

Obras por Impuestos

Oportunidades de mejora para un mecanismo con propósito

Notas Estratégicas

38

Obras por Impuestos

Oportunidades de mejora para un mecanismo con propósito

Notas Estratégicas

38

Obras por Impuestos

Oportunidades de mejora para un mecanismo con propósito

Fotografías

COLPRENSA
Archivo FIP

Diseño y diagramación

Ladoamable S.A.S.
@ladoamable

ISBN

--

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:



FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (FIP)

Directora Ejecutiva

María Victoria Llorente

Directora Área de Construcción de Paz

María Lucía Méndez Lacorazza

Autores

Felipe Zarama Salazar

Investigador de Construcción de Paz, FIP

Luisa De la Cuesta Zuluaga

Investigadora de Construcción de Paz, FIP

Juan David Montoya

Responsable de Desarrollo y Equidad Territorial, Proantioquia

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez



Presidenta Ejecutiva

María Bibiana Botero

Vicepresidenta Ejecutiva

Laura Gallego Moscoso

Directora de Desarrollo y Equidad Territorial

Marcela Barón Soto

Edición y corrección de estilo

Susana Berrío Montoya



Notas Estratégicas No. 38 / Septiembre de 2023

Contenido

- 4 LISTADO DE ACRÓNIMOS
- 5 INTRODUCCIÓN
- 9 EVOLUCIÓN NORMATIVA:
CAMBIOS MÁS RECIENTES
 - 10 REFORMA TRIBUTARIA
 - 12 CUPO CONFIS
 - 14 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
 - 15 ¿UNA LEY DE OBRAS POR IMPUESTOS?
- 16 BALANCE CINCO VIGENCIAS (2018-2022):
SECTOR, TERRITORIO Y EMPRESAS
 - 25 ¿QUÉ EMPRESAS HAN PARTICIPADO?
- 28 AGENDAS Y ACTORES: EXPECTATIVAS,
PREOCUPACIONES, INCENTIVOS Y BENEFICIOS
- 33 RECOMENDACIONES:
¿QUÉ SE PUEDE Y DEBE MEJORAR?
 - 34 PARA ENTIDADES TERRITORIALES Y NACIONALES
 - 37 PARA LAS EMPRESAS CONTRIBUYENTES
- 39 REFERENCIAS

Listado de acrónimos

ADN Áreas de Desarrollo Naranja

ART Agencia de Renovación del Territorio

CONFIS Consejo Superior de Política Fiscal

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

ZOMAC Zonas Más Afectadas por el Conflicto

Introducción

Obras por Impuestos se ha mantenido durante tres gobiernos de tintes políticos muy distintos. Este mecanismo ha sobrevivido dos elecciones, cuyos vencedores traían incluso promesas de cambio frente a sus antecesores. No obstante, esta herramienta ha demostrado que la articulación entre el sector público y el empresarial trasciende las ideologías, y que la cooperación entre ambos no solo es posible sino indispensable para lograr la transformación territorial en el país. Sin embargo, continuidad no es sinónimo ni garantía de sostenibilidad: para que Obras por Impuestos continúe siendo atractivo y cumpla con su propósito de impacto en la transformación territorial, requiere de una serie de ajustes que lo fortalezcan.

El mecanismo se concibió al final del gobierno de Juan Manuel Santos como una propuesta para vincular a las empresas en la construcción de paz y al desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto. Posteriormente, se fortaleció en el gobierno de Iván Duque quien, a pesar de sus reparos a la implementación del Acuerdo de Paz, mantuvo el mecanismo y, al final de su mandato, duplicó el cupo anual para ejecutar proyectos. Finalmente, el gobierno de Gustavo Petro ha hecho hasta ahora una apuesta decidida para que este instrumento continúe contribuyendo al cierre de brechas en las regiones más vulnerables.

En la actual coyuntura, en la que se presume que empresas y Gobierno no pueden trabajar de la mano —dadas las tensiones constantes entre los gremios y el Ejecutivo por la reforma laboral, a la salud, pensional, entre otras— este mecanismo prueba lo contrario. Incluso, tras la incertidumbre que generaba en las empresas el cambio de Gobierno, la administración actual amplió el cupo definido por el Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) en más del 50% (pasando de \$500.000 a \$800.000 millones), lo que en la práctica significa que la destinación de recursos para este mecanismo alcanzó un cupo más de tres veces mayor al original y se consolida como una fuente de financiación e inversión en los territorios con más necesidades.

Este mecanismo ha probado que funciona. Así lo demuestra el crecimiento en el valor del monto y el número de proyectos durante las cinco vigencias implementadas y una en curso; además, la experiencia de estas seis vigencias y el uso que las empresas han dado a este mecanismo ha favorecido la ampliación del cupo. En 2022, las empresas aprovecharon cerca del 100% del monto disponible y sirvió para que se aprobaran más proyectos, de ma-

Obras por Impuestos ha demostrado que la articulación entre el sector público y el empresarial trasciende las ideologías, y que la cooperación entre ambos no solo es posible sino indispensable para lograr la transformación territorial en el país

yores montos y en más sectores en los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), manteniendo la inversión en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC).

Aunque se ha probado que el mecanismo funciona en la práctica, es necesario asegurar que sea sostenible en el largo plazo. Así, una de las claves para la sostenibilidad de Obras por Impuestos es evitar que sea víctima de su propio éxito. En la reforma tributaria de 2021, el gobierno de Iván Duque amplió su alcance geográfico al introducir la posibilidad de ejecutar proyectos declarados de importancia nacional para la recuperación económica que no estuvieran presentes o referidos a los territorios PDET y ZOMAC; además, abrió el mecanismo para financiar proyectos en las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN). Varios sectores manifestaron sus reservas a la ampliación geográfica, particularmente de las ADN, bajo el entendido que desvirtuaba el propósito del mecanismo (Zarama et al, 2022).

Aunque esta ampliación de los territorios priorizados no se materializó en la práctica con la aprobación de proyectos para la vigencia 2022 y fue luego corregido por la última reforma tributaria del actual Gobierno que los cambió por los departamentos amazónicos, sí plantea una alerta sobre la sostenibilidad del mecanismo. Por eso, en este documento sugerimos que se debe retomar el propósito central y original con el que fue creado: cerrar las brechas de las zonas más golpeadas por el conflicto.

En ese mismo sentido de garantizar la sostenibilidad, hay que evitar que Obras por Impuestos sea extendido más allá de su capacidad. Aunque es positivo el espaldarazo del actual Gobierno con el aumento del cupo mencionado, las cifras preliminares sugieren que es poco probable que para el final de 2023 se ocupe la totalidad de este cupo ampliado. De acuerdo con la subdirección de financiamiento de la ART, aunque recibieron solicitudes que ascendían a 600.000 millones, en el proceso de ajuste los ministerios sectoriales no aprobaron el reajuste de 13 proyectos que ascendían a 100.000 con lo cual, en este primer corte habrían llegado a 700.000 millones. A pesar de que el número y el monto de los proyectos aprobados fue menor al esperado, en el primer corte de esta vigencia del mecanismo ya se aprobaron 520.000 millones —esto supera el total invertido en el año inmediatamente anterior—. Quedan por asignar aproximadamente 250.000 millones lo cual supone un reto para las empresas pues estos recursos, en su mayoría, responden a una opción del mecanismo que es menos atractiva para ellas. Es por esto, que en este documento proponemos unas oportunidades de mejora para afianzar este mecanismo como forma de participación del sector empresarial y una fuente de financiación para el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto.

Resumen ejecutivo

Tras seis años de haber empezado su ejecución, Obras por Impuestos no solo ha probado ser un mecanismo atractivo para el sector empresarial, sino que ha puesto en evidencia que es posible la cooperación entre el sector público y el empresarial. Este mecanismo ha resultado útil para que las empresas contribuyan al desarrollo territorial y a la construcción de paz a través de la ejecución de proyectos en los territorios más vulnerables del país.

Obras por Impuestos no es un incentivo tributario, sino una forma de pago alternativo a través de la cual los contribuyentes pueden pagar hasta el 50% de su impuesto de renta. Bien ejecutada, es una fórmula gana-gana para las empresas, las comunidades y la institucionalidad, toda vez que se acorta el ciclo de tributación y ofrece eficiencias en la ejecución de recursos públicos.

Aunque puede ser más sencillo pagar su impuesto de renta de manera tradicional, a través de Obras por Impuestos las empresas pueden conocer de primera mano cómo se invierten estos impuestos. Compañías que han participado del mecanismo afirman que les ha servido para construir confianza y mejorar sus relaciones con las comunidades y autoridades locales. Por su parte, las comunidades más golpeadas por el conflicto reciben obras públicas que ayudan a mejorar su calidad de vida. Por último, las autoridades locales han visto cómo esta es una fuente de financiación que puede ser complementaria y adicional a sus planes de inversión, además de la eficiencia en el uso de los recursos.

El momento que atraviesa el mecanismo es diciente. En 2022, el gobierno de Iván Duque duplicó el cupo a \$500.000 millones y las empresas respondieron favorablemente, ocupando virtualmente la totalidad de los recursos disponibles para esa vigencia. No solo esta ocupación confirma que es un mecanismo atractivo para el sector empresarial, sino que este cupo ampliado contribuyó a que se aprobaran proyectos de mayor monto y en más sectores.

Desde 2017, y con cada vigencia, el mecanismo ha vinculado de manera continua y creciente a múltiples empresas para desarrollar iniciativas, principalmente, en sectores como educación, infraestructura, agua y saneamiento básico. Aunque esa es una muestra de éxito de este instrumento de política pública, no debería ser el único referente, como lo ha sostenido la Fundación Ideas para la Paz en varias oportunidades. El análisis de los datos de los proyectos aprobados entre 2018 y 2022 que recoge este documento también revela que hay unos

Aunque puede ser más sencillo pagar su impuesto de renta de manera tradicional, a través de Obras por Impuestos las empresas pueden conocer de primera mano cómo se invierten estos impuestos

sectores, como el de Educación y el de Transporte, o regiones como Arauca, sur del Tolima o las dos regiones PDET en Antioquia, que han sabido aprovechar esta fuente de financiación. Sin embargo, ha habido un aprovechamiento desigual.

Se requiere una mayor articulación entre todos los participantes del mecanismo — desde contribuyentes hasta ministros, pasando por alcaldes y gobernadores, — para que tengan claras las metas que se pueden alcanzar con esta herramienta. Por eso, urgimos a que otros sectores encuentren en el mecanismo una fuente de financiación que les permita cumplir con un propósito.

Como hemos dicho en otras publicaciones, es necesario evaluar si este mecanismo está contribuyendo al cierre de brechas de inequidad, que fue la gran motivación para su creación. Un paso preliminar es definir sectorialmente metas de cierre de brechas que puedan ser atendidas a través de Obras por Impuestos. Como lo menciona la ART en su más reciente plan estratégico, el Plan Nacional de Desarrollo fijó como meta la reducción de la brecha de pobreza multidimensional en los PDET de 12,7 puntos porcentuales en 2021, a 4,7 puntos porcentuales en el 2026. Los Planes Sectoriales Nacionales ofrecen una ventana de oportunidad para esto.

Obras por Impuestos puede potenciarse con una reorientación estratégica para que contribuya de una manera más planeada e intencionada a la transformación territorial, al tiempo que le apunta a unas metas trazadas en los sectores priorizados y que, efectivamente, aporta a la construcción de paz en el país. Obras por Impuestos es una apuesta que, tras el balance de las primeras cinco vigencias, da cuenta de que las empresas y los gobiernos pueden trabajar de la mano en beneficio de estos objetivos.

Con el fin de hacer evidentes las oportunidades de mejora que tiene el mecanismo, en un primer aparte de este documento hacemos un repaso por los cambios normativos más recientes y significativos y una lectura del momento por el que atraviesa el instrumento en el actual Gobierno. En un segundo apartado, realizamos un análisis de las últimas cinco vigencias a partir de los datos de la Agencia de Renovación del Territorio¹. En la tercera sección, hacemos un análisis del ecosistema del que hace parte el mecanismo y presentamos algunas lecciones de la práctica extraídas de la experiencia desde el inicio de su implementación hace seis años. Finalmente, proponemos recomendaciones para fortalecer y reenfocar el mecanismo.

• • • • •

¹ Los autores agradecen el apoyo de los funcionarios de la Subdirección de Financiamiento de la Agencia de Renovación del Territorio: Fernando Sarmiento (subdirector de Financiamiento), María Offir Jiménez y Carolina Medrano.

**EVOLUCIÓN NORMATIVA:
CAMBIOS MÁS RECIENTES**

01

1. Evolución normativa: cambios más recientes

Obras por Impuestos se creó con la Ley 1819 de 2016, inspirada en el modelo peruano. En el país vecino, esta herramienta homónima se creó en 2008 y también ha pasado por varios cambios normativos —alrededor de uno por año—. En Colombia, desde su creación y hasta hoy el mecanismo también ha tenido múltiples reformas: si bien ninguna ha sido sustancial, sí se han modificado los territorios donde se pueden ejecutar los proyectos, los criterios de priorización para distribuir el cupo CONFIS y los sectores y tipos de iniciativas a desarrollar, entre otros. Más allá de la cantidad de ajustes jurídicos que haya vivido este instrumento en Perú o en Colombia, la importancia en nuestro país radica en la necesidad de garantizar estabilidad jurídica y generar confianza entre el empresariado, que suele ver la dispersión jurídica con preocupación.

Con la llegada del gobierno de Gustavo Petro, en agosto de 2022, se generó incertidumbre frente al futuro de Obras por Impuestos. No obstante, las señales confirman que se ve como una buena fuente de financiación. Así lo sugieren las decisiones que ha tomado en la reforma tributaria que aprobó en diciembre del año pasado: aumentar el cupo CONFIS e incluir el mecanismo en el Plan Nacional de Desarrollo como una fuente clave para cumplir el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final. A continuación, se describen estos desarrollos recientes del mecanismo.

1.1. Reforma tributaria

A finales de 2022 se radicó el proyecto de reforma tributaria. En un inicio, el proyecto no hacía referencia a Obras por Impuestos, lo cual podía ser interpretado como algo positivo: el mecanismo con-

tinuaría como estaba sin tener modificaciones. Sin embargo, también podría ser interpretado como algo negativo en el sentido de que quedaría en vigencia el cambio introducido en la reforma tributaria previa (2021) en la que se incluían las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) y los proyectos declarados de interés nacional. Estos cambios se reglamentaron a través del Decreto 1208 de julio de 2022, que, para algunos contribuyentes, congresistas y quienes le hacen seguimiento a esta política dicha ampliación geográfica difuminaba el objetivo inicial de Obras por Impuestos: contribuir al cierre de brechas en los territorios más afectados por el conflicto.

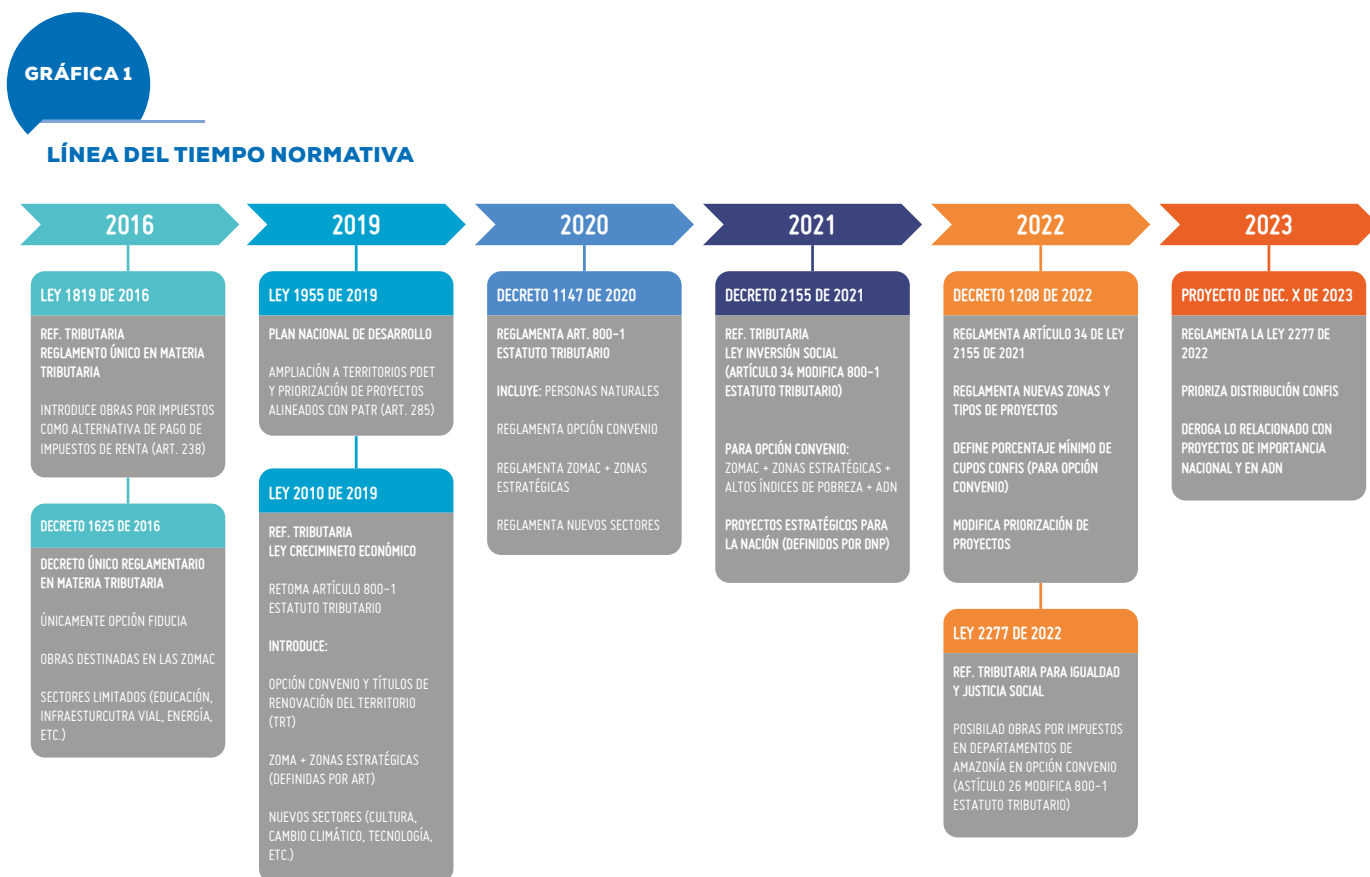
No obstante, en el texto final y aprobado de la reforma tributaria presentada por el actual gobierno (Ley 2277 de 2022) se incluyeron algunas modificaciones a Obras por Impuestos. Por ejemplo, con esta ley se eliminó la posibilidad de ejecutar obras en ADN (Ley 2277, 2022, Artículo 26); se incluyeron departamentos amazónicos de menos de 85.000 habitantes en la opción convenio y se eliminó la posibilidad de hacer proyectos declarados de importancia nacional.

Esta ley (Ley 2277, 2022, Artículo 86) también eliminó la restricción que impuso la Ley 1872 de 2017 que creó el “Fondo para el Desarrollo Integral del Distrito Especial de Buenaventura”. Ley en la cual en el párrafo 3 del artículo 5, se impone la restricción para que los proyectos de Obras por Impuestos en Buenaventura —esto no aplica para los demás municipios de Pacífico Medio— sean del doble de los recursos que son asignados del Presupuesto General de la Nación en el Fondo. A juicio de los funcionarios de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), esta restricción ha impedido que haya proyectos de Obras por Impuestos en Buenaventura debido a que esta disposición del Fonbuenaventura nunca se reglamentó.

El Ministerio de Hacienda está en proceso de expedir un decreto que reglamenta lo establecido en la más reciente reforma tributaria. En él se cambia la distribución del cupo CONFIS y se continúan priorizando los PDET (particularmente los proyectos que se alineen con los PATR) y ZOMAC² como los primeros criterios. En el último orden de prioridad se dejaron los proyectos que se desarrollen en los departamentos amazónicos y en zonas no ZOMAC que sean estratégicas para su reactivación. Estas modi-

ficaciones se alinean con el objetivo del instrumento, y refuerzan la importancia de los PATR como hoja de ruta para conocer las necesidades de los territorios y desarrollar las obras en los temas que las comunidades han definido como más urgentes.

² A la fecha de publicación de este documento, el Ministerio no ha expedido formalmente este decreto.



Fuente: Elaboración propia

1.2. Cupo CONFIS

Tanto el ministerio de Hacienda como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), han demostrado un interés por continuar con el mecanismo y seguir vinculando empresas para desarrollar proyectos. Ejemplo de ello fue la ampliación del cupo máximo que aprueba anualmente el CONFIS para ejecutar los proyectos. Como se puede observar en la Gráfica 1, en las primeras cuatro vigencias (2018-2021) el cupo de \$250.000 millones de pesos se utilizó en más del 90%. El gobierno de Iván Duque duplicó el cupo para la vigencia 2022, quedando en \$500.000 millones, una solicitud que habían hecho los contribuyentes dada la ocupación del cupo CONFIS en las primeras vigencias.

Para 2023, luego de una serie de solicitudes por parte de contribuyentes y organizaciones, el ministerio de Hacienda del actual Gobierno anunció otra ampliación significativa del cupo, fijándolo en \$800.000 millones. Un aumento de más del triple del monto total en las primeras vigencias. Para ese momento, los proyectos registrados en el banco (en un estado de prefactibilidad) sumaban más de \$872.000 millones, de acuerdo con funcionarios de la subdirección de Financiamiento de la ART. Es decir que este nuevo cupo ampliado, habría alcanzado para ejecutar alrededor del 90% de los proyectos viabilizados registrados en el banco (Delgado, 2023).

Vale la pena recordar que existen dos modalidades dentro del mecanismo: fiducia y convenio. En la primera, el contribuyente consigna el equivalente a su impuesto en una fiducia, desde la cual ejecuta el proyecto. En la segunda, el contribuyente asume el costo de la obra y una vez es entregada a satisfacción, recibe un Título de Renovación del Territorio (TRT) que puede emplear como parte de pago de su impuesto de renta.

Tras el cierre del banco de proyectos para la opción fiducia el 31 de marzo de este año, 69 contribuyentes manifestaron su interés para desarrollar proyectos por alrededor de \$520.000 millones (ART, 2023). Esto sin contar los proyectos que se presenten para la opción convenio con el cierre del 31 de agosto. Son pocas las empresas que optan por esta última opción que se introdujo en 2020 porque les implica un esfuerzo de flujo adicional: a diferencia de la opción fiducia, las empresas pagan sus obligaciones tributarias de manera tradicional y deben destinar una porción de sus recursos propios para ejecutar una obra. Del mismo modo, de acuerdo con funcionarios de la ART, para los ministerios esta modalidad tampoco es atractiva ya que, al ser los principales responsables de las obras, perciben como una carga adicional esta opción. Por esta razón, los ministerios suelen ser reticentes a viabilizar los proyectos por la opción convenio, además de que se presentan múltiples demoras, por ejemplo, en la contratación de interventorías, que son indispensables para el desarrollo de las iniciativas. Aunque el monto de los proyectos aprobados por la opción fiducia, por cerca de \$520.000 millones en 2023 es preliminar, sí sugiere que será difícil que en 2023 se ocupe la totalidad del cupo. Como se puede ver en la Tabla 1, y como ya se mencionó, la opción convenio es la menos utilizada por los contribuyentes. En la vigencia de 2022, que tuvo la más alta participación de proyectos aprobados por esta opción, se aprobaron proyectos por cerca de \$77.000 millones (ver Tabla 1).

A partir de la vigencia 2022, se fijaron dos cupos separados: uno para fiducia y otro para convenio. Para la vigencia 2023, el CONFIS fijó el cupo para fiducia en \$720.000 millones y en \$80.000 millones para convenio. Debido a que esta porción del cupo en la opción fiducia no fue ocupada en su totalidad, al momento de escribir este documento, la ART estaba trabajando con el ministerio de Hacienda para asignar ese remanente a la opción convenio. Esto se haría

TABLA 1

DISTRIBUCIÓN DEL CUPO CONFIS ENTRE OPCIÓN FIDUCIA Y CONVENIO

VIGENCIA	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE DEL CUPO POR OPCIÓN
2018	22	\$ 219.491.697.472	
FIDUCIA	22	\$ 219.491.697.472	100,00%
2019	41	\$ 242.997.393.588	
FIDUCIA	41	\$ 242.997.393.588	100,00%
2020	38	\$ 236.145.035.769	
CONVENIO	4	\$ 29.281.929.387	12,40%
FIDUCIA	34	\$ 206.863.106.382	87,60%
2021	39	\$ 241.385.705.295	
CONVENIO	5	\$ 18.691.657.836	7,74%
FIDUCIA	34	\$ 222.694.047.459	92,26%
2022	64	\$ 491.053.030.531	
CONVENIO	14	\$ 77.937.502.542	15,87%
FIDUCIA	50	\$ 413.115.527.990	84,13%
TOTAL GENERAL	204	\$ 1.431.072.862.655	

Fuente: Elaboración propia

a través del decreto ya mencionado, que reglamenta lo establecido en la más reciente reforma tributaria.

Aunque la asignación de recursos en 2023 ya superó aquella de la vigencia anterior, está por ver la ocupación del cupo final en la presente vigencia luego de la asignación del cupo restante para la opción convenio. Los principales argumentos para ampliar el cupo han sido la ocupación del monto fijado y el tamaño del banco de proyectos. No obstante, uno de los problemas del banco es que aún cuenta con proyectos desactualizados. Algunos de ellos, incluso, fueron

registrados en 2018 y no han sido seleccionados por diversas razones, entre esas que algunos son de valores muy elevados.

De acuerdo con funcionarios de la subdirección de financiamiento de la ART, una de las razones por la cual hubo menos recursos comprometidos en el primer corte del 31 de marzo tuvo que ver con que 13 proyectos que contaban con una manifestación de interés de las empresas no fueron aprobados tras su reajuste de costos por parte de los ministerios sectoriales. Esto demanda una mejor articulación pú-

blico-empresarial, especialmente porque este tipo de procesos puede desmotivar a los contribuyentes y presentan un costo de oportunidad para invertir recursos en territorios que los necesitan, contando, además, con la voluntad expresa de las empresas de ejecutarlos.

Sin embargo, hay que esperar a la aprobación de proyectos por la opción convenio para conocer la ocupación final de este cupo ampliado. De no utilizarlo se corre el riesgo de que, para las siguientes vigencias, no se asigne un cupo tan elevado y se retorne a montos más moderados. Esto significa un retroceso en el uso del mecanismo pues, por un lado, la solicitud constante de contribuyentes ha sido la ampliación del cupo, incluso para llegar hasta \$1 billón; por otro, se limitarían obras más ambiciosas y con un potencial de impacto mayor.

Esto no resta que la continua utilización del cupo haya sido una señal de confianza por parte de los contribuyentes, quienes siguen creyendo en la utilidad del mecanismo como una fórmula gana-gana para acortar el ciclo de tributación, mejorar las relaciones con las comunidades y contribuir a la transformación de los territorios más vulnerables y que más han sufrido con el conflicto armado. No obstante, el continuo interés de las empresas es relevante porque el Plan Estratégico de la ART 2023-2026 “*Territorios para la vida y la paz territorial*”, le apuesta a incrementar la participación de Obras por Impuestos como fuente de financiación en los PDET del 6,96% del total de recursos asignados entre 2017 y 2022, al 25% en 2026 con una inversión total de \$4,2 billones (ART, 2023). Dicha estrategia estima una destinación de recursos anual de, al menos, \$800.000 millones.

1.3. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2023-2026 (Ley 2294 de 2023) confirma que el actual Gobierno ve a Obras por Impuestos como una herramienta central de financiación y de involucramiento empresarial en la paz. El Gobierno menciona al mecanismo como una de las principales formas —prácticamente la única— a través de las cuales las empresas pueden contribuir a la paz. En el PND se establece que Obras por Impuestos podrá ser usado como una de las fuentes para ejecutar obras de infraestructura de transporte (Ley 2294, 2023, Artículo 255), complementada con otros métodos de financiación (como valorización, recursos territoriales y regalías, entre otras). Esto es positivo en la medida en que hay articulación entre las formas de financiación y abre la posibilidad a inversiones de distintas fuentes conectadas para lograr mejores impactos, un asunto que ya se ha sugerido en el pasado por la FIP (Zarama et al. 2022).

Desde la ART se ha dicho que el artículo mencionado solo aplica para el sector de infraestructura vial. Aunque no hace referencia a los territorios donde se pueden ejecutar este tipo de iniciativas, es importante que, en la reglamentación de esta ley, quede explícito que no es una forma de cofinanciación de obras en municipios no priorizados que no benefician a los PDET o ZOMAC.

El PND también modifica el artículo 800-1 del Estatuto Tributario que reglamenta la opción convenio del mecanismo y añade un nuevo sector en el que se pueden ejecutar iniciativas: vivienda de interés rural. Dicha modificación prevalece sobre los cambios que había establecido la reforma tributaria de diciembre de 2022 en el mismo artículo. En otras palabras: en un poco más de seis meses hay, nuevamente, cambios en la reglamentación de Obras por Impuestos. Como se mencionó, estos cambios no son sustanciales, pero contribuyen a la sensación de cambio constante de la normatividad.

1.4. ¿Una Ley de Obras por Impuestos?

Respecto a su reglamentación, hay un creciente interés por parte de congresistas en saber cómo se puede aprovechar el mecanismo y darle mayor estabilidad jurídica. Se revisa la posibilidad de hacerlo a través de una ley que establezca unas reglas de juego y que modere las continuas modificaciones que tiene Obras por Impuestos, que, aunque no son sustanciales sí generan incertidumbre sobre su estabilidad.


La creación de una ley exclusiva de Obras por Impuestos es una oportunidad que vale la pena ser estudiada a profundidad por las diferentes partes interesadas, desde el Gobierno Nacional, el Congreso, la academia y los contribuyentes, para mejorar la aplicación de estos proyectos. Con esta ley, se establecería un precedente para que el mecanismo se incorpore al ordenamiento jurídico como la ruta más clara con la que el sector empresarial puede contribuir al desarrollo de los territorios más vulnerables del país. Además, se evitaría una modificación en cada reforma tributaria o en los PND.

Vale la pena recordar que, de acuerdo con funcionarios de la ART, en el pasado se elaboró un borrador de articulado que no alcanzó a iniciar el respectivo proceso en el Congreso. En la coyuntura legislativa actual, para el Gobierno puede no ser prioritario presentar una ley para reglamentar Obras por Impuestos debido a que está tramitando en este segundo semestre del año múltiples reformas al tiempo, como la de salud, la laboral y la pensional, cuyo consenso y aprobación requieren de un capital político importante. Sin embargo, no se debe descartar que esta iniciativa provenga de otros sectores y partidos que concuerden con el mecanismo y su utilidad.

Obras por Impuestos parece ser la principal forma en la que, para este Gobierno, las empresas pueden involucrarse no solo en la construcción de paz, sino practicar su ciudadanía corporativa. A medida en que crece la popularidad de este instrumento, también lo hace el interés de los diferentes participantes del ecosistema que lo conforman de protegerlo y potenciarlo, aunque es cierto que aún existe oportunidades de mejora.

¿Cómo fue aprovechado el cupo de \$500.000 ampliado en 2022 y qué se puede mejorar? Las siguientes secciones ofrecen unas ideas claves para entenderlo.

La creación de una ley exclusiva de Obras por Impuestos es una oportunidad que vale la pena ser estudiada a profundidad por las diferentes partes interesadas: el Gobierno Nacional, el Congreso, la academia y los contribuyentes



**BALANCE CINCO VIGENCIAS
(2018-2022): SECTOR,
TERRITORIO Y EMPRESAS**

02

2. Balance cinco vigencias (2018-2022): sector, territorio y empresas

Desde su inicio, Obras por Impuestos ha sido un mecanismo atractivo para el sector empresarial. Desde su primera vigencia, el cupo CONFIS se ha usado casi en su totalidad año tras año, como lo sugiere la Gráfica 1. Esta dinámica se ha mantenido incluso, con la ampliación del cupo CONFIS. Para 2022, año en que se duplicó el cupo disponible, llegando a — a \$500.000 millones— se usó cerca del 98%. Además, una prueba de que el mecanismo es atractivo para el sector empresarial está sustentado en el aumento del número de empresas que han participado en el mecanismo que asciende a 120³.

El cupo ampliado fue aprovechado por el sector empresarial, logrando la asignación de prácticamente la totalidad de los \$500.000 millones. Esta sirvió, además, para que los PDET aumentaran su participa-

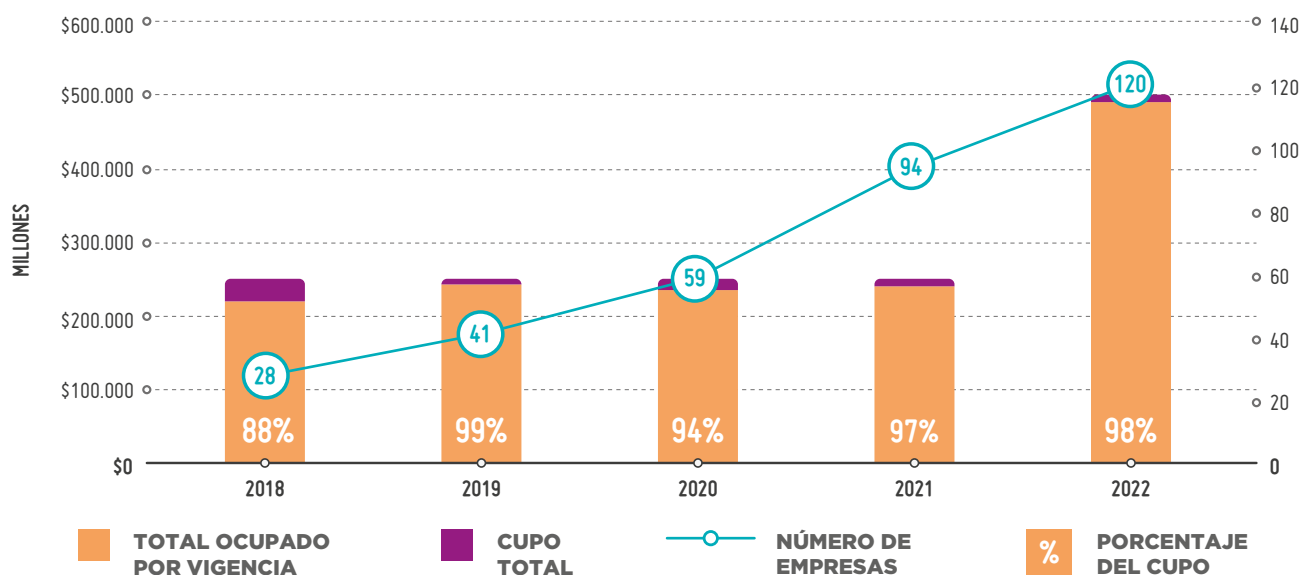
ción en la distribución de recursos y ayudó a la diversificación de los sectores de los proyectos aprobados, como se verá más adelante.

A pesar de que el uso del CONFIS es un criterio que da cuenta de que el mecanismo es atractivo para las empresas, la asignación del mismo no debe ser el único para evaluar el éxito de Obras por Impuestos. Lo anterior es especialmente relevante considerando que se trata de recursos públicos. Por eso, también vale la pena analizar cómo se invierten los recursos y cómo ayudan a transformar el territorio.

³ De acuerdo con los datos públicos de la ART, 121 contribuyentes con un NIT distinto han participado del mecanismo. Sin embargo, Mineros y Mineros Aluvial S.A.S. BIC se incluyen como la misma empresa. Por esa razón, se reporta el número como 120 empresas.

GRÁFICA 1

DISTRIBUCIÓN DEL CUPO CONFIS POR VIGENCIA



Como se mencionó, un aspecto relevante de la ampliación del cupo en la vigencia de 2022 es que sirvió para revertir la tendencia en la que, para 2020 y 2021, se había equilibrado la balanza entre proyectos y recursos aprobados entre las dos regiones priorizadas (PDET y ZOMAC). Como lo muestra la Gráfica 2, en 2022 se aprobaron más proyectos en los PDET que en las ZOMAC (eje de la derecha), donde se mantuvo un número similar de proyectos frente a años anteriores. También incrementaron los recursos en los PDET (eje de la izquierda): en la última vigencia se invirtieron \$409.987 millones. En contraste, en las ZOMAC disminuyó el monto invertido en 2022.

Uno de los principales argumentos de Obras por Impuestos son las obras mismas: a la fecha, se han entregado 118 de 204 (como se puede observar en la Tabla 2). De los restantes, 51 se encuentran en ejecución y 35 ya están estructurados y financiados, cuya mayoría pertenecen a la vigencia de 2022. De estos, solo hay tres proyectos de vigencias anteriores que no han podido iniciar su ejecución.

Aunque las regiones PDET han recibido \$1.021 millones, que equivalen al 71% de los recursos aprobados desde el inicio del mecanismo, el aprovechamiento por las subregiones PDET ha sido desigual. Seis regiones han tenido más de 10 proyectos: sur del Tolima, Arauca, Alto Patía y Norte del Cauca, Putumayo, Urabá antioqueño, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. Con más de \$250.000 millones, Arauca es la que más recursos ha recibido; situación que contrasta con el sur del Tolima, que ha tenido la mayor cantidad de proyectos, pero cuyos recursos suman un poco más de \$91.000 millones. Sigue siendo relevante, como lo alertó la FIP en publicaciones anteriores, que Pacífico Medio sea la única región que, después de cinco vigencias, no ha tenido aún el primer proyecto de Obras por Impuestos. Como se explicó previamente, la eliminación en la más reciente reforma tributaria de la restricción que había impuesto la ley de Fonbuenaventura permitiría eliminar una de las barreras para que se desarrollen proyectos de Obras por Impuestos en Buenaventura.

TABLA 2

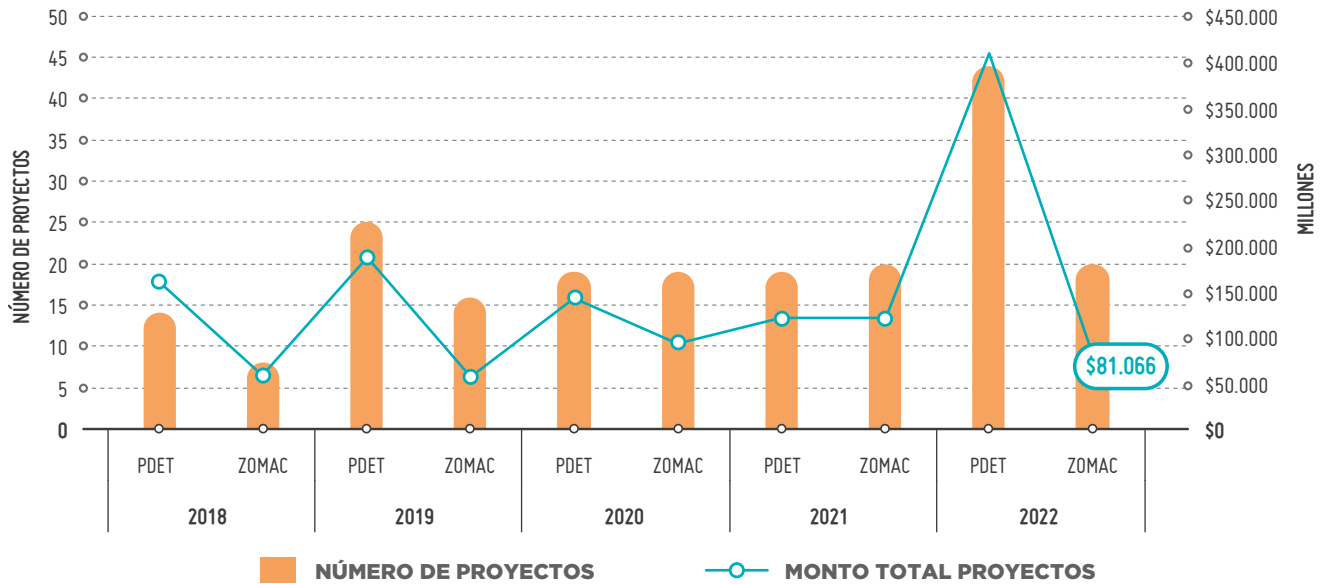
¿CUÁNTOS PROYECTOS SE HAN TERMINADO?

ETIQUETAS DE FILA	EN EJECUCIÓN	ESTRUCTURADO Y FINANCIADO	TERMINADO	TOTAL GENERAL
2018	1	1	20	22
2019	5	1	35	41
2020	4		34	38
2021	11	1	27	39
2022	30	32	2	64
TOTAL GENERAL	51	35	118	204

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio

GRÁFICA 2

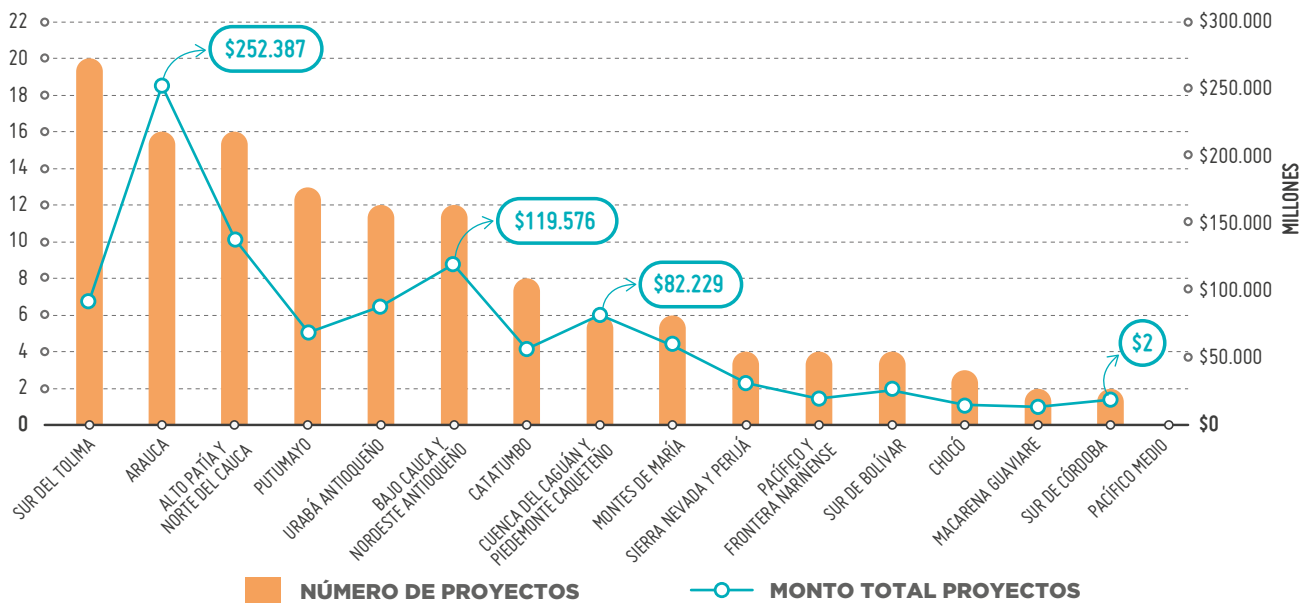
MÁS PROYECTOS Y RECURSOS EN LOS MUNICIPIOS MÁS AFECTADOS POR LA VIOLENCIA



Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiación, ART

GRÁFICA 3

HAY SUBREGIONES QUE HAN APROVECHADO MÁS OBRAS POR IMPUESTOS



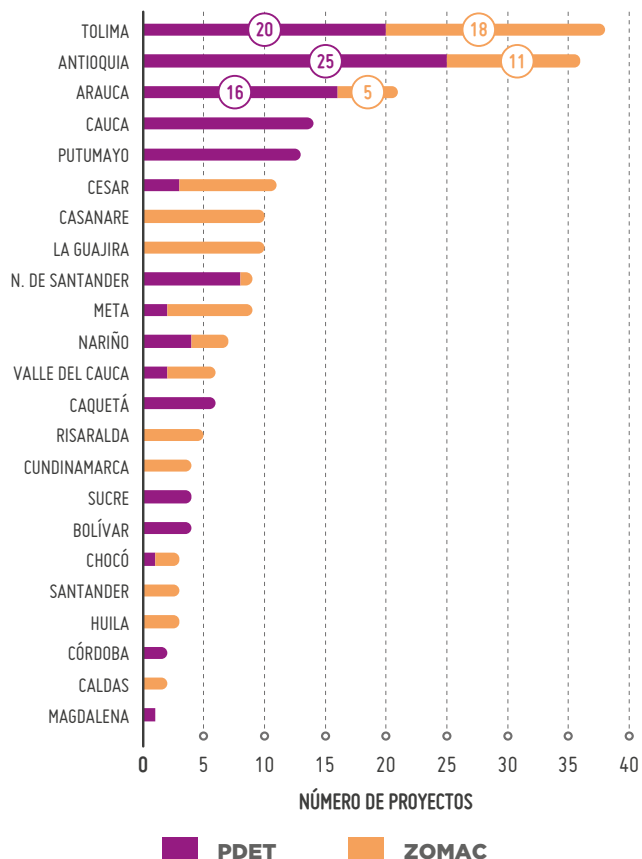
Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiación, ART

Frente a la participación de los distintos departamentos, en la Gráfica 4 se observa que Tolima, Antioquia y Arauca son los que más proyectos tienen a la fecha. Cabe destacar que, en los tres casos, hay una amplia participación de los municipios PDET. Frente a los recursos invertidos, la Gráfica 5 muestra que Antioquia es el departamento que más recursos ha movilizado, con cerca de \$325.000 millones en las primeras cinco vigencias, seguido por Arauca, con \$316.000 millones. Antioquia tiene dos subregiones PDET que están dentro de las que más han aprovechado el mecanismo.

Otro elemento relevante de la vigencia 2022 es que hubo más proyectos entre \$20.000 y \$50.000 millones, como se puede observar en la Gráfica 6. Mientras que las vigencias pasadas se aprobaron entre dos y tres proyectos en este rango, en 2022 se aprobaron seis de los 64 proyectos. Incluso, se aprobó uno por \$51.000 millones, el monto más alto hasta la fecha. Esto es positivo porque proyectos de mayores montos suelen tener un impacto mayor y confirma que el cupo ampliado fue aprovechado por las empresas.

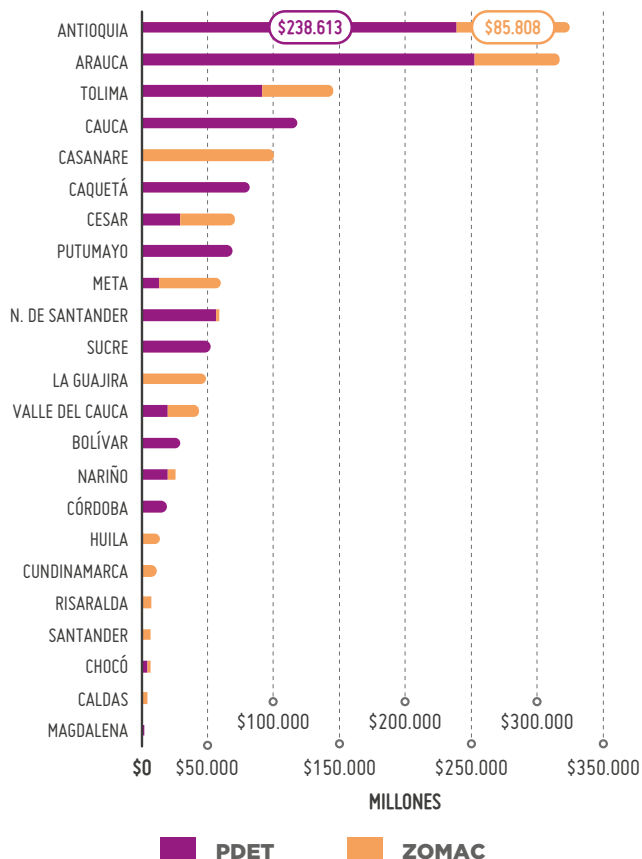
GRÁFICA 4

TOLIMA ES EL DEPARTAMENTO CON EL MAYOR NÚMERO DE PROYECTOS



GRÁFICA 5

ANTIOQUIA ES EL DEPARTAMENTO QUE MÁS RECURSOS HA APROBADO



Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiamiento, ART

GRÁFICA 6

DISPERSIÓN DE LOS PROYECTOS POR VIGENCIA



Fuente: Elaboración propia.
Datos de la Subdirección Financiamiento, ART

Hay un factor externo adicional que pudo contribuir favorablemente al uso del mecanismo por parte de las empresas: el agotamiento para el bienio 2021-2022 de los recursos provenientes del 7% del Sistema General de Regalías (SGR), administrados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) para la Paz. Estos recursos del SGR destinados exclusivamente para zonas PDET⁴, que se asignan en bienes, se han convertido en la principal fuente de competencia para Obras por Impuestos. Las autoridades locales suelen preferir formular y registrar proyectos para que sean financiados por el OCAD PAZ, en lugar de Obras por Impuestos. Esta es una apreciación recurrente en las empresas y en la institucionalidad responsable del mecanismo. No obstante, a juicio de los funcionarios de la subdirección de financiamiento de la ART, este fue el factor que afectó en menor medida durante esta última vi-

gencia. Esto podría sugerir que, en efecto, un número considerable de las autoridades locales ven de manera creciente los beneficios de Obras por Impuestos como una fuente adicional de recursos para sus municipios.

Un elemento que contribuyó a la diversificación de los sectores de los proyectos fue la introducción de un porcentaje mínimo en la reforma tributaria de 2021 y que fue reglamentada en la vigencia 2022 para aprobar proyectos con la opción convenio, la cual contempla más líneas de inversión que la opción fiducia. Con esto se contribuyó al aumento en la participación de recursos en esta opción y promovió la diversificación sectorial.

Como lo sugiere la Gráfica 7, educación es la línea de inversión que mayor número de proyectos concentra desde que empezó el mecanismo, en 2018. Por su parte, transporte es la línea que más recursos ha recibido, como se puede observar en la Gráfica 5. No obstante, es de resaltar que los proyectos de infraestructura vial ocupan el segundo puesto en el número total de proyectos y el primero en el monto total invertido, con cerca del 50% de los recursos aprobados entre 2018 y 2022, como muestra la Tabla 1. Si bien educación y transporte continuaron siendo los sectores que más proyectos concentraron, por primera vez se aprobaron tres proyectos de salud y uno por pago de servicios ambientales. Como lo sugiere el documento de la FIP *Obras por impuestos, ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro* (Zarama et al., 2022), los proyectos de educación suelen ser más atractivos para las empresas debido a que tienen menos riesgos que otros, como los de infraestructura o de agua y saneamiento básico. Esto es especialmente cierto —aunque no de manera exclusiva— para las empresas que tienen menos experiencia en el mecanismo.

⁴ En la investigación periodística de Valeria Santos y Sebastián Nohra (2022) reveló como parte del esquema de corrupción que habría desviado cerca de 500.000 millones de los 6 billones que han pasado por el OCAD Paz, además de que se destinaron recursos a municipios que nos son PDET.

Los proyectos de dotación son prevalentes en el sector educación: de los 204 proyectos aprobados a la fecha, 114 son de dotación y adquisición de activos como computadores, tableros y sillas, entre otros. Estos proyectos atienden necesidades evidentes de las escuelas rurales y son muy útiles para las empresas que están aprendiendo a usar el mecanismo, debido a que tienen menos riesgos. Pero su potencial transformador es también menor y por eso la proporción de proyectos de dotación debería ser también menor (Zarama et al., 2022). No obstante, hay al menos siete proyectos de dotación que también incluían la construcción o mejoramiento de las instalaciones, lo cual, en efecto, tiene mayor impac-

to. Es también significativo que 95 proyectos estén relacionados con la construcción de infraestructura vial y física.

Frente a la diversificación sectorial cabe resaltar que, además, en 2022 aumentaron los proyectos en la línea de energía. En esta vigencia se aprobaron nueve proyectos de electrificación con la instalación de soluciones fotovoltaicas, cinco por la opción fiducia y cuatro por convenio. Adicional a esto en esta vigencia se aprobaron tres proyectos de salud y uno por pago de servicios ambientales, siendo el monto de este último con cerca de \$6.000 millones superior al total de lo aprobado para los tres proyectos en salud, que suman \$800 millones.

TABLA 3

¿EN QUÉ SECTORES SE HAN APROBADO MÁS PROYECTOS Y RECURSOS ENTRE 2018 Y 2022?

LÍNEAS DE INVERSIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE DEL TOTAL INVERTIDO
EDUCACIÓN	105	51,47%	\$436.501.615.135	30,50%
TRANSPORTE	54	26,47%	\$714.640.165.968	49,94%
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	29	14,22%	\$200.148.991.288	13,99%
MINAS Y ENERGÍA	10	4,90%	\$52.985.531.405	3,70%
SALUD	3	1,47%	\$880.054.518	0,06%
TRABAJO	2	0,98%	\$19.879.616.533	1,39%
PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES	1	0,49%	\$6.036.887.808	0,42%
TOTAL GENERAL	204	100,00%	\$ 1.431.072.862.655	100,00%

Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiación, ART

Otro elemento importante es la alineación de los proyectos de Obras por Impuestos con las iniciativas de los PATR. De acuerdo con los datos de la Agencia de Renovación del Territorio, de los 121 proyectos aprobados en los territorios PDET entre 2018 y 2022, 98 de ellos (lo que equivale al 81%) contribuyen con una o varias iniciativas PDET, como se puede observar en la Tabla 3. Esto es relevante ya que en el origen de los PDET como instrumento de planeación del desarrollo está la intención de cerrar las brechas en los territorios más golpeados por la violencia y la pobreza, y recuperar la confianza de sus habitantes en el Estado y las instituciones (Tovar et al. 2023).

Algunos de los proyectos de Obras por Impuestos están alineados con más de una iniciativa PDET. De los 121 proyectos aprobados en estas zonas, 64 proyectos están alineados con una sola iniciativa, 29 con dos iniciativas y 16 con tres o más iniciativas (hay incluso un par de proyectos que contribuyen a 12 iniciativas PDET cada uno). Estos números hacen parte de una reflexión más amplia que invita a

pensar sobre el carácter estratégico del mecanismo, en cómo contribuye al cumplimiento de las 32.808 iniciativas que fueron construidas en un proceso participativo, pero especialmente, al objetivo de la transformación territorial. En total, de 98 proyectos de 121 que han sido aprobados desde sus inicios, los proyectos de Obras por Impuestos han contribuido con 210 iniciativas.

Aunque para la vigencia 2022 el porcentaje de proyectos alineados con iniciativas aumentó —en este año 35 de los 44 proyectos aprobados (equivalente al 80%) contribuyen con una iniciativa PDET—, el porcentaje acumulado de proyectos alineados bajó ligeramente, situándose cerca del 81%.

Estas cifras invitan a que crezca el número de proyectos de Obras por Impuestos alineados con los PATR, a que esa alineación se produzca de manera más intencionada y que sirva al propósito de cierre de brechas y para recobrar la confianza de la ciudadanía de los territorios priorizados que son el núcleo de la apuesta de los PDET.

TABLA 4

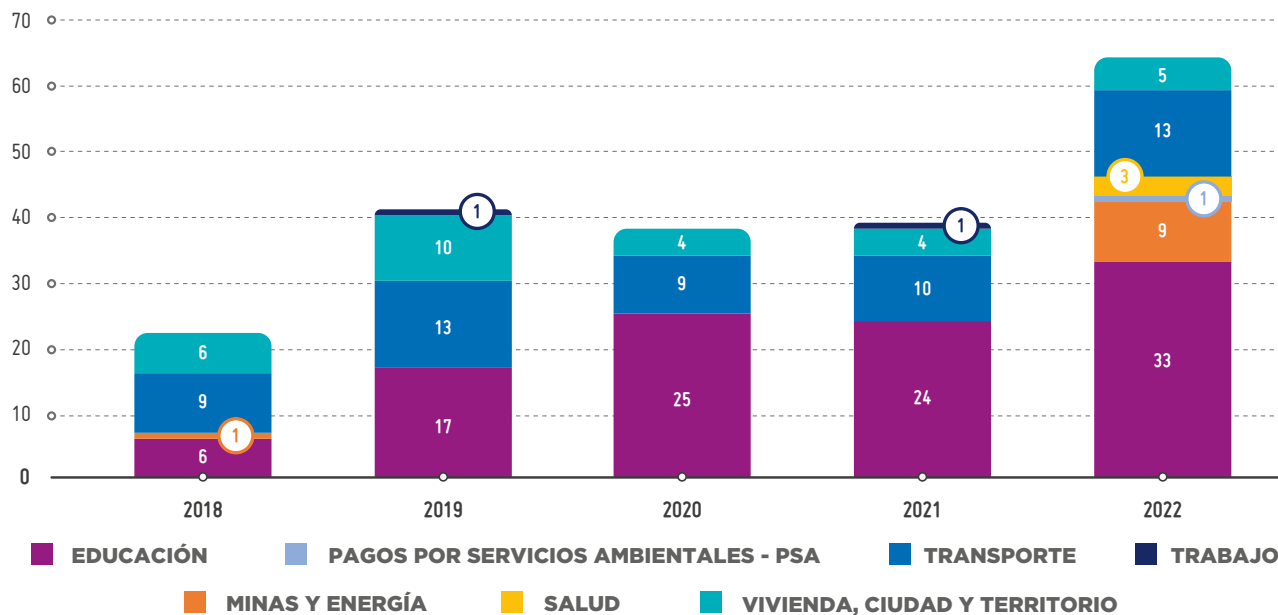
ALINEACIÓN CON LAS INICIATIVAS DE LOS PATR

VIGENCIA	NÚMERO DE PROYECTOS ALIENADOS CON INICIATIVAS DE LOS PATR EN CADA VIGENCIA	NÚMERO ACUMULADO DE PROYECTOS EN LOS TERRITORIOS PDET POR VIGENCIA	PORCENTAJE DE PROYECTOS ALIENADOS EN CADA VIGENCIA	PORCENTAJE DEL TOTAL DE PROYECTOS ALIENADOS SOBRE EL ACUMULADO DE PDET
2018	10	14	71%	71%
2019	32	39	88%	82%
2020	49	58	89%	84%
2021	63	77	74%	82%
2022	98	121	80%	81%

Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiación, ART

GRÁFICA 7

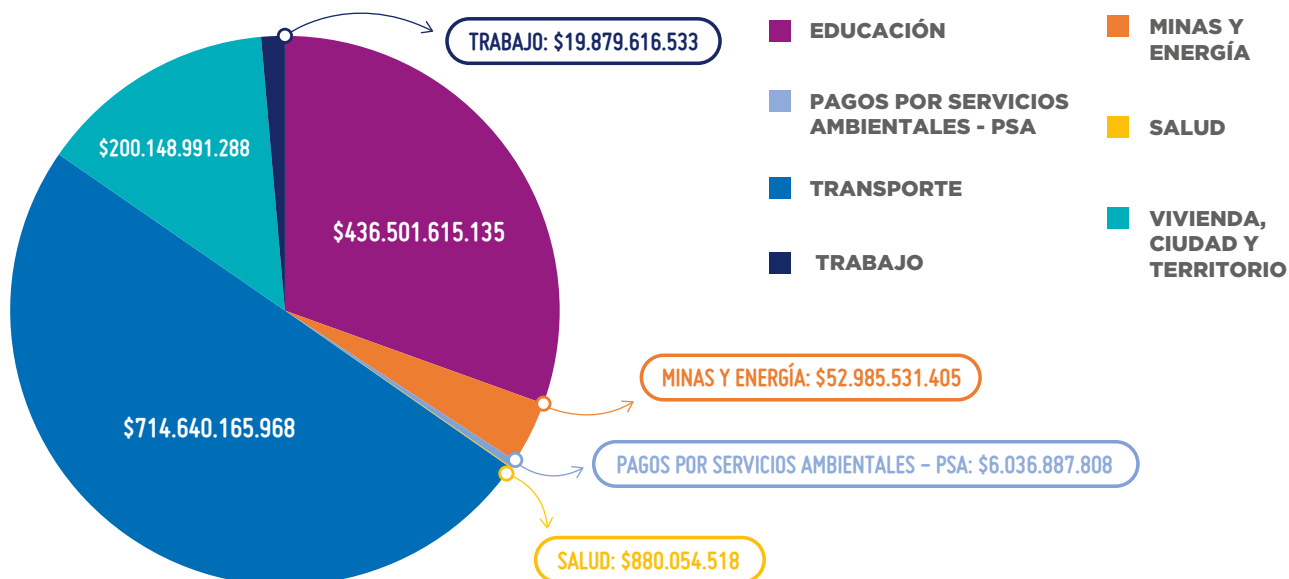
¿EN QUÉ SECTORES SE HAN APROBADO PROYECTOS?



Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiamiento, ART

GRÁFICA 8

¿EN QUÉ SECTORES SE HAN APROBADO MÁS RECURSOS?



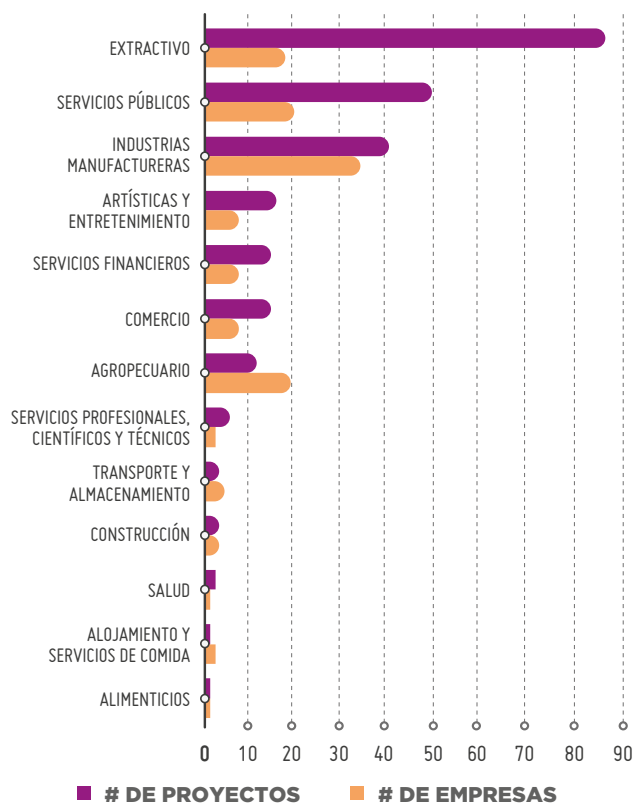
Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiamiento, ART

2.1. ¿Qué empresas han participado?

El número de empresas que han participado del mecanismo ha venido aumentando de manera sostenida desde la primera vigencia, como se puede observar en la Gráfica 1. Esto da cuenta de que Obras por Impuestos se ha convertido en un mecanismo atractivo para el sector empresarial.

GRÁFICA 9

¿DE QUÉ SECTORES SON LAS EMPRESAS QUE MÁS HAN PARTICIPADO?



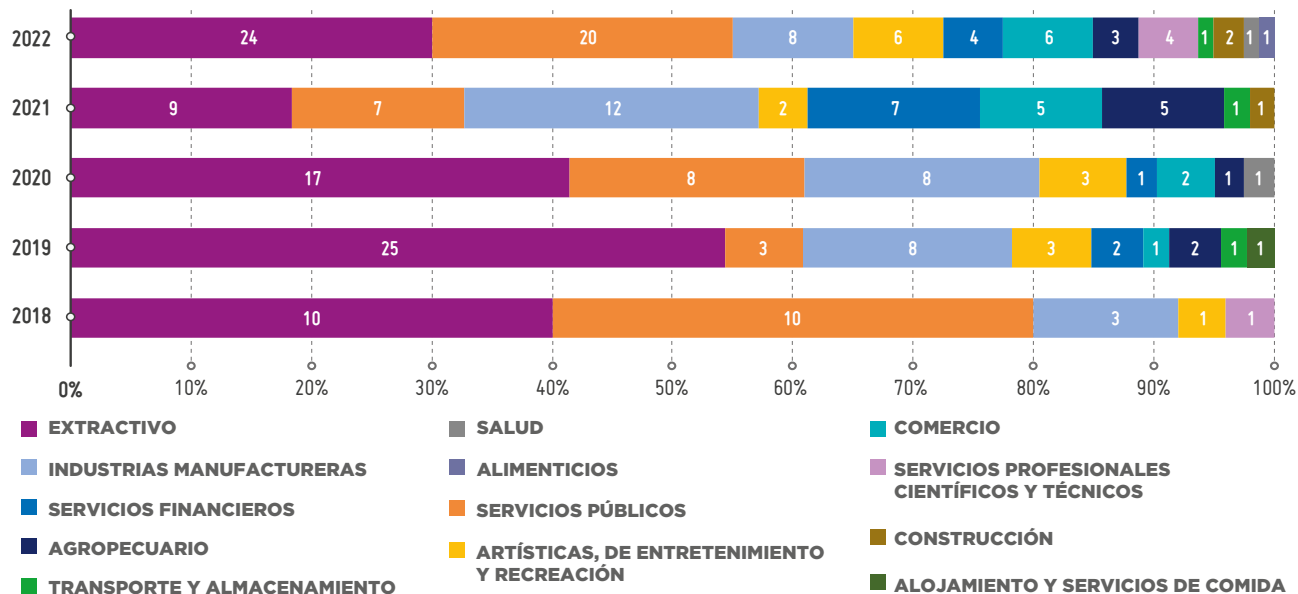
Fuente: Elaboración propia.
 Datos: Subdirección de Financiamiento, ART

De las 120 empresas que han participado del mecanismo, el subsector de las industrias manufactureras suma el mayor número total de empresas vinculadas, como se puede observar en la Tabla 3. No obstante, las empresas extractivas que están en cuarto lugar, después de las de servicios públicos y del sector agropecuario, son las que más proyectos han ejecutado. Esto se debe a varios factores: por un lado, sus operaciones se suelen encontrar en territorios que son PDET y ZOMAC, por lo que no son ajenas a estas zonas priorizadas y tienen contexto sobre sus dinámicas. Adicionalmente, generan rentas importantes derivadas de su actividad económica, por lo cual suelen tener montos considerables a pagar por concepto del impuesto de renta del que se desprende la participación de los contribuyentes en el mecanismo. Por último, debido a la naturaleza de su actividad, tienden a enfrentar desafíos de relacionamiento con las comunidades y autoridades locales, puesto que su actividad económica, aunque se haga de manera responsable, tiene impactos en los entornos (ver Gráfica 10).

De las 120 empresas, 56% han ejecutado un solo proyecto, 22% han participado en dos proyectos, 9% lo han hecho con tres y el 13% restante lo han hecho con cuatro o más proyectos. Como se puede ver en la Tabla 5, hay una gran variación entre las empresas que han ejecutado al menos tres proyectos, siendo Ecopetrol, Celsia, Parex Resources (incluyendo a Verando Energy Limited Sucursal) y Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos, las que más proyectos han ejecutado. Muchas de las empresas que tienen gran capacidad de ejecución cuentan con equipo especializado o tiempo exclusivo para destinarlo al proceso del uso del mecanismo desde su estructuración hasta su ejecución.

GRÁFICA 10

LAS EMPRESAS DEL SECTOR EXTRACTIVO SON LAS QUE MÁS USAN EL MECANISMO



Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiamiento, ART.

Es relevante resaltar que las empresas del sector extractivo son las que más han usado este mecanismo, especialmente en un contexto donde cobra mayor importancia la transición energética y se plantean preguntas sobre el futuro del mecanismo. Esto se ha visto profundizado por las señales que ha dado el Gobierno Nacional de acelerar la transición energética desde la oferta. Esta intención de política pública afecta más a las empresas de gas y petróleo (especialmente a estas últimas), que a las del sector minero debido al papel que los minerales juegan en la electrificación de la matriz energética y especialmente en la elaboración de pilas, baterías y conductores. Esto es además relevante porque, como lo anotaba el ex viceministro de Transporte, César Peñaloza, entre las empresas del sector extractivo, las de hidrocarburos son las que más han participado del mecanismo, en comparación con las mineras. Por último, sobre este punto, cabe señalar que en la transición energética y con el liderazgo de las empresas minero-energéticas en el mecanismo, será relevante revisar la pertinencia de mantener la línea de inversión de servicios

ambientales bajo la opción convenio —con tan solo un proyecto ejecutado hasta la fecha— o si se traslada a la opción fiducia para incentivar su uso en la agenda climática del país.

Aunque en términos absolutos la participación de las empresas del sector extractivo en el número de proyectos se ubicó cerca del máximo histórico de 25 proyectos, en términos relativos, la ampliación del cupo ha servido para que las empresas, tanto de este sector como de otros, lo aprovechen. Eso quiere decir que la ampliación del cupo también ha contribuido a la diversificación de sectores de los que provienen las empresas que participan del mecanismo. Es significativo que en la última vigencia participó Bancolombia a través de la Fiduciaria Bancolombia con dos proyectos como la primera empresa de la banca. La participación del subsector de servicios financieros en vigencias pasadas estuvo a cargo de empresas de seguros y de fiduciarias. Aunque esto nuevamente sugiere que la confianza de las empresas en el mecanismo se mantiene, hay una oportunidad para vincular a más empresas de distintos sectores en este mecanismo.

TABLA 5


¿CUÁLES SON LAS EMPRESAS QUE MÁS HAN PARTICIPADO?

EMPRESA	NÚMERO DE PROYECTOS EN LOS QUE HA PARTICIPADO
ECOPETROL S.A.	37
CELSIA COLOMBIA S.A E.S.P.	24
PAREX RESOURCES (INCLUYE A VERANDO ENERGY LIMITED SUCURSAL)	11
CENIT TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS S A S	9
NOVAVENTA S.A.S	8
VERANDO ENERGY LIMITED SUCURSAL (PAREX)	8
COMPAÑÍA DE GALLETAS NOEL S.A.S	7
HOCOL S.A.	6
INDUSTRIAS ALIADAS S.A.S	5
EMGESA SA ESP	5
APOSTAR S.A	5
PIC COLOMBIA SAS	4
AYUDAS DIAGNOSTICAS SURA S.A.S.	4
SEAPTO (GANA GANA)	4
GRAN TIERRA ENERGY	4
EPM	4
GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ S.A. ESP	4
OLEODUCTO DE LOS LLANOS ORIENTALES S A	3
BAVARIA & CIA S.C.A.	3
OLEODUCTO BICENTENARIO DE COLOMBIA S A S	3
RED DE SERVICIOS DEL QUINDÍO S.A. (FACILÍSIMO)	3
SERVICIOS GENERALES SURAMERICANA S.A.S.	3
AGUAS REGIONALES EPM	3
SURAMERICANA S.A.	3
SUMICOL	3
BOEHRINGER INGELHEIM S.A.	3
MINEROS ALUVIAL (INCLUYE MINEROS SA)	3

Fuente: Elaboración propia. Datos: Subdirección de Financiamiento, ART.

Obras por Impuestos tiene su mayor reto, pero también su oportunidad, más grande en la articulación público-privada. Muestra de ello es que la primera barrera a superar es el desafío de formular y estructurar un proyecto para que sea registrado en el banco de proyectos luego de tener el visto bueno del

DNP, y especialmente del ministerio encargado. Para su buen funcionamiento, en este proceso intervienen diversos sectores y actores, por ello, el trabajo colaborativo es fundamental. En la siguiente sección se profundiza sobre el papel que cada uno de los actores cumplen en él.



**AGENDAS Y ACTORES:
EXPECTATIVAS,
PREOCUPACIONES,
INCENTIVOS Y BENEFICIOS**

03

3. Agendas y actores: expectativas, preocupaciones, incentivos y beneficios

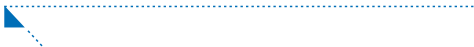
La entrega de un proyecto terminado de Obras por Impuestos a las comunidades beneficiadas es el último eslabón de una cadena de acciones concatenadas realizadas por varias organizaciones públicas y empresariales, incluso, participan en algunos casos que incluyen las del sector sin ánimo de lucro y la cooperación internacional. Hacer funcionar el mecanismo de forma efectiva y eficiente implica una coordinación interinstitucional de largo aliento. A continuación, se hace un breve análisis de esta coordinación.

El primer componente es competencia del sector público, en sus distintos niveles y ramas del poder. En la rama ejecutiva del nivel nacional, el ministerio de Hacienda tiene la competencia de liderar la definición del cupo fiscal dirigido al mecanismo en el CONFIS. Los ministerios sectoriales son competentes en la revisión y aprobación de los proyectos según la línea de inversión específica (en este punto, cabe resaltar el liderazgo que han tenido los ministerios de Transporte y de Educación, con la creación de mesas técnicas con los contribuyentes para efectuar una expedita revisión y aprobación de proyectos con alto estándar técnico). Cabe recordar, como se mencionó previamente, que la oposición de los ministerios a los ajustes a costos implicó que 13 proyectos no fueran aprobados y que el monto total de proyectos aprobados estuviera por debajo del esperado. La ART tiene las competencias de ejercer la coordinación general del mecanismo, definir el manual operativo para su uso, acompañar y participar en la estructuración de los proyectos, y guiar al contribuyente en el procedimiento de vinculación.

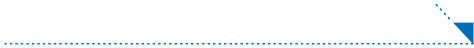
Un rol por resaltar son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado adscritas al ministerio de Hacienda, que tienen capacidades disponibles para

acompañar procesos en el mecanismo: un caso específico son Enterritorio y la Financiera de Desarrollo Nacional, cuya capacidad de estructuración y ejecución de proyectos puede ser relevante en el andamiaje del mecanismo para un futuro inmediato. Otro caso es Fiduprevisora, quien ya ha acompañado algunas empresas contribuyentes en el diseño y administración de la fiducia, según la opción que tome el contribuyente.

En la rama legislativa, el Congreso de la República tiene la competencia de configurar el marco normativo necesario para crear y consolidar el mecanismo. Es importante resaltar a las bancadas regionales que cuentan con territorios PDET o ZOMAC, debido al interés en el desarrollo de sus territorios y circunscripciones. El Congreso tiene el reto legislativo de reunir todo el marco normativo disperso del mecanismo en un solo producto normativo, quizás en una Ley de Obras por Impuestos, como se sugiere en apartados anteriores.



Hacer funcionar el mecanismo de forma efectiva y eficiente implica una coordinación interinstitucional de largo aliento



Por último, si bien la rama judicial aún no tiene una competencia específica en el mecanismo, es importante señalar la posibilidad de que mediante éste se puedan cerrar brechas de acceso a la justicia en la ruralidad por el déficit de infraestructura y dotación de Casas de Justicia, a propósito del pilar 8 de los PDET. Esto se respalda con datos arrojados por la reciente investigación “Retornos y beneficios de la inversión privada en Justicia”, de la Universidad EAFIT y USAID (González-Pérez et al, 2023), donde se concluye que las inversiones en justicia por parte de las empresas octuplican la generación de utilidades de retorno, estableciendo una relación gana-gana para la comunidad por satisfacción de necesidades en justicia.

En la rama ejecutiva del nivel regional y local, las entidades territoriales —gobernaciones y municipios— tienen la competencia de estructurar los proyectos y alimentar constantemente los bancos de proyectos, garantizando que cada uno de ellos corresponda con las iniciativas consignadas en los PATR y PDET de sus municipios y regiones. En posible coordinación con la ART, también pueden acompañar a las empresas contribuyentes estructurando los proyectos, así como vinculándose y revisándolos ante los ministerios sectoriales. Otro potencial rol por resaltar en la consolidación del proceso de descentralización en Colombia, son los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT), que hayan sido conformados por entidades territoriales en zonas PDET o ZOMAC. Estos EAT podrán adelantar proyectos de interés común para las entidades territoriales en el marco de Obras por Impuestos. Sumado a esto, y en la línea de cambio climático, es importante resaltar el rol que guardan las Corporaciones Autónomas regionales (CAR) en la formulación de proyectos de Pagos por Servicios Ambientales y similares, en coordinación multinivel con el Ministerio de Ambiente.

El segundo componente recae en las empresas como contribuyentes. Si bien esta no es una distinción formal que haga el Manual Operativo, la práctica sugiere diferenciar dos tipos de empresas que participen en el uso del mecanismo: líderes y adherentes. Ambas participan como contribuyentes en la vinculación a los proyectos; sin embargo, las empresas líderes pueden tener la capacidad y el interés de acompañar la estructuración del proyecto desde sus fases iniciales o hacer la curaduría necesaria en fases posteriores para asegurar su viabilización técnica, así como acompañar el levantamiento de déficit de bienes rurales que realizan las entidades territoriales y la ART mediante la identificación de iniciativas PDET.

Las empresas adherentes tienen un rol menos activo, que no implica involucrarse en el detalle del mecanismo más allá de vincularse a los proyectos estructurados por otras empresas líderes o por las entidades territoriales y ART. Sin embargo, su participación es fundamental para contar con más proyectos y cuantías cada vez mayores. Aquí también es importante resaltar la posibilidad que tienen las empresas de ampliar el impacto del mecanismo ejecutando estrategias de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de forma complementaria a las obras; incluso, tendrá mayor valor si guardan estrecha relación con otras iniciativas PDET.

Un tercer componente recae en un sector complementario y facilitador del mecanismo: el sin ánimo de lucro, que recoge a la cooperación internacional, la academia, tanques de pensamiento, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, cajas de compensación familiar y espacios de gobernanza como los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE) en zonas PDET. La cooperación internacional puede acompañar la estructuración de los proyectos, financiar aquellos de conocimiento que cualifiquen al mecanismo y los actores involucrados, y crear espa-

cios de aprendizaje para los contribuyentes. La academia y los tanques de pensamiento pueden elaborar conceptos técnicos para cualificar el mecanismo, así como participar en espacios de pedagogía y aprendizaje para contribuyentes. Las cajas de compensación familiar tienen todo el potencial de acompañar la RSE complementaria a los proyectos de Obras por Impuestos, ampliando su impacto.

Las organizaciones de la sociedad civil que estén constituidas en territorios PDET tienen todo el reconocimiento para exigir que se cumplan los derechos por parte del Estado y las empresas en la ejecución de las obras, así como por velar que los proyectos de Obras por Impuestos sean iniciativas PDET. Otras organizaciones sin ánimo de lucro pueden propiciar espacios de gobernanza colaborativa como la Plataforma Obras por Impuestos liderado por Proantioquia y entidades aliadas como la Gobernación de Antioquia, la ART, FIP, USAID y empresas contribuyentes. Aquí es relevante propiciar iniciativas similares en la RedPro⁵ o agremiaciones como la ANDI, entre otras.

Lecciones en la práctica: el caso de la Plataforma Obras por Impuestos, una experiencia significativa

La Plataforma Obras por Impuestos es un espacio de gobernanza colaborativa que tiene por objetivo diseñar y ejecutar un modelo confiable de gestión de proyectos de Obras por Impuestos, para impulsar y facilitar la participación de las empresas en el mecanismo. Esto genera un impacto positivo en la construcción de paz y el desarrollo sostenible de forma integral en los territorios. Es una muestra clara de cómo las empresas pueden participar en la construcción de paz (Proantioquia, 2022).

Esto es posible gracias al principal diferenciador de este espacio: la convocatoria, la movilización y la articulación de capacidades del sector público, empresarial, cooperación internacional, tanques de pen-

samiento y organizaciones sin ánimo de lucro. Todo ello hace posible poner a disposición del espacio el conocimiento necesario para contar con proyectos estructurados con altos estándares técnicos y con actores de gran parte de la cadena del mecanismo.

La Plataforma Obras por Impuestos cuenta con tres líneas estratégicas para su desarrollo: 1) *Pedagogía y buenas prácticas*, materializada en espacios de enseñanza y *networking* para las empresas contribuyentes sobre el uso del mecanismo y liderados en alianza con USAID, FIP y la ART; 2) *Incidencia para un mejor mecanismo*, que implica un relacionamiento directo y constante con los tomadores de decisión del sector público, buscando qué aspectos normativos pueden modificarse para hacerlo más eficiente y generar mayor confianza en los contribuyentes; y 3) *Alianzas empresariales para más y mejores proyectos*, conformadas como relaciones gana-gana entre los mismos contribuyentes, aumentando la cuantía de impuestos disponibles para los proyectos, compartiendo sus conocimientos en estructuración y ejecución, y gestionando de forma conjunta los posibles riesgos. Algunos ejemplos concretos han sido impulsados por Grupo Argos, Grupo Nutresa, Grupo Bancolombia, Grupo Sura e ISAGEN, entre otros, quienes con su liderazgo generan confianza sobre el resto de las empresas adherentes para participar en el mecanismo.

Bajo estas cuatro líneas, la Plataforma Obras por Impuestos congrega diversas capacidades de todos los sectores en un marco de gobernanza colaborativa. Esto le ha permitido alcanzar hitos como: 1) Contar con 25 empresas contribuyentes que participan, algunas de ellas liderando el uso del mecanismo a nivel nacional; 2) Un banco de proyectos curado y

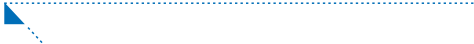
• • • • •

5 “La Red PRO es una alianza entre Proantioquia, Probarranquilla, Probogotá Región, Propacífico, Prorisaralda y Prosantander que promueve el progreso social, con enfoque regional, perspectiva no gremial, con independencia ideológica y política, y con énfasis en la construcción de una visión de desarrollo sostenible de largo plazo” (Probogotá, 2022).


con alto estándar técnico de estructuración gracias al liderazgo de la Gobernación de Antioquia y la ART, quienes disponen sus capacidades en mesas de estructuración junto con las empresas contribuyentes para garantizar una debida selección de proyectos con priorización en PDET pero sin dejar de lado municipios ZOMAC; y 3) Cuantías de aprobaciones considerables, con 26 proyectos aprobados (63% del total de 41 proyectos para Antioquia 2018-2023) que suman alrededor de \$265.000 millones de pesos aprobados (68% del total de \$389.000 millones aprobados para Antioquia 2018-2023) para el departamento desde que se creó la Plataforma en 2021, lo que genera un impacto positivo en los territorios cerrando las brechas de bienes públicos de las poblaciones rurales.

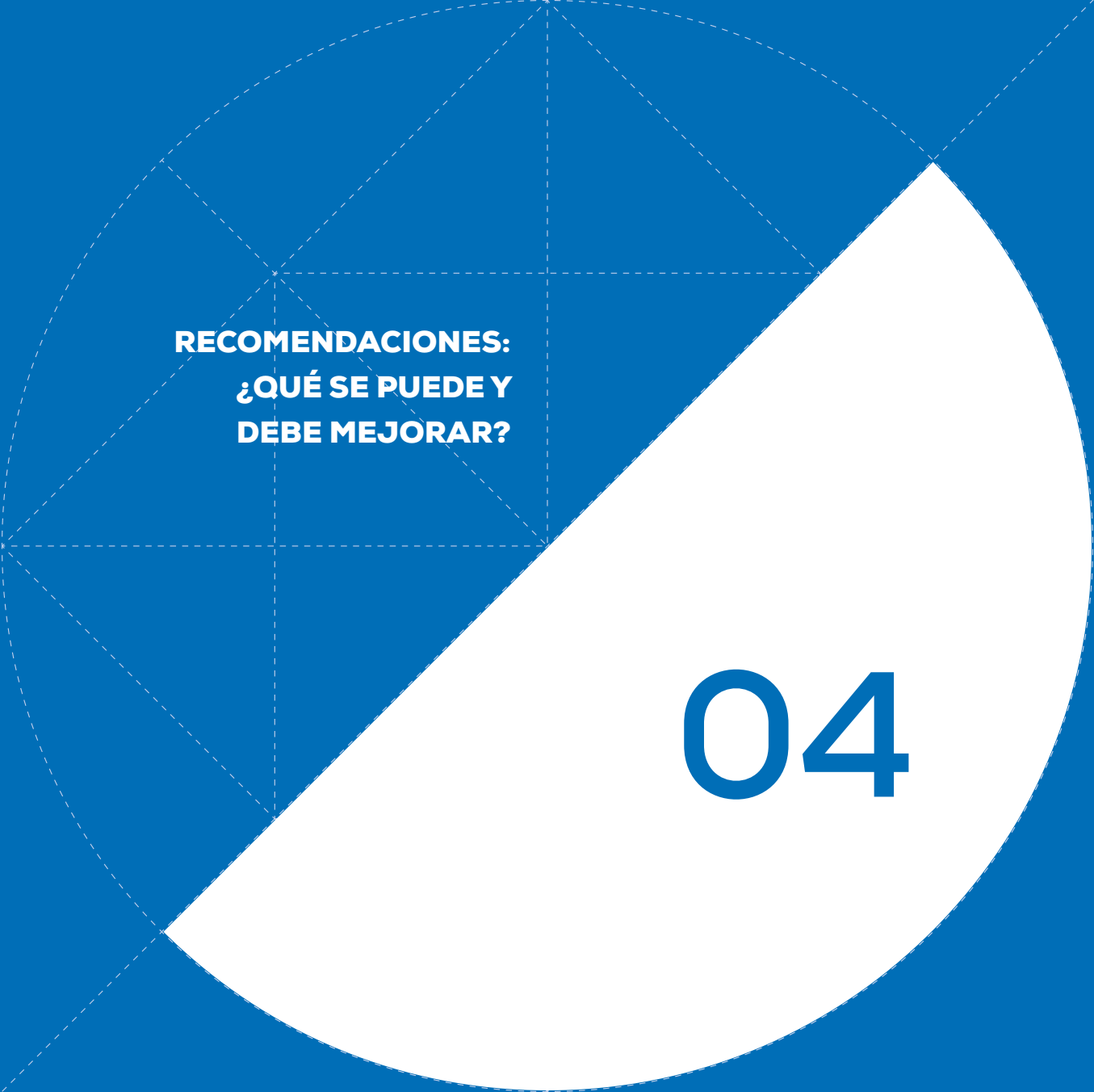
Este modelo ha probado ser exitoso para gestionar la articulación multisectorial, clave para el buen funcionamiento del mecanismo. Por eso, es también una experiencia que se puede replicar en otras regiones, atendiendo las especificidades del contexto. No hay que olvidar, eso sí, que requiere de una entidad articuladora, de empresas líderes con experiencia

en el mecanismo, de una institucionalidad regional comprometida y con capacidad técnica —las empresas resaltan que la Gobernación de Antioquia ha sido clave— y de los equipos regionales de la ART que acompañan y guían a los contribuyentes.



**La Plataforma Obras
por Impuestos
congrega diversas
capacidades de todos
los sectores en un
marco de gobernanza
colaborativa**





**RECOMENDACIONES:
¿QUÉ SE PUEDE Y
DEBE MEJORAR?**

04

4. Recomendaciones: ¿qué se puede y debe mejorar?

Obras por Impuestos no solo ha sido exitoso por las cifras presentadas en el balance, sino gracias a la articulación entre diferentes sectores y la voluntad política y jurídica de gobiernos y funcionarios, sin importar su corriente ideológica. En esta sección hacemos sugerencias a las entidades territoriales y nacionales, así como a las empresas, para aprovechar de una mejor manera el mecanismo. De esa manera, este podrá continuar cosechando aciertos en el mediano y largo plazo que redunden en el bienestar de las personas y comunidades más afectadas por el conflicto.

Estando en curso el sexto año de aplicación del mecanismo, la información es suficiente para saber que resulta atractivo para el sector empresarial y que presenta una oportunidad significativa para canalizar recursos de manera eficiente a regiones que lo necesitan y en unos sectores prioritarios para el cierre de brechas. Si bien es cierto que, como fuente de financiación, Obras por Impuestos ha demostrado ser útil para las autoridades regionales y sectoriales, su aprovechamiento por parte de ellas es desigual. En lo territorial, hay unas regiones que han aprovechado el mecanismo y han visto en él una forma de complementar sus inversiones. A continuación, presentamos algunas recomendaciones:

Para entidades territoriales y nacionales

- Atender al espíritu con el cual fue creado: Este mecanismo se debe reenfocar a cerrar las brechas significativas de desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto y la violencia. La institucionalidad encargada debería priorizar algunos sectores claves para lograr cambiar el contexto y las condiciones de estas zonas, como transporte, educación y salud. Esta es una perspectiva que comparten funcionarios de la ART.

- No politizar el mecanismo: Este es un pilar fundamental de Obras por Impuestos, ya que ha trascendido ideologías, partidos y corrientes políticas a lo largo de estos seis años de implementación. La no politización es clave para que todos los interesados puedan aprovechar los beneficios de este instrumento.
- Concentrarse en PDET, no desvirtuar el mecanismo de Reforma Rural Integral: El éxito de Obras por Impuestos ha generado algunas iniciativas para ampliar su aplicación a proyectos de inversión pública en zonas no afectadas por la pobreza, la violencia del conflicto armado y la baja capacidad institucional. Sin embargo, esto desvirtúa su espíritu y el propósito inicial que lo fundamentó; por lo tanto, será primordial garantizar su aplicación en zonas PDET y ZOMAC, sin considerar su uso en proyectos de inversión pública en otras zonas del país que pueden contar con fuentes de financiación más expeditas y de mayor tamaño.

Si bien es cierto que, como fuente de financiación, Obras por Impuestos ha demostrado ser útil para las autoridades regionales y sectoriales, su aprovechamiento por parte de ellas es desigual

- **Más allá de vías y dotación:** Las entidades territoriales y nacionales deben aprovechar el mecanismo de una forma estratégica. Aunque a través de Obras por Impuestos no se pueden atender todos los frentes, es importante que los diferentes ministerios y entidades nacionales competentes definan cómo quieren usarlo para que contribuya a cerrar las brechas con metas medibles específicas a sus carteras. Entendiendo los retos adicionales a los que se enfrentan los municipios de categoría 5 y 6, la articulación intersectorial es clave para definir objetivos y usar de la mejor manera el mecanismo con el fin de alcanzar las metas trazadas de cerrar las brechas con ayuda de los contribuyentes.
- **Diseñar y aplicar la evaluación del mecanismo:** Para saber que el mecanismo ha contribuido a cerrar brechas, es urgente diseñar y aplicar una evaluación de su impacto y éxito. Como se ha dicho, no se puede medir el éxito de Obras por Impuestos únicamente por el porcentaje del cupo CONFIS asignado y usado, ni tampoco por el número de empresas vinculadas. Es imperativo medir si las obras han cerrado brechas y mejorado la calidad de vida de las comunidades donde se ejecutan. Para esto, se necesita que el Gobierno, así como las entidades nacionales y territoriales, tracen unos objetivos claros y trabajen de la mano del sector empresarial con el fin de que los proyectos sean estratégicos y contribuyan a alcanzar dichas metas.
- **Estructuración de proyectos:** En la actualidad, el proceso de estructuración es tal vez el mayor reto del mecanismo. El tamaño del banco es un criterio clave para mantener el cupo CONFIS. Garantizar la debida estructuración de proyectos es una tarea compleja que algunas entidades territoriales no logran cumplir, aumentando los riesgos de ejecución de obra para los contribuyentes o reduciendo su interés de vincularse al mecanismo. Esta deficiencia de estructuración ocurre por déficit fiscal para realizarla o por ausencia de capital humano que lo haga con el estándar técnico requerido. Por eso, se recomienda:
 - Crear un rubro específico en las transferencias a entidades territoriales para la estructuración de Obras por Impuestos.
 - Crear una mesa técnica con el objetivo de agilizar la aprobación de proyectos en prefactibilidad para que sea reconocido al contribuyente su inversión en estructuración.
 - Crear esquemas compartidos de cofinanciación para estructuración entre la nación y entidades territoriales, incluyendo el apalancamiento de cooperación internacional.
- **Bancos de proyectos cualificados:** De acuerdo con la ART, hay proyectos en el banco desde hace más de tres vigencias que están desactualizados y requerirían de profundos ajustes técnicos y presupuestales. Aunque la ART viene adelantando el procedimiento administrativo que la facultaría para hacerlo, es necesario que la agencia tenga la posibilidad de filtrar y depurar el banco de proyectos tras la debida evaluación, con el fin de que estén disponibles para ser escogidos y desarrollados. Esto permitiría tener un banco de proyectos con iniciativas que los contribuyentes tienen una alta probabilidad de ejecutar y evitar que se subutilicen recursos del cupo.

- **Una iniciativa PDET, un proyecto Obras por Impuestos:** Si bien el mecanismo prioriza la aprobación de proyectos que serán ejecutados en municipios PDET, es crucial que las empresas, la ART y las entidades territoriales, hagan lo propio con la estructuración de proyectos que coincidan con las iniciativas registradas en los PATR. Como lo plantea el PND, esto agilizaría la implementación de los PATR y, en ese sentido, la Reforma Rural Integral, con el objetivo de cerrar brechas de bienes público-rurales en el país.
- **Hacer de acceso público qué proyectos están alineados con los PATR:** La ART debería incluir en los datos de acceso público las iniciativas PDET y sus códigos que están alineadas con los proyectos de Obras por Impuestos. Aunque estos se pueden obtener a través de una solicitud de información (lo que se conoce como transparencia reactiva), contar con esta información facilitaría las posibilidades de hacer veeduría ciudadana al mecanismo y al avance de la implementación de los PDET (transparencia proactiva). Pese a que para lograrlo no basta con hacer de acceso público las iniciativas de los PATR que están alineadas con los proyectos de los PATR, esto sí contribuiría con ese propósito. Cabe recordar que los PDET tienen en su corazón recobrar la confianza de la ciudadanía y las comunidades rurales en la institucionalidad, como lo sugiere el documento de la FIP *“Retomar el propósito de los PDET en el Gobierno Petro”* (Tovar et al, 2023).
- **Concertación y deliberación del CONFIS:** La definición del cupo CONFIS como competencia del ministerio de Hacienda determina el futuro del mecanismo para cada vigencia.

Esto tiene repercusiones en el interés de las empresas en participar o no del mecanismo, según la disposición fiscal que se defina. En este sentido, recomendamos la creación de una Mesa Nacional de Obras por Impuestos, como espacio de gobernanza colaborativa, que permita concertar la definición del cupo. El cupo es, además, una de las señales más contundentes que envía la institucionalidad de respaldo al mecanismo.

- **Reducción de riesgos:** Por cuenta del diseño del mecanismo, las empresas asumen la totalidad del riesgo por la ejecución de un proyecto. Aunque de acuerdo con la ART solo hay dos proyectos suspendidos del total de 204 (es decir, menos del 1%), estos tienen como única ruta en la opción fiducia la expedición de una declaración de incumplimiento de la DIAN susceptible del pago de intereses de mora. A pesar de que la empresa hubiera depositado oportunamente los recursos en la fiducia, o de que ese incumplimiento sea atribuible a un factor externo a la empresa, solo se contempla actualmente la declaración de incumplimiento. Aunque es entendible que se prevea una forma para prevenir obras incumplidas al tratarse de recursos públicos, se podría diseñar un instrumento alternativo para estos casos que aminore el castigo para las empresas en casos atribuibles a factores externos. Menos riesgos para las empresas puede ayudar a que haya proyectos de mayor alcance y, por ende, más transformadores.
- **Diversificar impuestos:** Dado el éxito que ha tenido Obras por Impuestos para pagar de forma alternativa hasta el 50% del impuesto de renta, muchos contribuyentes piden que haya una diversificación de los tributos a

pagar con esta modalidad. Vale la pena estudiar esta propuesta, ya que le permitiría a un mismo contribuyente usar varios tipos de obligaciones para financiar un proyecto. También podría facilitar la vinculación de empresas que tienen saldos a favor en el pago de su impuesto de renta y las entidades territoriales podrían dirigir recursos a una obra o un sector que sea estratégico para el municipio, teniendo en cuenta el objetivo del mecanismo.

- **Relación con JAC y JAL:** El actual Gobierno Nacional ha resaltado el rol que tienen las JAC y las JAL en el desarrollo de los territorios. En ese sentido, el mecanismo debe concebir la debida coordinación con estos espacios de participación ciudadana como garantía de apertura democrática en la concepción de los proyectos y su ejecución.
- **La seguridad es un factor clave:** Esta es una preocupación constante tanto de las empresas como de los pobladores de los territorios más afectados por el conflicto. Desde iniciativas como Del Capitolio al Territorio de la FIP, se hace un llamado a no descuidar los temas de seguridad, ya que, aunque se creen mecanismos más sofisticados y bien intencionados, si no hay condiciones de seguridad para la inversión, difícilmente llegarán contribuyentes que puedan ejecutar proyectos a las zonas que más las necesitan.
- **Garantizar la estabilidad jurídica:** Es necesario evitar la dispersión normativa y procurar que no haya cambios, así sean superficiales, cada que se hace una reforma tributaria (como sucedió en las reformas de 2019, 2021 y 2022). Si bien es un mecanismo reciente,

se podría beneficiar de mayor estabilidad con unas reglas de juego claras para que las constantes modificaciones no les resten confianza a los contribuyentes.

Para las empresas contribuyentes

- **Pedagogía y buenas prácticas:** La complejidad de hacer uso del mecanismo es un obstáculo para muchas empresas contribuyentes. Por esto, es necesario contar con espacios de aprendizaje para usarlo y compartir experiencias significativas entre contribuyentes —exitosas y no exitosas— con el fin de aumentar su conocimiento, fomentar la confianza, reducir la incertidumbre y contar con más y mejores proyectos.
- **Alianzas empresariales:** Si bien muchas empresas priorizan proyectos en sus zonas de influencia, desde hace un tiempo se han generado alianzas empresariales para participar en el mecanismo. Esto ha permitido a los contribuyentes sumar al proyecto cuantías de renta mayores a las que tendrían si lo hicieran individualmente, compartir capacidades y conocimientos de estructuración de proyectos y procedimientos del mecanismo, así como compartir riesgos y así disminuir su impacto o reducir la probabilidad de que ocurran. Recomendamos, entonces, generar y consolidar alianzas empresariales para contar con más empresas, y más y mejores proyectos.
- **Territorios cruzados:** Si bien muchas empresas tienen su radio de acción en algunos territorios específicos, como aquellas del sector minero-energético, recomendamos que generen esfuerzos para que sus proyectos no

solo impacten sus comunidades directas o aledañas, sino también a otras en territorios fuera de su entorno de operación, especialmente los que aún no se han beneficiado del mecanismo.

- **Mantenimiento:** Aunque una vez entregada la obra su mantenimiento pasa a ser de la entidad territorial o nacional competente, a medida que el mecanismo suma varias vigencias este asunto cobrará más importancia. Experiencias de otro tipo de obras y fuentes de financiación sugieren que esto puede ser un reto, toda vez que las autoridades locales cuentan con capacidades limitadas. Este desafío puede ofrecer una oportunidad a las empresas para encargarse del mantenimiento y demostrar un compromiso de largo aliento con los territorios donde se desarrollaron las obras, lo que garantizaría la apropiación social de la obra y el mejoramiento del bienestar de las comunidades en el mediano y largo plazo.
- **Complementariedad con proyectos de inversión social privada y Responsabilidad Social Corporativa:** Los programas de Responsabilidad Social Corporativa e inversión social privada ofrecen una oportunidad para que las empresas —tanto las que participan del mecanismo como las que no— contribuyan a potenciar los proyectos de Obras por Impuestos. Sin desconocer que las empresas asumen la totalidad de los riesgos y

que sí deben invertir recursos de otra índole, esta es una oportunidad para demostrar un compromiso de largo aliento. La clave sigue siendo cómo lograr inversiones más estratégicas, más conectadas con otras fuentes de financiación y al servicio del propósito de la transformación territorial.

- **Más socialización e involucramiento de las comunidades:** Si se quiere que Obras por Impuestos continúe siendo un ejercicio donde todos los involucrados ganen, es necesario más participación de las comunidades, ya sea al momento de definir qué es lo más urgente, pasando por la socialización del proyecto, la ejecución misma de la obra, hasta la veeduría ciudadana para la entrega.

Si se quiere que Obras por Impuestos continúe siendo un ejercicio donde todos los involucrados ganen, es necesario más participación de las comunidades



REFERENCIAS

05

5. Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio [ARTa]. (2023).** Recursos por más de \$520 mil millones, para 77 proyectos, fueron aprobados bajo el mecanismo Obras por Impuestos. Disponible en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/sala-de-prensa/Historico-de-noticias>
- Agencia de Renovación del Territorio [ARTb]. (2023).** Plan estratégico 2023-2026: Territorios para la vida y la paz territorial. Disponible en: <https://bapp.com.co/documento/plan-estrategico-agencia-de-renovacion-del-territorio-art-2023-2026-territorios-para-la-vida-y-la-paz-territorial/>
- Delgado, R. (16 de febrero de 2023).** En tiempo record, se logró el registro de 108 proyectos a ejecutarse en territorios PDET y ZOMAC a través de OBRAS POR IMPUESTOS, por valor de 872.000 millones, superior al cupo de 800.000 millones aprobado por el CONFIS Fue posible gracias al trabajo en equipo interinstitucional. [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/Rauldelgado58/status/1626244137539313667>
- Ley 2277 de 2022.** Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. 13 de diciembre de 2022.
- Ley 2294 de 2023.** Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. 19 de mayo de 2023
- Proantioquia. (2022).** Participación de las empresas en la construcción de paz en Antioquia entre 2016 y 2021. Medellín: PROANTIOQUIA: <https://www.proantioquia.org.co/informe-paz-antioquia>.
- Probogotá. (2022).** Probogotá. Obtenido de Probogotá: <https://www.probogota.org/post/red-pro-presenta-compromiso-pro>
- Santos, V. y Nohra, S. (2022).** Los recursos de la paz: así se direccionaron los proyectos del OCAD Paz. Bluradio. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/los-recursos-de-la-paz-asi-se-direccionaron-los-proyectos-del-ocad-paz-pr30>
- González-Pérez, M., Gómez-Velásquez, A., Toro, M., & Rojas, C. (2023).** Retornos y beneficios de la inversión privada en la Justicia. Medellín: USAID & Universidad EAFIT.
- Tovar, P., Alonso, O., Peñuela, S., Sánchez, C. (2022).** El dilema de los PDET: ¿cómo construir sobre lo construido sin seguir en lo mismo? Fundación Ideas para la Paz (FIP). Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_NE_LosDilemasPDET.pdf
- Tovar, P., Alonso, O., S., Sánchez, C. (2023).** Retomar el propósito de los PDET en el gobierno Petro. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Disponible en: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_ne_pdetretomarestrategico.pdf

Zarama, F., De la Cuesta, L. y Gutiérrez, P. (2022).

Obras por impuestos, ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Disponible en: <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/documento/obras-por-impuestos-estrategico-para-la-paz-evolucion-y-futuro>

Toro, M; Rojas, C, González-Pérez, M., & Gómez-Velásquez, A. (2023).

Retornos y beneficios de la inversión privada en la Justicia. Medellín: USAID & Universidad EAFIT.



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