley 2155 de 2021. “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”.

Llorente, María Victoria (2020). La paz posible: una visión más realista de cómo alcanzar la paz. Fundación Ideas para la Paz. <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1902>

Martínez, Harold y Chavarro, María Paula (2021). Los empresarios en la construcción de paz. Oportunidades de la política “Paz con Legalidad”. Fundación Ideas para la Paz, Análisis de coyuntura.

Martínez, Harold, Gutiérrez, Paula A. y Medina, Daniel (2019). Obras por Impuestos: medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia ¿Mantenerlo? ¿Para qué? https://ideaspaz.org/media/website/FIP_ObrasxImpuestos.pdf

Medina, Daniel, Benedetti, Valentino y Zablonzki, Lukasz. (2021) “Paz, desarrollo sostenible y derechos humanos. Una contribución conceptual al quehacer empresarial”. Fundación Ideas para la Paz, Documento conceptual.

Procuraduría General de la Nación (2022, 24 de mayo). “Procuraduría advierte preocupación por el decreto que busca ampliar la financiación en territorios por el mecanismo de pago de obras por impuestos”.

ProInversión (2022). Ranking de Empresas por Monto de Inversión en OXI. <https://www.investinperu.pe/es/oxi/estadisticas/ranking-de-obras-por-impuestos>

Tovar Samacá, Paulo, Alonso Vinasco, Oriana, Peñuela Camacho, Sebastián y Sánchez Quiroga, Carolina (2022). El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo? Fundación Ideas para la Paz, Nota Estratégica No. 24.

Weintraub, Michael Lee; Sánchez Meertens, Camilo; Malmin Binningsbø, Helga; Rodríguez, Erika; Eugenia Pinto, María y Rettberg, Angelika (2021). Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto de Investigación Sobre Paz Oslo (PRIO).



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 701.
Bogotá Tel. (57-1) 747 0273
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org