

# Obras por Impuestos:

Medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia

¿Mantenerlo? ¿Para qué?

Análisis de coyuntura



# Obras por Impuestos:

## Medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia

¿Mantenerlo? ¿Para qué?

### Directora Ejecutiva de la FIP:

María Victoria Llorente

### Directora Empresas y Construcción de Paz, FIP

María Lucía Méndez

### Autores:

Harold Martínez

Paula A. Gutiérrez

Daniel Medina

### Edición y corrección de estilo:

Elizabeth Reyes Le Paliscot

Martín Franco Vélez

### Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda

[www.ladoamable.com](http://www.ladoamable.com)

### ISBN

--

En asocio con:



En colaboración con:



### Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª - 37 Torre A. Of. 305. Bogotá

Tel. (57-1) 218 3449

[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

# Contenido

4

## INTRODUCCIÓN

5

## EL MECANISMO

¿INSTRUMENTO PARA LA TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL Y LA SUPERACIÓN DEL CONFLICTO?

¿EL BANCO DE PROYECTOS ZOMAC AYUDA A CERRAR BRECHAS Y A DINAMIZAR LOS TERRITORIOS?

RELACIÓN ESTADO - EMPRESA - CIUDADANÍA

OTROS ELEMENTOS OPERATIVOS  
CLAVES PARA PERFECCIONAR EL INSTRUMENTO

13

## PRINCIPALES CAMBIOS QUE LA LEY DE FINANCIAMIENTO LE HACE AL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS

15

## UN NUEVO MODELO: OBRAS POR REGALÍAS

16

## LA MIRADA DE LA FIP SOBRE EL MECANISMO

17

## ANEXOS

MATRIZ DE PROYECTOS FINANCIADOS POR EL MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS Y LOS RESPECTIVOS CONTRIBUYENTES

SISTEMATIZACIÓN MESAS DE TRABAJO

## 1. Introducción

Luego de un año de funcionamiento del mecanismo Obras por Impuestos, uno de los esquemas diseñados por el Gobierno Nacional dentro de la reforma tributaria del 2016<sup>1</sup> para impulsar la agenda de paz, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) presenta un balance de su implementación. Además de revisar los asuntos procedimentales y de carácter tributario, a propósito de la nueva reforma del Gobierno Nacional, nos hemos enfocado en analizar su funcionamiento alrededor de cuatro asuntos:

- Su pertinencia a la luz del objetivo de impulsar la transformación de las zonas más afectadas por el conflicto.
- El papel del Banco de proyectos ZOMAC en el cierre de brechas y la dinamización de los territorios.
- La relación Estado - Empresa – Ciudadanía.
- Los aspectos operativos relacionados con su aplicación y la sostenibilidad de los proyectos.

Con el apoyo de la Embajada de Suecia, la FIP recopiló la información oficial disponible sobre el estado de implementación del mecanismo, contactó a las entidades de gobierno responsables de la implementación y, junto a la Cámara de Comercio de Bogotá, propició un espacio de diálogo con las empresas y gremios que lo han usado. Este documento reúne todo estos insumos y debates, así como recomendaciones que permitirán reflexionar, en el marco de la coyuntura actual, sobre la pertinencia de Obras por Impuestos y, de manera más amplia, sobre las herramientas tributarias que acompañan la política de construcción de paz.

**Luego de un año de haber sido puesto en marcha, la FIP analiza cómo ha funcionado el mecanismo de obras por impuestos basándose en cuatro asuntos principales: su objetivo de impulsar las zonas más afectadas por el conflicto, el banco de proyectos, la relación entre estado, empresa y ciudadanía, y su aplicación y sostenibilidad**



<sup>1</sup> Ley 1819 del 2016.

## 2. El mecanismo

En 2016, el régimen de tributación incluyó dos nuevos mecanismos en los instrumentos que el Gobierno Nacional impulsó para el cumplimiento de los objetivos de construcción de paz: los incentivos tributarios ZOMAC y Obras por Impuestos.

Los incentivos tributarios en las ZOMAC (zonas más afectadas por el conflicto armado), tienen como propósito incentivar la creación de nuevas empresas en los 344 municipios que conforman las ZOMAC, lo anterior por medio de un régimen especial de tributación en el que las nuevas sociedades, sin importar su tamaño, que tengan como domicilio principal y desarrollen su actividad económica en dichos municipios, tendrán una tarifa especial del impuesto de renta para los próximos 10 años<sup>2</sup>. Según datos del Ministerio de Hacienda a mayo del 2018, este mecanismo

había impulsado la creación de 407 nuevas empresas en 21 departamentos del país, siendo los que más concentran Antioquia, con 80 empresas, Caquetá, con 64, y Valle del Cauca, con 36<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> Ley 1819 del 2016.

<sup>3</sup> Boletín 056 Ministerio de Hacienda y Crédito Público: [http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-115626%2F%2FidcPrimaryFile&revison=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-115626%2F%2FidcPrimaryFile&revison=latestreleased)



**Mesa de trabajo de intercambio de experiencias sobre el primer año de implementación del mecanismo Obras por Impuestos**

El segundo mecanismo, Obras por Impuestos, permite a personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.160 UVT<sup>4</sup>, pagar hasta el 50% del impuesto de renta mediante la ejecución directa de proyectos de inversión con impacto en las ZOMAC. En un primer momento, dichos proyectos podían ser en construcción o mejoramiento de infraestructura, así como en dotación para el suministro de alcantarillado, energía, educación pública, agua potable, infraestructura vial o salud pública<sup>5</sup>. Con la aprobación de la reciente Ley de Financiamiento, se ampliaron los sectores a: Agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, y las demás que defina el manual operativo de obras por impuestos<sup>6</sup>.

Durante el primer año de la implementación de Obras por Impuestos —que corresponde a la vigencia 2018 (año gravable 2017)—, el cupo establecido por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS fue de \$250.000 millones y fueron aprobadas 23 solicitudes por un valor global de \$220.616 millones<sup>7</sup> (lo que significa que se utilizó el 88,2% del cupo disponible). Estas obras están siendo ejecutadas en 25 municipios de los 344 que integran las ZOMAC, con un impacto mayoritario en los departamentos de Antioquia y Nariño. Dentro de la distribución sectorial de las empresas, sobresalen los sectores de transmisión y provisión de energía, así como el industrial y de comercio. En cuanto al tipo de proyecto, se concentran en infraestructura vial y educación pública.

En términos cuantitativos, el balance del primer año de implementación es positivo: no solo se establecieron la regulación y los procedimientos para poner en marcha el mecanismo, sino que la respuesta empresarial permitió ejecutar una porción mayoritaria del cupo CONFIS y las obras se están llevando a cabo. A modo comparativo —tomando la experiencia

de Perú, el caso que inspiró el mecanismo en Colombia—, allí, durante el primer año, solo se financiaron dos proyectos por un valor aproximado de 1,8 millones de dólares<sup>8</sup>, mientras que en Colombia se aprobaron 23 proyectos por un valor aproximado de 70 millones de dólares.

TABLA 1

## DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS

SECTOR	
TRANSMISIÓN Y PROVISIÓN DE ENERGÍA	8
INDUSTRIALES Y COMERCIALES	7
SERVICIOS FINANCIEROS Y OTROS	5
OTROS SERVICIOS PÚBLICOS	4
MINERAS Y DE HIDROCARBUROS	4
<b>TOTAL EMPRESAS</b>	<b>28</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio



<sup>4</sup> Unidad de Valor Tributario UVT es una unidad de medida de valor que representa los valores tributarios que se encontraban anteriormente expresado en pesos. Su finalidad es estandarizar y homogenizar los distintos valores tributarios.

<sup>5</sup> Decreto 1915 de Noviembre 2017 <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201915%20DEL%2022%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202017.pdf>

<sup>6</sup> Artículo 71 Ley 1943 de 2018. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201943%20DEL%2028%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf>

<sup>7</sup> Ver Anexo 1: Matriz de proyectos financiados por el Mecanismo Obras por Impuestos y los respectivos contribuyentes.

<sup>8</sup> Ranking de empresas por monto de inversión en obras por impuestos 2009 – 2018(1), Perú: <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=188>

TABLA 2

**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE PROYECTOS APROBADOS Y MONTO POR SECTOR**

SECTOR	PROYECTOS APROBADOS	VALOR (MILLONES)
INFRAESTRUCTURA VIAL	9	\$142.077
EDUCACIÓN PÚBLICA	7	\$20.093
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	6	\$46.978
ENERGÍA	1	\$11.466
SALUD PÚBLICA	0	\$0
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>\$220.616</b>

Fuente: Presentación Obras por Impuestos -  
Agencia de Renovación del Territorio

TABLA 3

**DISTRIBUCIÓN MUNICIPAL, DEPARTAMENTAL Y MONTO (LOS PROYECTOS APROBADOS EN LA PRIMERA VIGENCIA FUERON 23)**

DEPTO	Nº DE PROYECTOS	\$ (MILLONES)	VALOR %
ANTIOQUIA	6	\$87.310	39,5%
CAQUETÁ	1	\$35.647	16,1%
ARAUCA	2	\$28.678	12,9%
NARIÑO	3	\$19.285	8,7%
GUAJIRA	2	\$9.779	4,4%
CESAR	1	\$4.742	2,1%
TOLIMA	2	\$11.756	5,3%
PUTUMAYO	2	\$14.143	6,4%
SUCRE	1	\$3.158	1,4%
CAUCA	1	\$2.958	1,3%
META	1	\$2.546	1,1%
HUILA	1	\$612	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>	<b>\$220.616</b>	<b>100%</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio

Sin embargo, a partir del diálogo con empresarios y Gobierno, se identificó una opinión generalizada, de la necesidad de reformar el mecanismo, bien sea por fallas en su concepción como por las limitaciones presupuestales y sectoriales, entre otros, a la hora de implementar los proyectos. Algunas de esas consideraciones quedaron recogidas en la reciente reforma fiscal, sin embargo, las preguntas de fondo sobre la utilidad del mecanismo Obras por Impuestos a la luz de su objetivo inicial, siguen sin responderse.

## 2.1. ¿Instrumento para la transformación territorial y la superación del conflicto?

Si bien la reciente Ley de Financiamiento incluye algunas de las consideraciones frente a la necesidad de ajustar el mecanismo en lo que concierne a procedimientos y normas fiscales, poco se ha dicho sobre la pertinencia de preservar su objetivo original de involucrar al sector empresarial en procesos de transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado.

Teniendo en cuenta que se creó como parte del proceso de construcción de paz, Obras por Impuestos partía de la concepción de que todas las intervenciones se harían de manera simultánea y complementaria. Esto significa que, a la luz de este instrumento, las empresas se vuelven socias del Estado en la tarea de llevar bienes y servicios, por medio de la ejecución de proyectos puntuales, a las zonas más afectadas por el conflicto. De esta manera, se busca que se reactiven económicamente los territorios intervenidos y se prevengan nuevos ciclos de violencia.

Esta visión territorial focalizada parte de la idea de que 50 años de conflicto armado han dejado graves consecuencias a nivel regional, con más afectaciones en unos municipios que en otros. De ahí que la consolidación de la paz en Colombia requiera de una

serie de transformaciones que no deben ser iguales ni ejecutarse en la misma proporción en todas las regiones, por lo que ameritan priorizarse.

Las políticas de paz derivadas del Acuerdo de Paz con las Farc y la reforma tributaria de 2016, definieron dos priorizaciones territoriales principales: las mencionadas ZOMAC y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>9</sup>, que incluyen 170 municipios ubicados en 16 subregiones, en los que se pondrán en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la Reforma Rural Integral establecidos por el Acuerdo de Paz. De acuerdo al Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)<sup>10</sup> —que incorpora variables como acciones armadas, homicidio, secuestro, minas antipersonal, desplazamiento forzado y cultivos de coca—, entre el 2002 y el 2013, 81 municipios tuvieron una muy alta incidencia del conflicto armado y otros 106 una alta incidencia, algunos de estos municipios se encuentran priorizados en las ZOMAC y los PDET. Tras un cruce que realiza el DNP del IICA con otras variables, se determinó que aquellos municipios con una alta o muy alta incidencia del conflicto armado tienen las siguientes características:

- El 88% corresponden a la categoría rural y rural disperso, por lo que cuentan con bajas densidades poblacionales.
- Tienen mayores niveles de pobreza. Su indicador del índice de pobreza multidimensional es del 88,8%, 8,8 puntos porcentuales por encima del indicador nacional.
- Tienen economías pequeñas, representadas en un índice de valor agregado per cápita inferior en un 42% respecto a municipios con media y baja incidencia del conflicto<sup>11</sup>.

Lo que se busca en estos territorios, hoy ZOMAC y PDET, es disminuir las brechas en términos de ordenamiento de la propiedad rural y uso del suelo, reactivación económica y producción agropecuaria, educación rural, vivienda, agua potable y saneamiento, derecho a la alimentación, infraestructura y adecuación de tierras, salud rural, reconciliación y convivencia.

Sin embargo, las cifras del primer año de ejecución de Obras por Impuestos indican que de los 23 proyectos que se aprobaron en 25 municipios, solo se impactó el 8,1% de las ZOMAC, a pesar de que se hizo uso del 88,2% del cupo presupuestal disponible. Esa cifra resulta paradójica teniendo en cuenta que, si bien el mecanismo inició con un buen ritmo de implementación, a nivel de impacto estratégico en el territorio los logros son modestos.

Frente a esta realidad, y teniendo en cuenta que la Ley de Financiamiento solo toca los asuntos territoriales al posibilitar proyectos por fuera de los municipios ZOMAC siempre y cuando “resulten estratégicos para la reactivación económica y/o social de las ZOMAC o alguna de ellas<sup>12</sup>”, el mecanismo podría continuar ajustándose vía reglamentación, para ahondar en su intención central de favorecer los municipios más afectados por el conflicto.



<sup>9</sup> Las variables que se tuvieron en cuenta para la priorización de estos territorios fueron: Afectación por el conflicto armado, índice de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. (ART)

<sup>10</sup> Documento Índice de Incidencia del Conflicto Armado <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Documento%20C3%ADndice%20de%20Incidencia%20del%20conflicto%20armado.pdf>

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> Artículo 71 Ley 1943 de 2018. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201943%20DEL%2028%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf>



Así se concluyó del espacio de diálogo que propició la FIP con empresas y gremios que lo han usado. Entre las propuestas se destacan cinco<sup>13</sup>:

- Reformar las zonas ZOMAC y los municipios PDET para permitir la inclusión de municipios que hoy no están contemplados, pero que cumplen con las características de afectación por el conflicto armado.
- Focalizar aún más la implementación del mecanismo, llevándola exclusivamente a los 170 municipios PDET, con el objetivo de generar un mayor impacto en la transformación territorial.
- Direccionar el mecanismo a la implementación de proyectos únicamente en las zonas rurales de los municipios focalizados, fortaleciendo el cierre de brechas urbano-rural.
- Considerar la ampliación del cupo CONFIS, de tal forma que crezca el alcance de las obras en cuanto a geografía y tamaño.
- Implementar un sistema de rotación de municipios por anualidad dentro de los ZOMAC para extender el impacto del mecanismo.

Sea cual sea la fórmula, y sin esperar que un solo instrumento tributario resuelva los problemas históricos de las regiones, a las anteriores propuestas se suma la necesidad de asegurar que Obras por Impuestos se conecte con las políticas de desarrollo de cada territorio para que escale su impacto en materia de cierre de brechas y mejoramiento de calidad de vida de las comunidades. Para lograrlo, es necesario fortalecer la articulación de los proyectos seleccionados con los planes de desarrollo municipales y departamentales y —cuando haya lugar—, con los PDET.

En cualquier caso, para futuras vigencias, es importante tener en cuenta que focalizar aún más los municipios afectados por el conflicto acarrea beneficios para los territorios pero también grandes retos para las empresas. Dado que por definición, son municipios de difícil acceso, con una infraestructura precaria y malas condiciones de seguridad y orden público, lo que complicaría el cumplimiento de cronogramas y sobrecostos a la hora de ejecutar las obras, poniendo en riesgo su viabilidad financiera y desestimulando el interés empresarial en el mecanismo.

## 2.2. ¿El banco de proyectos ZOMAC ayuda a cerrar brechas y a dinamizar los territorios?

El banco de proyectos ZOMAC es un instrumento central para el logro de los objetivos del mecanismo Obras por Impuestos: ya que a partir de los proyectos que lo componen, de los sectores que prioriza y de la capacidad de articularse con procesos de planeación estratégica de cada territorio, se configura el impacto real que puedan tener las obras en la transformación regional.

Las empresas y gremios plantearon la posibilidad de incluir nuevos sectores como telecomunicaciones, medio ambiente, cultura y deporte, distritos de riego, centrales de abasto y centros logísticos, que no solo ampliarían las posibilidades de inversión y el interés empresarial, sino que apoyarían otra serie de falencias igualmente complejas a nivel territorial. Como se mencionó anteriormente, en la Ley de Financiamiento, que fue aprobada en diciembre del año pasado,



<sup>13</sup> Ver Anexo 2: Sistematización Mesas de Trabajo

abrió dicho espectro. En esta medida, además de los ya mencionados, el gobierno estableció la posibilidad de desarrollar bienes públicos rurales, proyectos de adaptación al cambio climático y gestión de riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura productiva, infraestructura cultural e infraestructura deportiva.

Por otro lado, durante el primer año de vigencia del mecanismo no hubo proyectos relacionados con salud pública, dado los inconvenientes en la coordinación para el uso de los recursos, la falta de claridad en los procesos y estándares, así como la difícil comunicación con las entidades encargadas<sup>14</sup>.

Otro elemento fundamental sobre los sectores que prioriza el banco de proyectos está relacionado con la necesidad de ser sensibles a las realidades territoriales, lo que llevaría a considerar la flexibilización en el tipo de obras. Ejemplo de ello son los municipios que tienen carencias en conectividad, pero que, en términos de infraestructura vial, sus necesidades están relacionadas con la construcción y adecuación de puertos; o los casos en que el acceso o mejoramiento del servicio de agua no está relacionado con redes de acueducto o alcantarillado sino con intervenciones y adecuaciones de las fuentes de aprovisionamiento de agua.

Frente a la elaboración y estructuración de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos, se identifica la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales en los niveles nacional, regional y local, ya que gran parte de los proyectos que se presentaron durante el primer año de ejecución de Obras por Impuestos, fueron realizados por los municipios con falencias y debilidades en su estructuración<sup>15</sup>, lo que acarrea grandes riesgos para las empresas que, al final, son las responsables de su desarrollo y ejecución. Lo que ocurrió, en la práctica, es que las empresas privilegiaron proyectos propios o, en el mejor de los casos, aquellos que estuvieran más avanzados

en la estructuración, y que no necesariamente se conectan con las prioridades del municipio. Frente a lo anterior, hay cuatro recomendaciones principales:

- Establecer manuales y una reglamentación que establezca responsabilidades, roles y plazos de la institucionalidad que interviene en el proceso de viabilización e incorporación de los proyectos al banco ZOMAC.
- Garantizar que cuando las empresas inviertan recursos en el proceso de estructuración o maduración (estudios y diseños) de un proyecto, tengan la garantía de que será elegible para su implementación a través del mecanismo.
- Avanzar rápidamente en la estructuración de proyectos necesarios para iniciar la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), teniendo en cuenta que para su construcción se dio un amplio proceso participativo en los 170 municipios PDET. Si el banco ZOMAC se alimenta de estos proyectos, no solo contará con mayor legitimidad, sino que responderá a un proceso de planeación territorial riguroso que aporte a la implementación del Acuerdo de Paz.



<sup>14</sup> Ver Anexo 2: Sistematización Mesas de Trabajo

<sup>15</sup> De acuerdo a cifras de la ART, a corte de junio del 2018, de un total de 552 proyectos presentados susceptibles de ser financiados por el mecanismo, tan solo 27 cumplieron con los requisitos para ser incorporados al banco de proyectos ZOMAC, los demás se encuentran en algún tipo de ajuste bien sea técnico o documental.

- Que las entidades competentes (DNP, ministerios y ART) brinden acompañamiento a los municipios ZOMAC para garantizar que todos cuenten con proyectos en el banco, de manera que se evite la concentración de proyectos en una sola región<sup>16</sup>.

### 2.3. Relación Estado - Empresa - Ciudadanía

Obras por Impuestos plantea la posibilidad de probar un interesante modelo de relacionamiento gana-gana entre el Estado, la empresa y la ciudadanía. Con su uso ganan aquellas empresas que identifican un valor al invertir en las zonas más afectadas por el conflicto —dada la naturaleza y zona de su operación—, así como las que encuentran réditos en su reputación al invertir en este tipo de obras, y aquellas que buscan ver sus tributos convertidos en obras concretas y bienes públicos que beneficien a sus grupos de interés. También se benefician las comunidades, que ven materializadas obras en sus municipios —y que idealmente pudieron participar activamente en su priorización—, y el Estado, al proveer bienes públicos con una mayor eficiencia.

Aun así, los retos para este modelo son varios. El primero tiene que ver con la forma en que, en la práctica, se está relacionando el Estado con el empresariado en la ejecución del mecanismo, pues no parece haber sincronización de tiempos y dinámicas. Un ejemplo concreto es el proceso de licitación privada abierta que deben hacer las empresas para la elección de la gerencia del proyecto y para la realización de otros contratos necesarios para ejecutar las obras. Las empresas pueden contar con proveedores idóneos, de acuerdo a sus estándares de contratación, lo cual permitiría que los procesos administrativos

fueran más fluidos, optimizando tiempos para la ejecución y garantizando un mayor control por parte del contribuyente sobre la implementación del proyecto.

Frente al rol de las entidades públicas como responsables del acompañamiento a la implementación del mecanismo, es necesario definir interlocutores claros con tareas definidas, ya que actualmente se presenta un desgaste en el relacionamiento con estas entidades porque las responsabilidades cambian continuamente. También resulta esencial unificar la responsabilidad en una entidad que lidere el proceso, articule las instancias dentro del Gobierno Nacional y tenga la capacidad técnica de subsanar problemas asociados a la calidad de la estructuración de los proyectos.

Si bien el mecanismo Obras por Impuestos es también una oportunidad para fortalecer el relacionamiento positivo entre el Estado, las empresas y la ciudadanía en territorios altamente afectados por el conflicto armado, eso implica establecer, en el futuro, un espacio de diálogo fluido con la ciudadanía y las autoridades locales para el proceso de selección, viabilización, implementación y seguimiento de los proyectos. De igual forma, es primordial que el Gobierno, en una mayor comprensión del empresariado, pueda sacar provecho de las prácticas privadas y la experticia de las empresas en la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura que favorezcan los procesos de transformación territorial en las ZOMAC.

• • • • •

<sup>16</sup> Ver Anexo 2: Sistematización Mesas de Trabajo

## 2.4. Otros elementos operativos claves para perfeccionar el instrumento

A partir de las reformas introducidas en la Ley de Financiamiento, se recogen varios de los asuntos mencionados en el espacio facilitado por la FIP, en cuanto a la naturaleza de los recursos, y se abre la puerta para resolver las inquietudes frente al manejo de imprevistos, y posibilidades de modificaciones técnicas, que podrán ser resueltas con la reglamentación de la ley.

Finalmente, identifican la necesidad de profundizar la labor pedagógica del mecanismo en diferentes frentes:

- Generar espacios de diálogo donde se planteen lecciones aprendidas para fortalecer y perfeccionar el modelo operativo, que sirvan para mejorar y difundir manuales operativos para las empresas con las diferentes etapas del proceso.
- Implementar una estrategia de socialización a nivel regional, velando por la incorporación de empresas que respondan a una diversidad de sectores y territorios de operación. Esa labor la pueden acompañar las Cámaras de Comercio territoriales.
- Trabajar con alcaldías y gobernaciones de los municipios priorizados, de tal manera que reconozcan las fortalezas y oportunidades del mecanismo y la necesidad de contar con proyectos estructurados.

- Darle manejo a las expectativas de los mandatarios locales y las comunidades de estos territorios sobre los impactos reales que puede tener el mecanismo en sus municipios. Reconocer que este es solo un instrumento entre muchos otros de apoyo e implementación de la política pública de paz.
- Fortalecer la narrativa en términos del mecanismo como un instrumento que permite articular a las empresas alrededor de un objetivo nacional de política pública que busca la transformación de zonas históricamente aisladas y rezagadas en la provisión de bienes públicos.

**Se identificó la necesidad de profundizar en la labor pedagógica en frentes como el de trabajar con alcaldías y gobernaciones, con el fin de reconocer las fortalezas y oportunidades del mecanismo**

### 3. Principales cambios que la Ley de Financiamiento le hace al mecanismo de Obras por Impuestos

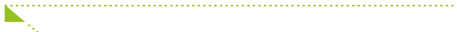
En diciembre de 2018, la Ley de Financiamiento (ley 1943 de 2018) fue aprobada por el Congreso de la República. Esta ley realiza reformas al sistema tributario del país, y plantea cambios al instrumento de Obras por Impuestos. Algunos de ellos son:

- Tomando los comentarios y críticas de los empresarios, uno de los cambios más importantes que la Ley de Financiamiento le hace al mecanismo de Obras por Impuestos es permitir que la naturaleza jurídica dé los recursos para la ejecución, así como que los modelos de subcontratación correspondan a la naturaleza jurídica del contribuyente. Esto abre la puerta que se usen modelos de contratación privada y se flexibilice el mecanismo.
- Se establece la posibilidad que puedan ser considerados proyectos que no necesariamente estén localizados en las ZOMAC. Lo anterior, siempre y cuando resulten estratégicos para la reactivación económica y social de las ZOMAC o alguna de ellas.




**En las mesas de trabajo tuvo lugar la discusión sobre los cambios necesarios para perfeccionar el mecanismo**

- Como se mencionó anteriormente, la Ley de Financiamiento extendió los sectores sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos de Obras por Impuestos. Entre los nuevos sectores se encuentran: bienes públicos rurales; adaptación al cambio climático y gestión de riesgo; pagos por servicios ambientales; tecnologías de la información y comunicaciones; infraestructura productiva; infraestructura cultural e infraestructura deportiva.
- En su artículo 71, la Ley de Financiamiento establece que los compromisos de inversión adquiridos en los convenios de Obras por Impuestos, no podrán superar el 30% del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior.
- En el numeral 5 del artículo 71 se crea la figura de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), como instrumento de remuneración a la luz de la ejecución efectiva del proyecto de Obras por Impuestos. Dichos títulos tendrán la calidad de negociables. Los TRT podrán utilizados para pagar hasta el 50% del impuesto de renta.
- Se abre la posibilidad para que las personas jurídicas que tengan deudas por concepto del impuesto de renta lo puedan pagar por medio de Títulos para la Renovación del territorio (TRT).



**La Ley de Financiamiento extendió los sectores sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos de Obras por Impuestos, incluyendo entre ellos, por ejemplo, a los bienes públicos rurales, los pagos por servicios ambientales y la infraestructura productiva**



## 4. Un nuevo modelo: Obras por regalías

El 6 de diciembre de 2018, el Congreso de la República aprobó el Presupuesto Bienal de Regalías 2019-2020 por 24,2 billones de pesos (texto definitivo: 167 de 2018 de Senado - gaceta 1123 de 2018). En su artículo 52, se creó el instrumento “Obras por Regalías”, un mecanismo que ha venido impulsando con fuerza en nuevo gobierno y que le permite a las empresas ejecutar proyectos de inversión social como parte del pago correspondiente a las regalías. Aunque este instrumento tuvo como inspiración el mecanismo de Obras por Impuestos, no tiene un espíritu de transformación de las zonas más afectadas por el conflicto y, por consiguiente, no hace referencia a municipios ZOMAC ni PDET (cabe anotar que aún está pendiente la reglamentación). Estos son algunos puntos claves que tendría el mecanismo:

- Podrían participar las empresas que desarrollan actividades de explotación de recursos naturales no renovables y que hayan obtenido ingresos brutos superiores a 33.610UVT durante la vigencia fiscal del año anterior (Igual que sucede en Obras por Impuestos).
- Se priorizarían los proyectos de infraestructura en servicios públicos, vías terciarias, proyectos agrícolas y proyectos productivos.
- La empresa deberá depositar el monto del proyecto aprobado en una fiducia. El depósito se haría a título de pago de las regalías. Si el proyecto no se ejecuta en su totalidad, la empresa deberá pagar el total de las regalías que le hubiese tocado pagar.
- El gobierno tiene seis meses para reglamentar esta ley.



**Durante la jornada de trabajo hubo intercambio de experiencias y lecciones aprendidas a lo largo de este primer año de implementación del mecanismo**

## 5. La mirada de la FIP sobre el mecanismo

Para la FIP, el mecanismo de Obras por Impuestos es una gran oportunidad de articulación público-privada, que contribuye a objetivos de largo aliento como la transformación territorial y la construcción de paz. Valoramos el optimismo y la voluntad del empresariado colombiano en usarlo, y destacamos su desempeño durante el primer año de implementación, ya que se está involucrando en acciones concretas en territorios y comunidades con una débil presencia del Estado, mediante un esquema de valor compartido.

Este tipo de iniciativas y herramientas de política pública son un escalón más para lograr un mejor entendimiento entre lo público y lo privado, pues es a través del diálogo y la comprensión de los intereses e incentivos de un lado y del otro, que será posible el trabajo mancomunado encaminado hacia objetivos superiores que, sin duda, potenciarán el desarrollo del país.

La FIP hace un llamado a las empresas interesadas, así como a los gobiernos nacional y local, a aprovechar esta oportunidad con miras a fortalecer las

relaciones de confianza entre el Estado, la empresa y la ciudadanía. El mecanismo Obras por Impuestos avanza con buen ritmo en su primer ciclo, pero su éxito y la posibilidad de que sea sostenible dependen de ajustar el proceso, poner especial atención en la priorización y estructuración de los proyectos, e involucrar a las comunidades en la implementación de las obras para generar procesos de veeduría ciudadana y mantener un diálogo fluido entre contribuyentes y gobiernos locales.

También es urgente definir el objetivo a largo plazo del mecanismo. El Gobierno Nacional debe establecer la meta que persigue con este tipo de mecanismos tributarios. Si se espera que este sea un instrumento de impacto sobre la transformación territorial de las zonas más afectadas por el conflicto, será necesario plantear correctivos, como algunos de los mencionados en este texto, para que el esfuerzo de las empresas y de la institucionalidad no se diluya en pequeñas obras aisladas; la reglamentación de la nueva ley de financiamiento se constituye en una oportunidad para dicho objetivo.



**Durante la jornada de trabajo, la Fundación Ideas para la Paz recogió las principales inquietudes y sugerencias para el perfeccionamiento del mecanismo Obras por Impuestos**



## **ANEXO 1**

MATRIZ DE PROYECTOS  
FINANCIADOS POR EL MECANISMO  
OBRAS POR IMPUESTOS Y LOS  
RESPECTIVOS CONTRIBUYENTES.  
(VIGENCIA 2018)

## 6. Anexos

### 6.1. Matriz de proyectos financiados por el mecanismo Obras por Impuestos y los respectivos contribuyentes (Vigencia 2018)

#	NOMBRE	M/PIO	DEPTO	VALOR	CONTRIBUYENTE	SECTOR
1	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO	Apartadó	Antioquia	\$9,114	Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P. Empresas Públicas de Medellín E.S.P. Aguas Regionales EMP S.A E.S.P.	Agua potable y alcantarillado
2	TANQUE DE ALMACENAMIENTO DE PISO LA LUCILA II Y OBRAS ACCESORIAS EN EL SISTEMA DE ACUEDUCTO PARA LOS SECTORES 1 Y 2	Turbo	Antioquia	\$12,702	Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	Agua potable y alcantarillado
3	CONSTRUCCIÓN EXTENSIÓN, CONSTRUCCIÓN REDES DE ALCANTARILLADO DEL BARRIO OBRERO,	Turbo	Antioquia	\$6,670	Empresas Públicas de Medellín E.S.P. Aguas Regionales EMP S.A E.S.P.	Agua potable y alcantarillado
4	CONSTRUCCIÓN RED MATRIZ DE CONDUCCIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO - TANQUE CIUDADELA SEGUNDO TRAMO	Tumaco	Nariño	\$8,710	Compañía Energética del Tolima S.A E.S.P. Empresa de Energía de Pereira S.A. E.S.P. Consorcio Aseo Capital S.A E.S.P. Servicios Generales S.A.E.S.P. Soacha Ciudad Luz S.A E.S.P. Aseo Internacional S.A.E.S.P.	Agua potable y alcantarillado
5	AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO	Riohacha	Guajira	\$5,680	Carbones del Cerrejón Ltda.	Agua potable y alcantarillado
6	MODELO DE DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS WAYUU DE LA ZONA RURAL DISPERSA MAICAO	Maicao	Guajira	\$4,099	Intercolombia S.A E.S.P.	Agua potable y alcantarillado

#	NOMBRE	M/PIO	DEPTO	VALOR	CONTRIBUYENTE	SECTOR
7	CONSTRUCCIÓN DEL SEGUNDO CIRCUITO 34,5 KV TULUNI - PLANADAS - RIOBLANCO, TOLIMA	Planadas y Rioblanco	Tolima	\$11,466	Compañía Energética del Tolima S.A E.S.P.	Energía
8	MEJORAMIENTO MEDIANTE CONSTRUCCIÓN DE PLACA HUELLA DE VÍAS TERCARIAS DE LA GLORIA, CESAR	La Gloria	Cesar	\$4,742	ECOPETROL S.A.	Infraestructura vial
9	REHABILITACIÓN DE LA VÍA TAME -COROCORO (6605), COROCORO -ARAUCA (6606)	Tame	Arauca	\$27,657	ECOPETROL S.A.	Infraestructura vial
10	MEJORAMIENTO DE VÍA CON PAVIMENTO ASFÁLTICO EN FRÍO DE LA VÍA SAN PEDRO-ARIZONA, PUERTO CAICEDO, PUTUMAYO	Puerto Caicedo	Putumayo	\$13,018	ECOPETROL S.A	Infraestructura vial
11	MEJORAMIENTO DE LA VÍA EL PAUJIL -CARTAGENA DEL CHAIRÁ	El Paujil, Cartagena del Chairá	Caquetá	\$35,647	ECOPETROL S.A.	Infraestructura vial
12	CONSTRUCCIÓN Y PAVIMENTACIÓN DE LA CALLE 17 ENTRE LA VÍA NACIONAL Y LA VILLA OLÍMPICA DE SAN MARTÍN, META	San Martin	Meta	\$2,546	ECOPETROL S.A.	Infraestructura vial
13	PAVIMENTACIÓN DE LA VÍA ESCARRALAO - EL JOBO - PALIZADAS - EL BAGRE, ANTIOQUIA	El Bagre	Antioquia	\$18,650	MINEROS S.A.	Infraestructura vial
14	REHABILITACIÓN VÍA SUÁREZ-MINDALÁ MEDIANTE PLACA HUELLA, SUÁREZ, CAUCA	Suarez	Cauca	\$2,958	Empresa de Energía del Pacífico S.A E.S.P.	Infraestructura vial
15	MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS EN COCORNÁ, ANTIOQUIA	Cocorná	Antioquia	\$33,700	Empresa de Energía del Quindío S.A. E.S.P. Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	Infraestructura vial
16	MEJORAMIENTO Y PAVIMENTACIÓN CON TSD VÍA CORREGIMIENTO DE LA CEIBA-CASCO URBANO, CHALÁN, SUCRE	Chalán	Sucre	\$3,158	Ingeniería, Suministros, Montajes y Construcciones S.A. Herrajes Andina S.A.S. Distribuciones Eléctricas de la Sabana S.A. DISELECSA C.I. Metales La Unión S.A.S	Infraestructura vial

#	NOMBRE	M/PIO	DEPTO	VALOR	CONTRIBUYENTE	SECTOR
17	CONSTRUCCIÓN AULAS VERDES PARA LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA RURAL LA LIBERTAD EN PUERTO ASÍS, PUTUMAYO	Puerto Asís	Putumayo	\$1,125	Dow Química de Colombia S.A.	Educación Pública
18	CONSTRUCCIÓN DE NUEVA SEDE PARA LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA LA DANTA - SEDE JERUSALÉN DEL MUNICIPIO DE SONSON, ANTIOQUIA	Sonsón	Antioquia	\$6,471	Compañía Colombiana de Cerámica S.A.S. Locería Colombiana S.A.S. Suministros de Colombia S.A.S. Empresa de Refractarios Colombianos S.A.S. Corlanc S.A.S. Corona Industrial S.A.S.	Educación Pública
19	DOTACIÓN DE AULAS EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS EN EL ÁREA RURAL DE TAME, ARAUCA	Tame	Arauca	\$1,022	Parex Verano Ltda.	Educación Pública
20	DOTACIÓN TECNOLÓGICA PARA MEJORAR LA CALIDAD EDUCATIVA EN SANTA ISABEL, TOLIMA	Santa Isabel	Tolima	\$290	Empresarios de Apuestas permanentes del Tolima S.A - SEAPTO	Educación Pública
21	DOTACIÓN DE MOBILIARIO ESCOLAR EN SEDES EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE TUMACO, NARIÑO			\$7,253	ECOPETROL S.A	Educación Pública
22	DOTACIÓN DE MOBILIARIO PARA INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y CENTROS ASOCIADOS DE BARBACOAS, NARIÑO	Barbacoas	Nariño	\$3,322	ECOPETROL S.A	Educación Pública
23	DOTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS OFICIALES EN BARAYÁ Y TELLO, HUILA	Barayá - Tello	Huila	\$613	EMGESA S.A. E.S.P.	Educación Pública



## **ANEXO 2**

### SISTEMATIZACIÓN MESAS DE TRABAJO

## **6.2.Sistematización Mesas de Trabajo**

### **Relatoría de la Jornada de Trabajo sobre Obras por Impuestos, organizada por la Fundación Ideas para la Paz el 18 de septiembre de 2018, en Bogotá**

En el presente documento se plasman las relatorías de cada una de las mesas que se conformaron durante la jornada de trabajo desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz, con el apoyo de la Embajada de Suecia. La jornada tuvo como propósito recoger insumos sobre los aprendizajes, retos y oportunidades del mecanismo Obras por Impuestos. Para lo anterior se contó con la participación de las empresas que estuvieron involucradas en el primer año de implementación del mecanismo.

A continuación se presentan las relatorías de las seis mesas, las cuales se conformaron bajo la siguiente estructura:

#### **I. Fortalezas y debilidades**

1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado. 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo. 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos. 4. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía. 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial. 6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra).

#### **II. Mejoras al mecanismo**

1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos. 2. Constitución de fiducias. 3. Interventorías y veedurías. 4. Riesgos de los proyectos. 5. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo. 6. Retos adicionales.

## Mesa No. 1

### I. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado.

##### Fortalezas:

- Las empresas que integraron la mesa consideran que el esquema de Obras por Impuestos está alineado con la política corporativa de entorno de las empresas allí presentes. Canalizar sus propios recursos hacia estas obras, lo ven como una nueva fuente para darle continuidad a esfuerzos de inversión socio-ambiental que actualmente se viene realizando.

##### Debilidades

- Respecto al propósito de fondo del Mecanismo de Obras por Impuestos en materia de cierre en los territorios, se indicó que “en su primera versión”, es difícil pensar que el mecanismo cumpla con el propósito de cerrar brechas y de impulsar el desarrollo. Desde su perspectiva, “una obra per se no va a cerrar las brechas”. A su juicio, Obras por Impuestos debe ser más estratégico en su propósito: en términos de los proyectos que se adelantan y el impacto que tienen. Esto se ve agravado por la dispersión de los proyectos y la desarticulación del Gobierno. Si el foco del Gobierno son los PDETs y no los ZOMAC en general, se generará poco impacto.
- Como ejemplo de lo anterior, se describió el caso de las vías: para estos proyectos, sólo sacaron como Obras por Impuestos unos tramos específicos. Es difícil pensar que 3-4 kms de vía pavimentada transforme sustancialmente la situación de vías rurales en los territorios afectados por el conflicto armado.
- Los participantes consideraron que estos proyectos son obras físicas que no atienden un asunto clave como el empleo, y no son obras que le cambien la vida a la comunidad directamente, dado que no ge-

neran oportunidades de ingreso, etc. En ese sentido, no se consideran impactos de fondo. Tampoco se considera que este mecanismo vaya a llegar hasta allá.

## 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

### Fortalezas

- Coinciden que el mecanismo debe seguirse focalizando en las zonas más afectadas por el conflicto y/o la violencia. Ese debería seguir siendo el criterio básico, más allá de aumentar o reducir el número de municipios. Plantearon la importancia de que haya 100% de coincidencia entre los municipios PDET y los municipios ZOMAC (de los 170 municipios PDET, 167 pertenecen al conjunto de municipios ZOMAC, dado que se excluye Santa Marta, Valledupar y Ciénaga).

## 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos

### Fortalezas

- Los participantes consideraron que los sectores son pertinentes. En algunas ocasiones se enfrentan a necesidades de vivienda, por lo que más adelante podría llegar a considerarse este segmento de infraestructura.
- Se planteó por parte de uno de los participantes que podrían considerarse proyectos relacionados con tecnologías de información, como aquéllas TIC que son para fines educativos.

### Debilidades

- Frente a esto, los participantes discutieron que sigue siendo cuestionable el asunto de la sostenibilidad. Es decir, les preocupa que ellos hagan la infraestructura y luego los municipios o autoridades públicas no cuenten con los recursos para su mantenimiento, dotación u otros.

## 4. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

### Fortalezas

- Se planteó que el mecanismo ha permitido fortalecer las relaciones con el gobierno nacional y los ministerios.



#### Debilidades

- Durante el proceso de implementación fue necesario que las empresas ayudaran a las entidades públicas a familiarizarse con la figura de los PDETs y demás regulación al respecto, dado que éstos no conocían los decretos y contenidos. Esta labor de pedagogía era clave, porque además a los Ministerios les correspondía dar el aval técnico de los proyectos y establecer los parámetros de las interventorías.
- Debería haber responsabilidad compartida en la viabilidad de los proyectos. Hoy la entidad del Estado viabiliza, pero luego deja a la empresa ejecutando y luego esa misma entidad es quien lo va a recibir. Le quedó faltando alguna responsabilidad a la entidad pública en el tema técnico (la primera ha dado el aval técnico y la segunda se ha comprometido a ejecutarlo, pero la formulación del proyecto no es adecuada en tiempos y/o presupuesto).

### 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

#### Fortalezas

- Al no tratarse verdaderamente de una exención o deducción tributaria, las empresas de la mesa coincidieron en señalar que lo que las motiva a participar en el mecanismo es “puro corazón” dado lo que hacen en el marco de su responsabilidad social empresarial. Señalaron que es un tema de convicción y que, al contar con voluntad de la alta gerencia, el beneficio fiscal pasa a un segundo plano.
- En cuanto a beneficios, al menos inicialmente, consideran que son *intangibles*: reputación, posicionamiento de marca y mejorar el relacionamiento con comunidades.

#### Debilidades

- Independientemente de lo anterior, también se reconoció que precisamente al no ser un beneficio tributario es difícil convencer a algunas áreas de la organización, como lo es la financiera.

## **6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)**

### Debilidades

- Se enfatizó que los municipios son muy débiles en estructuración de proyectos, en términos de costos, cronograma, entre otros.

## **II. Mejoras al mecanismo**

### **1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos**

- Mejorar el proceso de viabilidad técnica. El mecanismo no se pensó para esto. La entidad territorial lo envía en MGA a la ART, ésta le aplica una lista de chequeo, se los regresa y luego la entidad territorial no sabe que les ha sido regresado el proyecto con comentarios. Entonces debería haber mayor trazabilidad y mejor eficiencia en la comunicación ART – municipios, que es el punto de partida de todo el proceso.

### **2. Constitución de fiducias**

- La fiducia sólo es administradora de medios, no de resultados y no tiene componente técnico. De esta forma, su compromiso es de gestión y no de resultado. Esto puede ser desfavorable para la ejecución misma del proyecto.
- Por otro lado, una misma fiduciaria tiene 20 de los 25 proyectos que se adjudicaron. Por lo que hoy se encuentra desbordada en capacidad para responderle a todas las empresas.

### **3. Interventorías y veedurías**

- La interventoría se debe tener, pero esperarían que la asuma el ministerio encargado. Ven extraño que el contribuyente pague la interventoría pero que éste le reporte al ministerio.
- No se han configurado veedurías alrededor de los proyectos de Obras por Impuestos.

#### 4. Riesgos de los proyectos

- Uno de los riesgos identificados es el pago para la evaluación técnica del proyecto.
- Los contribuyentes deben tener la oportunidad de acceder a la información y no irse a ciegas con lo que viabiliza el ministerio. Es fundamental que el contribuyente no manifieste interés sin haber revisado los costos del proyecto.
- Otro asunto que afecta el impacto y magnitud de las obras, es que no se conoce con anticipación el cupo que asignará la nación. Al no conocerse el cupo, las empresas, son precavidas de hacer propuestas muy ambiciosas. La consecuencia de ello es que terminan siendo proyectos atomizados. En últimas, “el cupo no deja pensar en macro-proyectos”. Se debería saber el CONFIS desde ya para establecer qué hacer con anticipación y abrirles la puerta a obras más estratégicas.

#### 5. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo

- Los participantes consideraron que la acogida de la primera generación de Obras por Impuestos desborda cualquier capacidad institucional. Al no imaginarse que tantas empresas iban a presentar tantos proyectos, difícilmente ha habido acompañamiento en la implementación del mecanismo.
- Se indicó que muchas empresas que hoy están en Obras por Impuestos están teniendo problemas de atrasos y sobrecostos porque no revisaron los cronogramas y presupuestos de los proyectos de los bancos de proyectos municipales, y éstos fueron aprobados tal cual por los ministerios. Sin embargo, al momento de ir a ejecutar, han encontrado que los cronogramas y presupuestos no corresponden a la realidad, y los Ministerios no sienten y/o tienen responsabilidad alguna al respecto pese a dar el aval. En últimas, toda la responsabilidad recae en el contribuyente, y no hay un equilibrio de responsabilidades con el Estado.

#### 6. Retos adicionales

- Al interior de la mesa se afirmó que en esta primera generación de Obras por Impuestos hubo poca participación de las comunidades, lo cual podría fortalecerse en futuros procesos.

- Permitir el cambio en presupuesto, no sólo en cronograma; dado que ambos están relacionados.
- Respecto al uso de contingencias (actualmente es sólo el 10% del valor total de la obra). Hay obras de mayor complejidad, entonces el porcentaje de contingencia debería estar asociado a la complejidad del proyecto (no 10% cerrado).
- Admitir el uso de dineros del año gravable siguiente si la empresa necesita más liquidez ahora.
- Respecto al tema de "licitación privada abierta": aún hay dudas sobre esta figura. Eventualmente debería quitarse, y dejarse un régimen totalmente privado.
- Abrir la oportunidad para realizar proyectos más grandes y de mayor impacto.
- Es clave simplificar trámites. Por ejemplo, es muy compleja y demorada la parte del proceso de competencia, licitación, etc. También hay tiempos del decreto que no se corresponden con la realidad como, por ejemplo, el proceso de contratación de la fiducia.

## Mesa No. 2

### I. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado

##### Fortalezas

- La relación del mecanismo con una política de paz debe mantenerse porque es lo que permite iniciar un proceso de jalonar recursos a municipios débiles y alejados.

##### Debilidades

- Los cupos establecidos son muy pequeños. Para cumplir con su rol de construcción de paz requiere ampliarse el cupo, dado que de otra forma no se logra una verdadera transformación de los territorios con obras de gran envergadura y se continúa con un impacto muy pequeño y desagregado.

## 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

### Fortalezas

- Al interior de la mesa se manifiesta la importancia de no aumentar los municipios priorizados, porque haría aún más difícil la posibilidad que los municipios más afectados por el conflicto accedan a recursos que permitan la transformación de los mismos.
- La priorización ZOMAC si permite jalonar recursos a los municipios más afectados.
- Por otro lado, pensar en una reducción mayor tampoco lo vemos como viable. Si fueran los 170 municipios PDET, existiría el desafío que no tienen ningún tipo de mercado detrás y muy pocos incentivos para el involucramiento de privados.

### Debilidades

- Continúa siendo un desafío cómo hacer que mediante el mecanismo se logre llegar a los municipios más afectados.

## 3. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

### Debilidades

- Se presentan dificultades en la comunicación entre el contribuyente y las entidades públicas encargadas.
- Frente a la ejecución de los proyectos de evidencia un desfase en los ritmos desfase en los, dado que la empresa privada tiene el interés de ejecutar en el menor tiempo posible la obra y las instituciones públicas siguen trabajando a sus ritmos
- Cuando existen vacíos en procedimientos no queda claro los tiempos que tiene el estado para resolver ese vacío.

## 4. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

### Fortalezas

- El mecanismo de Obras por Impuestos es atractivo para aquellas empresas que ya tienen un interés en obras determinadas, bien sea por necesidad de la obra en su operación, reputación, imagen o posicionamiento de marca y/o relacionamiento con comunidades y autoridades en ciertas zonas.

## 5. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)

### Fortalezas

- Se reconoce la importancia de los proyectos que se encuentran en el Banco, por su legitimidad y relación con autoridades y comunidades

### Debilidades

- Frente a los temas de tiempos, se han presentado demoras en los pasos de estructuración, preparación y viabilización de los proyectos.
- Si bien se reconoce, la legitimidad de los proyectos en el banco, existe un riesgo muy alto de seleccionar uno de ellos, teniendo en cuenta que no se reconoce el proceso de estructuración del proyecto, lo que implica comenzar el proceso de cero, incurriendo en nuevos costos.

## II. Mejoras al mecanismo

### 1. Interventorías y veedurías

- En cuanto a las figuras de gerencia, interventoría y fiducia, no están preparadas ni está claro su rol. No está claro de quién se reciben las directrices, si de las entidades públicas o del contribuyente.
- Podría pensarse en que la interventoría la ponga la entidad competente.

### 2. Riesgos de los proyectos

- Algunos de los riesgos identificados se relacionan con los sobrecostos en los proyectos implementados, dado que se encuentran costos que no se reconocen en la fase de estructuración de los proyectos en los que incurre el privado y termina siendo por discreción de la entidad pública qué costos de estructuración se reconocen y cuáles no.
- Otro punto es el caso de fuerza mayor, sobre todo en las ZOMAC que por definición son las zonas más alejadas y más vulnerables a externalidades que la empresa no puede controlar, lo que da como resultado demoras en el cronograma y por ende sobrecostos para el contribuyente.

- Por otro lado, se pueden presentar riesgos de corrupción en la fase de ejecución, generando graves consecuencias debido a que el proyecto ya es una obra comprometida.

### **3. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo**

- No hay claridad sobre los roles en las entidades responsable de acompañamiento. Hay un desgaste en el relacionamiento con las diferentes entidades que cambian continuamente y entran en diferentes fases del proceso. Debería haber un solo interlocutor para el proceso de viabilización.

### **4. Retos adicionales**

- Es necesario que en el mecanismo y entre las partes quede claro que estas no son obras públicas, son inversiones privadas que deben ajustarse a los tiempos y procedimientos de los privados.
- La modalidad 2 se puede mejorar reestructurar los tiempos y/o considerando el esquema de revalorización del descuento y que este sea negociable.
- Es necesario generar mayores incentivos para las empresas con saldos a favor.
- Por otro lado, se debe asegurar la viabilidad de proyectos pequeños en relación a los costos que estos implican.
- Para llegar a una verdadera transformación territorial, se podría pensar en otros mecanismos complementarios, como por ejemplo la figura de Obras por regalías, lo que permitiría llegar a otros municipios.
- Se requiere un proceso pedagógico de cómo se valúan los proyectos de Obras por Impuestos con recursos privados para las entidades involucradas.
- Trabajar con los proyectos priorizados por los alcaldes, genera grandes retos y riesgos, dado que se pueden generar grandes expectativas y se pueden prestar casos de extorsión. Es necesario también tener en cuenta a las comunidades.

## Mesa No. 3

### I. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado

##### Fortalezas

- La reflexión en este punto estuvo centrada en que el mecanismo es útil para mejorar las condiciones de entornos afectados por la violencia. En lugar de encontrar razones para implementar el mecanismo, la invitación de los miembros de la Mesa era a reflexionar sobre ¿Por qué no hacerlo? Todos consideraban que en el día a día se convierte en un proceso que demanda más tiempo y recursos, sin embargo, vale la pena involucrarse en este tipo de iniciativas que van a mejorar la calidad de vida de las personas y la operación de la empresa.
- El mecanismo funciona por la aceptación de las comunidades.
- El mecanismo permite que las comunidades se organicen para acoger las obras que se ejecuten en los municipios.
- Los proyectos están alineados con las apuestas territoriales.
- El mecanismo permite que las empresas reflexionen sobre una visión de cómo construir país y aportar a las propuestas de desarrollo que se plantean desde los territorios.

##### Debilidades

- Se evidencia desarticulación con los proyectos priorizados y con los procesos de PDET realizados en los territorios.

#### 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

##### Fortalezas

- Los municipios priorizados son los considerados como más afectados por el conflicto, no es necesario ampliar la focalización.

##### Debilidades

- Existen riesgos de orden público en zonas en las cuales las empresas no tienen su operación y presentan proyectos



### 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos

#### Fortalezas

- La priorización de vías terciarias es fundamental debido a la enorme necesidad que existe de conexión entre los territorios.
- Inicialmente, los sectores priorizados son los que demandan una mayor atención y prioridad a partir de las necesidades territoriales.
- Los sectores priorizados por el mecanismo son los necesarios para el desarrollo del país.

#### Debilidades

- La reflexión sobre si son o no los sectores que se deben priorizar está más relacionada con cuáles son las entidades del Estado que cuentan realmente con un estándar para ejecutar proyectos. Por ejemplo, el sector salud es una de las más débiles en claridades sobre procedimientos y estándares. Eso no permite que las empresas puedan involucrarse fácilmente en proyectos.

### 3. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

#### Fortalezas

- Este mecanismo ha permitido construir relaciones de confianza en el territorio que son valiosas (por ejemplo, hacer puentes entre lo departamental, veredal, municipal; o ir más allá del área de influencia de la empresa).
- Por otro lado, se ha permitido contribuir a las apuestas del territorio y unir esfuerzos que logran dar lo mejor de cada una de las partes involucradas (Ej. En el tema educativo, las administraciones tienen muchas apuestas, pero no cuentan con los recursos necesarios. Ahí es donde se pueden articular las empresas y mantener una conversación articulada con el sector público para que se beneficie la comunidad).
- El mecanismo ha generado que se hagan esfuerzos conjuntos comprendiendo que todo suma.
- El mecanismo permite y motiva el involucramiento de las comunidades.

## 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

### Fortalezas

- A través del mecanismo, los contribuyentes pueden compensar con sus obras, los impactos generados por su operación.
- Más allá de resaltar los incentivos y beneficios que puede existir para el sector empresarial, la pregunta es ¿Por qué no participar en el mecanismo?

## 6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)

### Fortalezas

- Existe una buena disposición por parte de la ART para acompañar el proceso de presentación del proyecto.

### Debilidades

- Debe existir mayor claridad sobre la estructuración de los proyectos (documentación y requisitos técnicos). Muchos proyectos no fueron aprobados por no tener las claridades sobre estructuración.

## II. Mejoras al mecanismo

### 1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos

- En el Decreto o en el procedimiento debería quedar claro que una vez se presenta un proyecto, queda blindado permitiendo que el contribuyente termine de presentar los requisitos para cerrar la aplicación. Esto, con el fin de evitar que otro contribuyente se adelante, presente los requisitos y el primer contribuyente pierda la oportunidad de ejecutar el proyecto. Una forma sería bloqueando el proyecto una vez se inicia un proceso para garantizar la prioridad en la postulación.

### 2. Constitución de fiducias

- Es importante preparar a las fiduciarias para este proceso.
- Con seguridad estas empresas también cuentan con lecciones valio-

sas a tener en cuenta que pueden ser parte del proceso de aprendizaje de esta primera etapa.

- Aclarar en el Decreto las funciones de la fiduciaria. El Decreto no es específico sobre las funciones que debe tener la fiduciaria, lo cual ha llevado a falta de claridades en cuanto a ¿cómo ejercer su función? y ¿A quién le llegan las facturas del proyecto? En muchas ocasiones esto ha obstaculizado el proceso.
- Precisar la responsabilidad de la facturación que debe tener la fiduciaria.
- En algunos casos, la fiduciaria tomó la decisión de la interventoría sin realizar un procedimiento claro para el contribuyente. En otros casos, se realizaron licitaciones por parte de la fiduciaria para elegir la interventoría.
- En algunos casos, se resalta que la gerencia del proyecto ha tomado tiempo para hacer un acompañamiento al equipo técnico de la fiduciaria con el fin de hacer más fluido el proceso.

### 3. Riesgos de los proyectos

- Se sugieren revisar los riesgos del proyecto, ya que están contemplados los de caso fortuito o fuerza mayor, sin embargo, existen riesgos de orden público que deben ser contemplados. Las empresas hacen un llamado a revisar los casos de manera particular.
- Por otro lado, están los riesgos ambientales que, aunque se pueden prever, pueden generar cambios en el cronograma de ejecución que generan sobrecostos.
- Es necesario definir que riesgos se pueden compartir con el Estado y no son únicamente los de caso fortuito o fuerza mayor.
- Se debe aclarar cómo y quién asumen los riesgos cuando los estudios no los realizó el contribuyente. Tal es el caso cuando se hace la selección del banco de proyectos, donde los proyectos ya se encuentran estructurados.

### 4. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo

- Todos los participantes de la Mesa manifiestan que han tenido una relación fluida con la ART.

## 5. Retos adicionales

- Las empresas que han participado durante el primer año de implementación del mecanismo, tienen claro que el mantenimiento de la infraestructura de la obra queda en manos de las autoridades públicas. Sin embargo, es importante aclararlo porque en muchos casos el mantenimiento puede verse como responsabilidad del contribuyente
- Se propone que las empresas puedan ser los gerentes de los proyectos con el fin de garantizar el éxito de la obra.
- Se sugiere incluir en el presupuesto un monto más alto para imprevistos.
- Frente al tema de contrataciones, debería existir mayor libertad para que el contribuyente elija a sus proveedores bajo el procedimiento de transparencia en contratación que existe en las empresas.
- Aún no es claro cómo se articulará este mecanismo con los PDET. Por ahora, estos últimos se ven como procesos desarticulados y desfinanciados.
- Por otro lado, Es importante aclarar cómo se manejarán los saldos a favor.

## Mesa No. 4

### I. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado

##### Fortalezas

- Por medio del mecanismo, las empresas pueden proveer de bienes públicos a los municipios más afectados por el conflicto, para cerrar la brecha entre lo rural y lo urbano.
- Esto también permite redistribuir la forma en que las empresas generan valor y llevárselo a zonas donde hay unas necesidades específicas.
- La destinación del impuesto por medio de este mecanismo, permite que las personas y las empresas puedan tener seguridad en que los recursos se están invirtiendo.

- El mecanismo debería ir no solo con la política de paz, sino con el plan de desarrollo de cada uno de los municipios donde se desarrollará la inversión.
- El mecanismo podría también ser una forma de APP. Esto sentaría bases para el desarrollo territorial, que podría contribuir a la paz, pero incluso más allá. Esta ampliación hacia un ámbito más amplio, para que sea efectivo, no debe darse de inmediato. Es importante dejarlo consolidar desde el contexto de paz, como fue planteado, pero a futuro ver si se podría extender.

#### Debilidades

- Hay faltas de garantías en términos de seguridad para desarrollar los proyectos.
- Existe un sobredimensión del mecanismo, es decir, se han generado falsas expectativas por el gobierno, lo que ha afectado la reputación de las empresas, dado que las comunidades están esperando mucho de ellas.

## 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

#### Fortalezas

- Se recomienda no ampliar el mecanismo hasta que no se haga bien con los municipios que ya están priorizados.
- Para la priorización de los territorios, se debería tener en cuenta la presencia de empresas en el territorio, NBI e impacto del conflicto. Algunos de estos criterios ya fueron tenidos en cuenta para la priorización inicial.

#### Debilidades

- No se le dio el peso suficiente al criterio de incidencia del conflicto.
- Algunas empresas no tienen motivaciones para desarrollar proyectos fuera de sus zonas de operación, por lo que Obras por Impuestos debe entenderse como un mecanismo que se une a un todo.
- Se deben reevaluar de los criterios elegidos para seleccionar las zonas.

### 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos

#### Debilidades

- Los sectores seleccionados se quedan cortos respecto a la inversión real que podrían hacer algunas empresas.
- Hay que tener en cuenta que el mecanismo es algo nuevo y todavía no se le puede sobre exigir respecto a territorios y sectores.
- En el sector de la salud pública no se han podido desarrollar proyectos, dado que no se ha logrado coordinar el uso de los recursos y otros temas logísticos.
- Con el paso del tiempo se podrían incluir temas de cultura y deporte, puesto que estos contribuyen a generar un entorno favorable para la generación de espacios de paz. Estos sectores también pueden incentivar a la empresa mediana, con proyectos que no sean muy costosos.

### 4. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

#### Fortalezas

- El mecanismo ha permitido un trabajo mancomunado entre comunidad e institucionalidad.
- De igual manera ha contribuido al cuidado de la relación gobierno local-comunidad-empresa. Esto hizo que se generaran llamados a desarrollar otro tipo de proyectos.

#### Debilidades

- Manejo de las falsas expectativas que se puedan generar en la comunidad y que puedan afectar a las empresas.
- Todo el mecanismo está muy centralizado, muy a cargo de las entidades del orden nacional. Los proyectos deben venir desde el territorio, pero es el actor que menos decisión tiene.

### 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

#### Debilidades

- No hay incentivos para que la empresa trabaje en otras zonas que no sean de su área de influencia.

## **6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)**

### Debilidades

- Existe poca flexibilidad en torno al presupuesto del proyecto. Se debe eliminar tanta rigidez del mecanismo para poder manejar de mejor manera los imprevistos del proyecto.
- La sostenibilidad del proyecto no es un requisito a la hora de aprobarse el mismo. La sostenibilidad depende las entidades territoriales, pero eso en muchas ocasiones no se va a cumplir.

## **II. Mejoras al mecanismo**

### **1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos**

- Fortalecer las capacidades y el conocimiento de las empresas, los gobiernos locales y la comunidad en torno al funcionamiento y los objetivos del mecanismo de Obras por impuestos. Para esto, el privado puede ayudar con transferencia de conocimiento, no solo sobre el mecanismo sino también en la formulación del proyecto.
- Por otro lado se resalta que el banco de proyectos debe estar articulado con el plan de desarrollo de los municipios.
- Se sugiere realizar una consulta con las comunidades respecto a si ese banco de proyectos sí atiende las necesidades del territorio. .

### **2. Interventorías y veedurías**

- Dotar a las comunidades de instrumentos de veeduría ciudadana, para que sea un tercero más garante del proceso. Promover las veedurías desde la institucionalidad.

### **3. Retos generales**

- Cuando se revise la naturaleza de la figura, se analicen los temas de riesgos respecto a aquellos que se pueden controlar y los que no se pueden controlar, se sugiere hacer que el mecanismo sea más flexible en torno al presupuesto destinado por la empresa para gestionar adecuadamente los imprevistos el proyecto.

- Debería ser la gerencia del proyecto quien asuma el proceso de selección de contratistas.

## Mesa No. 5

### II. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado.

##### Fortalezas

- Los participantes valoran positivamente el mecanismo como instrumento que aporta a la paz. El mecanismo ha permitido de llegar a zonas donde anteriormente no se llegaba y así, aportar a la transformación de los territorios.
- Se considera que el mecanismo de Obras por Impuestos es eficiente contra la corrupción, dado el rigor en el seguimiento y control que se le hace al mismo.
- Por medio del mecanismo se evidencia la eficiencia del gasto público y se respetan los estándares de calidad. Por otro lado, se acaba con la intermediación política y la empresa maneja directamente la inversión de su impuesto, contribuyendo a mejorar del bienestar de la población.

#### 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

##### Debilidades

- Se sugiere ampliar el mecanismo para llegar a más zonas de extrema pobreza, no solo las afectadas por el conflicto armado.
- Otra propuesta es, contar con puntos focales por periodos de 5 años en zonas que van cambiando, con incentivos tributarios adicionales.



### 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos

#### Debilidades

- Los sectores priorizados son muy pocos. Se recomienda no limitar a las categorías de proyectos establecidas actualmente, todo tipo de inversión que beneficie a las comunidades y aporte al bien común, deberían aplicar, ej. proyectos de medio ambiente, culturales, Tics, entre otros.

### 4. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

#### Fortalezas

- El mecanismo le sirve al Estado para aprender a ser más diligentes y rápidos en la ejecución de sus proyectos, teniendo el ejemplo de las empresas. Dado lo anterior se reforzará la confianza de la ciudadanía en el Estado.
- El mecanismo permite generar más conexión entre las empresas y el Estado.

### 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

#### Fortalezas

- Las empresas de la mesa coinciden en que uno de los beneficios de concentra en el mejora de la imagen de la empresa ante la comunidad, teniendo en cuenta que muchas de las relaciones entre estas dos partes han sido conflictivas.

### 6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)

#### Debilidades

- Hay varios vacíos en el Decreto.
- Se resalta la necesidad de que el gobierno desarrolle guías para la implementación adecuada del mecanismo, y la necesidad de precisar sus alcances.

- Hay una necesidad de abrir el banco a nuevas propuestas (ahora, no cumplen con los requisitos y esto impide proyectos innovadores y empresas nuevas).
- Existe falta de conocimiento en las necesidades del territorio.

## II. Mejoras al mecanismo

### 1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos

- Se debe mejorar la claridad que existe entre los dos bancos, uno de proyectos y otro de iniciativas.
- De igual manera hay que mejorar la calidad de los proyectos que se incluyen en el Banco, dado que algunos de ellos no están listos para la implementación.

### 2. Interventorías y veedurías

- Es necesario simplificar el procedimiento. Las Interventorías deben depender del contribuyente.

### 3. Riesgos de los proyectos

- Se establecen sanciones excesivas para el contribuyente, para las demás partes no hay sanciones tan altas.

### 4. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo

- Se resalta la baja capacidad institucional, tanto de los ministerios encargados como de la ART. Estas entidades cuentan con equipos muy reducidos. Es urgente el fortalecimiento de los equipos para la implementación del mecanismo.
- Las entidades responsables deben superar la fase de buena voluntad y guiar a las empresas a través de metodologías y lineamientos claros.

## 5. Retos adicionales

- Asegurar que se solucione la actual falta de claridad sobre la naturaleza de los recursos: ¿si son públicos o privados? Deberían ser considerados recursos privados hasta que se entregue la obra pública.
- Se recomienda que las empresas se puedan agremiar para que se puedan ejecutar proyectos en conjunto.
- Aprovechar mejor el know how de las empresas para la estructuración e implementación de proyectos.
- Abordar el tema de los sobrecostos y costos ocultos no reconocidos en el mecanismo.
- Darle mayor toma de decisión a la empresa. Esta se queda sin voz sobre decisiones como por ejemplo, contratación de gerentes y contratistas.

## Mesa No. 6

### I. Fortalezas y debilidades

#### 1. Aporte del mecanismo a la construcción de paz y a la transformación de los territorios afectados por el conflicto armado

##### Fortalezas

- Al interior de la mesa se afirma que el mecanismo es una excelente herramienta para la construcción de país. El mecanismo contribuye a cerrar brechas entre ciudades capitales y las demás regiones, así como empezar las transformaciones en los territorios más afectados por el conflicto.

#### 2. Focalización/priorización de municipios para el uso del mecanismo

##### Fortalezas

- Algunos miembros de la mesa manifestaron que se deben mantener la priorización a los municipios más afectados por el conflicto, pero incluso se propone reducirlo a los municipios donde ha habido intervención de los PDET.

#### Debilidades

- Durante el primer año de implementación solo se impactó el 8% de los municipios, aproximadamente. Dado lo anterior, se debe reducir la priorización a las Zomac con mayores límites y cuando este mecanismo este fortalecido en 10 o 15 años se puede ampliar el número de municipios.
- Otros miembros de la mesa, expresaron que la priorización es muy limitada. El mecanismo debe ser un instrumento para generar desarrollo en todo el país, lo que implica ampliar el número de municipios.

### 3. Sectores de los proyectos que hacen parte del banco de proyectos

#### Fortalezas

- La priorización de los sectores ha sido un tema acertado. Se propone que durante los primeros 5-10 años se mantenga la priorización establecida, posteriormente se pueden incluir nuevos sectores como telecomunicaciones, distritos de riego, centrales de abasto, centros logísticos, espacios de recreación y deportivos

#### Debilidades

- Los temas relacionados con el sector de la salud son los más difíciles de implementar por parte del contribuyente.

### 4. Relación- Empresa- Estado- Ciudadanía

#### Debilidades

- Dentro de la mesa se expone que el mecanismo no ha permitido una comunicación fluida con todas las comunidades. La relación con la ciudadanía se queda corta en los municipios no PDET.
- Existe un sesgo para la implementación de los proyectos. La mayoría de las empresas solo implementan en su área de operación.
- El mecanismo no está permitiendo fortalecer al sector público local.
- Los riesgos que surjan durante el proceso deben ser compartidos con el Estado.

## 5. Incentivos y beneficios para el sector empresarial

### Fortalezas

- El mecanismo no es un incentivo ni genera beneficio tributario, sin embargo las empresas encuentran diferentes motivaciones para participar en el proceso.
- En los primeros años se debe implementar como está establecido, sin embargo a largo plazo si se debe incluir un beneficio tributario real para el contribuyente, con el fin de lograr una mayor inversión.
- Algunos de los beneficios identificados son: realizar obras de gran impacto, fortaleciendo el relacionamiento con la población y sus autoridades. Asocio de la imagen de la empresa con beneficio social. Contribuir a mejorar la calidad de vida de más colombianos. Saber en qué se invierten los impuestos. Acelerar obras que podrían elevar la competitividad local y de la empresa

## 6. Procedimiento y trámite de los proyectos. (Estructuración e incorporación en banco de proyectos, constitución de fiducia, implementación, seguimiento y monitoreo de la obra)

### Fortalezas

- Algunos de los empresarios manifestaron que la viabilización del proyecto fue positiva, así como el acompañamiento de las entidades durante la primera etapa.

### Debilidades

- Estos son proyectos que vienen estructurados del orden público, por lo tanto, desde el sector empresarial se pueden identificar falencias que después no pueden ser modificadas.
- Si se escoge un proyecto ya estructurado del banco, la empresa puede terminar haciendo un poco más de lo planteado inicialmente, pero no se pueden hacer modificaciones en el proyecto, lo que puede dejar saldos de sobra.
- Como se manifestó anteriormente, los empresarios se sintieron bien acompañados durante la primera etapa. Sin embargo, cuando el contribuyente queda vinculado al proyecto, se sienten solos durante el proceso y los términos de respuesta se dilatan.

## II. Mejoras al mecanismo

### 1. Estructuración, aprobación y constitución del banco de proyectos

- Es importante que el contribuyente pueda aportar desde la etapa de estructuración para poder garantizar el éxito de la obra y disminuir la cantidad de riesgos.
- Se debe fortalecer a las entidades territoriales para que tengan mayores capacidades al momento de estructuración del proyecto.
- Los proyectos del banco deben responder siempre a las demandas sociales del territorio y estar alineados con los planes de desarrollo.

### 2. Constitución de fiducias

- Es necesario mejorar el acompañamiento que hacen las fiducias a los contribuyentes. Al momento de seleccionar los clientes son muy eficientes, pero después se pierde la comunicación.

### 3. Interventorías y veedurías

- Una de las intervenciones más redundantes es que el interventor debe depender del contribuyente.

### 4. Riesgos de los proyectos

- Frente al tema de plazos y cronogramas, se dificulta la implementación de proyectos con comunidades ancestrales, dado que hay que realizar consultas previas que se salen del manejo del contribuyente.
- Otro de los riesgos identificados, relacionados con el incumplimiento de cronograma, se relacionan con cambios climáticos, compra de predios, entre otros.

### 5. Estructura institucional responsable y de acompañamiento a la implementación del mecanismo

- Después de que el contribuyente queda asignado al proyecto no hay buena interlocución con el Estado, se dilata el proceso y las entidades públicas no tienen conocimiento de sus responsabilidades.

- Una entidad estatal debe asumir la promoción y dirección de Obras por Impuestos, con el fin de centralizar las decisiones, unificar criterios y contar con un ente articulador.

## 6. Retos adicionales

- En relación con el tema de focalización, algunos miembros de la mesa sugieren la posibilidad de variar por años la priorización de los municipios con el fin de que estos no se acostumbren a los beneficios, y que los resultados no se vean en los mismos territorios.
- Por otro lado, se propone priorizar el tema rural antes que lo urbano. Con el propósito de reducir la brecha urbano- rural.
- Se hace necesario que, si se puede modificar el cronograma, también se pueda modificar el presupuesto, para que no se generen sobrecostos a la empresa.
- Vía norma se debe aclarar hasta qué punto el dinero para la implementación de la obra es de carácter privado o es público. El punto es la entrega de la obra. Después de que el contribuyente entrega la obra, pasa a ser recurso público.
- No es claro aún el rol de la Gerencia del proyecto. Los primeros análisis no determinan con claridad si la gerencia también es ejecutor de las obras, con sus consecuentes responsabilidades.
- Debe eliminarse la restricción a empresas constructoras, consultoras y proveedoras de materiales de construcción a aplicar sus servicios y productos en obras a desarrollar en calidad de contribuyentes.
- Teniendo en cuenta que el cupo CONFIS que asigna el gobierno nacional cada año es fundamental para definir el monto de los proyectos a estructurar, se propone que esa cifra sea anunciada con suficiente anticipación.



Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8ª – 37 Torre A. Of. 305.  
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / e-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

## Obras por Impuestos:

Medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia

¿Mantenerlo? ¿Para qué?