

**OBRAS POR IMPUESTOS: METODOLOGÍA PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN EL  
MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**ANA MARÍA TOBÓN GIRALDO  
LUIS CAMILO VIECO PANESSO**

**Monografía para optar por el título de Abogado**

**Asesor: Juan Esteban Vélez Villegas**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2019**

## Tabla de contenido

<b>CAPÍTULO I: DESARROLLOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS EN COLOMBIA Y EN PAÍSES VECINOS DONDE SE HA IMPLEMENTADO</b>	<b>9</b>
1. INTRODUCCIÓN	9
2. DESARROLLOS DE LAS OBRAS POR IMPUESTOS EN PAÍSES VECINOS DONDE SE HA IMPLEMENTADO	9
2.1. <i>Perú</i>	9
2.2. <i>Paraguay</i>	30
2.3. <i>Colombia</i>	31
<b>CAPÍTULO II: ELEMENTOS QUE DEBEN CONFORMAR EL MODELO DE OBRAS POR IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN</b>	<b>47</b>
1. INTRODUCCIÓN	47
2. ELEMENTOS EXITOSOS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL DISEÑO DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS	48
2.1. <i>Elementos exitosos del diseño del mecanismo</i>	48
2.2. <i>Oportunidades de mejora del diseño del mecanismo</i>	51
3. CONDICIONES FISCALES DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN	53
<b>CAPÍTULO III: PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN</b>	<b>62</b>
1. INTRODUCCIÓN	62
2. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN	63
2.1. <i>Etapas de preinversión</i>	64
2.2. <i>Etapas de inversión</i>	74
2.3. <i>Etapas de postinversión</i>	75
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>78</b>

## Introducción

La Guajira, el segundo departamento más pobre del país, es el escenario de una tragedia: dos niños mueren a diario por hambre y sed. Esta cifra no es muy distinta a la de países como Ruanda, en África, donde la tasa de mortalidad infantil es de 55 muertes por cada 1.000 nacimientos. En La Guajira, son 45 (Semana, 2015).

Ahora, con el modelo de distribución de agua potable para las comunidades indígenas Wayúu de la zona rural dispersa de Maicao, realizado a través del mecanismo de Obras por Impuestos, más de 6.000 personas tendrán acceso, por primera vez, a servicios públicos de calidad de agua potable y alcantarillado (Jiménez, 2018).

El anterior, es tan solo uno de muchos ejemplos de éxito del mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia, el cual implicó, en el año 2018, la inversión de más de \$220.000 millones de pesos en los departamentos y municipios más pobres y con mayores necesidades del país.

A través del mecanismo de Obras por Impuestos, las empresas privadas pueden cumplir con sus obligaciones tributarias, mediante la ejecución de obras públicas priorizadas por la administración. Así, las Obras por Impuestos son un mecanismo con beneficios recíprocos entre el Estado, la empresa privada y la ciudadanía: las entidades públicas aumentan sus índices de ejecución presupuestal, la empresa privada realiza proyectos que estén ligados a sus estrategias empresariales, y la ciudadanía, mejora su calidad de vida, disfrutando de obras que satisfacen sus necesidades.

Este mecanismo tiene sus orígenes y está relacionado con tres conceptos fundamentales: (i) las funciones de la hacienda pública; (ii) el gasto público; y (iii) el federalismo fiscal. La hacienda pública estudia la forma como se logran los objetivos del sector público a través de los ingresos y gastos públicos, es decir, estudia la manera en que se toman las decisiones por el sector público y la forma en que son realizadas y controladas (Colm, 1955). Además, la hacienda pública, según Richard A. Musgrave (Musgrave R. , 1959), tiene, entre otros, tres objetivos fundamentales: (i) asignación, (ii) distribución y (iii) estabilización.

- (i) La *función de asignación* pretende el suministro de bienes colectivos a la comunidad tales como vías, acueducto, alcantarillado, educación, salud, defensa; todo lo cual requiere de financiamiento y con ello la orientación del gasto público hacia esos sectores. La asignación de bienes públicos, elemento central de las finanzas públicas -contrario a los bienes privados- no se hace a través del sistema de precios, pues si se hiciera de esta forma su suministro sería deficiente, ya que muchas personas por falta de recursos no lograrían acceder a ellos. Por ello, esta función se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, lo cual plantea la necesidad de usar eficientemente los recursos (Restrepo, 2012).
  
- (ii) La *función de distribución* busca introducir instrumentos y políticas que procuren una mejor redistribución de la renta global del país. Además, pretende una mejora relativa en los segmentos más pobres. Es a partir de esta función que surgen los siguientes interrogantes: ¿qué es más eficaz como instrumento redistributivo? ¿Otorgar beneficios tributarios o redireccionar políticas de gasto? (Restrepo, 2012).

Al referirse sobre todo a los países en vía de desarrollo como Colombia, la literatura moderna parece coincidir en que estos deberían centrar su atención en un gasto eficiente, más que en un aumento del recaudo, para cumplir con los propósitos redistributivos. Si una porción del gasto público se orienta y se maneja eficientemente hacia los segmentos más desvalidos de la sociedad se puede llegar con mucha más precisión a atender necesidades de los segmentos hacia los cuales se quiere hacer gravitar los propósitos redistributivos de la hacienda pública. Por todo ello, la igualdad de oportunidades se puede restablecer con eficacia si el gasto se orienta hacia áreas específicas donde la igualdad de oportunidades está más comprometida. (Restrepo, 2012).

- (iii) La *función estabilizadora*, obedece al hecho de que la economía no es perfecta ni se ajusta automáticamente ante las situaciones de crisis. Así, la hacienda pública cumple un papel muy importante en el ajuste de los procesos económicos reduciendo las fuerzas inflacionarias o recesivas de la economía.

Por su parte, el gasto público, elemento transversal a las funciones mencionadas, y que tiene una relación intrínseca con las Obras por Impuestos, es un concepto que en la actualidad ha cobrado una creciente importancia, desplazando un poco el estudio de los ingresos públicos (Heald, 1983). Lo anterior, se debe principalmente a dos (2) razones:

1. Gracias a los aportes de la teoría del economista John Maynard Keynes, se determinó que el gasto público tiene un papel decisivo en la actividad económica como mecanismo para estabilizar el mercado.
2. Actualmente se ha constatado que la mayoría de los problemas fiscales no se refieren tanto a la carencia de recursos sino a la ineficiencia en la asignación de estos. Así, el problema no es tanto de ingresos como de eficacia en los gastos (Restrepo, 2012).

El Estado actual, tanto por tendencia mundial como por mandato constitucional, debe asumir un volumen creciente de servicios públicos, de forma que tiene un campo de acción muy amplio: debe promover el empleo, la educación obligatoria hasta ciertos niveles, la promoción industrial, la seguridad social, el manejo de las comunicaciones; lo cual explica el crecimiento del gasto público y el hecho de que este sea deseable.

Pese a lo anterior, el aumento del gasto público no se ha visto reflejado de manera similar en aumentos en la calidad de vida o en beneficios sociales duraderos. Es por ello por lo que los gobiernos, más allá de definir si subir impuestos o recortar el gasto, se deben ocupar por gastar mejor, de forma que haya un gasto eficiente que contribuya al crecimiento sin agudizar la desigualdad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Para lograr lo anterior, contrario a lo que se ha hecho tradicionalmente que es disminuir el gasto, la clave está en identificar las ineficiencias para asignar de mejor forma los recursos. (Cavallo & Serebrisky, 2016). Uno de los mecanismos ideados para conseguir que el gasto sea más eficiente, es la descentralización de este, ya que permite acercar a los gobiernos con sus ciudadanos y asignar de manera más eficiente los recursos.

Como se mencionó anteriormente, una de las funciones de la hacienda pública es la provisión de bienes públicos, los cuales, aunque estén disponibles para todos, sus beneficios pueden estar limitados espacialmente. Así, ciertos beneficios repercuten en el ámbito nacional y otros se reciben únicamente a nivel local (Musgrave & Musgrave, 1992).

Lo anterior, tiene incidencia en la noción que se ha denominado *federalismo fiscal*, el cual tiene por objeto el estudio de las funciones económicas que deben desarrollar los distintos niveles de gobierno y los instrumentos fiscales apropiados para desarrollar dichas tareas, con el objetivo de lograr una provisión y financiación eficiente de bienes públicos (Oates, 1999). En este sentido, hay funciones que debe cumplir el gobierno a nivel central y otras el local.

El gobierno central debe encargarse de las funciones de redistribución de la renta, estabilización de la economía y de asignación de aquellos bienes públicos que benefician a toda la Nación. Por su parte, el gobierno local debe encargarse de la función de asignación de los bienes públicos que benefician a los residentes de su jurisdicción (Franco Vargas & Cristancho Escobar, 2011). La razón fundamental por la cual se asigna esta función a nivel local, es porque se supone que los gobiernos, al tener mayor cercanía con los ciudadanos, pueden conocer mejor sus preferencias, por tanto tomarán decisiones más eficientes que las que podría adoptar el gobierno a nivel central, puesto que este tendría la tendencia a uniformar los servicios públicos prestados en todas las jurisdicciones, ocasionando una pérdida del bienestar social (Stiglitz & Rosengard, 2015). Además, la descentralización fiscal contribuye a la promoción de la rendición de cuentas entre los que producen bienes y servicios públicos y los que efectivamente son sus consumidores.

En virtud de todo lo anterior, nacen las Obras por Impuestos como una forma de pago de tributos que tiene como propósito impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública, dándole la posibilidad al contribuyente -empresa privada- de realizar obras de impacto social, priorizadas por la administración, como alternativa de pago de sus impuestos.

Las Obras por Impuestos se presentan como una oportunidad para que el gobierno local, las empresas privadas que operan en su territorio y la comunidad que lo habita alcancen sus objetivos. Los municipios podrán distribuir de forma más eficiente el gasto público y con ello cumplir sus

fines; los contribuyentes -empresas privadas- podrán aumentar su competitividad, y la comunidad podrá lograr una mayor satisfacción de sus necesidades al tiempo que participa en la definición de estas.

El Municipio de Medellín, en el último Estatuto Tributario -Acuerdo 066 de 2017- introdujo el mecanismo de Obras por Impuestos (OXI) como una forma de pago de las obligaciones tributarias municipales mediante la ejecución, por parte de empresas privadas, de proyectos que estuvieran previamente viabilizados por el Departamento de Planeación Municipal. Sin embargo, no se estableció la forma en que dicho mecanismo se aplicaría.

El superávit del 2019 de la ciudad de Medellín, que es el resultado de, entre otros, la falta de ejecución total de los recursos de varias administraciones, ascendió de \$683.000 millones de pesos. Lo cual, contrario a lo señalado por la Alcaldía de Medellín, no es un indicador positivo. Esto, porque es un dinero que debería estar utilizándose en satisfacer las necesidades de la población más pobre y vulnerable. Medellín es un territorio en el que confluyen múltiples comunidades con numerosas necesidades no resueltas. Por ello, el hecho de que año tras año haya superávit, es la prueba de que hay una gran cantidad de dinero sin ejecutarse, con las implicaciones sociales que esto acarrea.

Con la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos, el Municipio de Medellín podrá crear una alianza estratégica con las empresas privadas para que estas, con lo que serían los ingresos por concepto de impuestos del municipio, realice obras públicas que beneficien a la ciudadanía. Con ello, lograría incrementar sus índices de ejecución presupuestal, realizando proyectos de calidad que contribuyan en la mejora de infraestructura. Además, liberaría recursos para la ejecución de otros proyectos que demanda la población.

Para las empresas, por su parte, la posibilidad de pagar sus impuestos municipales a través de la realización de una obra pública en la zona en la que opera, y con ello contribuir al desarrollo social y económico de dicho lugar, es una alternativa muy atractiva, puesto que les permitiría, con la presentación de proyectos, influir en la priorización de proyectos de inversión pública, y con la

ejecución de obras públicas, satisfacer una necesidad de la comunidad y contribuir con el desarrollo de sus estrategias empresariales.

Finalmente, la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos le permitirá a la comunidad disfrutar de obras públicas que, además de valorizar sus propiedades, mejoren su calidad de vida. Adicionalmente, las OXI son un mecanismo a través del cual la comunidad puede influir en la definición de prioridades, y con ello, lograr que las obras que se incluyan en el banco de proyectos sean las adecuadas.

El propósito de esta monografía es identificar cuáles han sido los desarrollos teóricos y prácticos del mecanismo Obras por Impuestos en Colombia y en sus países vecinos, con el fin de definir los principales elementos que deben conformar el modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín. Finalmente, se propondrá, a modo de conclusión, una forma de implementación en el Municipio de Medellín, de manera que sea práctica y genere incentivos para que sea aplicado, tanto por las empresas privadas como por la administración municipal, y genere beneficios para la comunidad.

## Capítulo I

### Desarrollos teóricos y prácticos del mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia y en países vecinos donde se ha implementado

#### 1. Introducción

En este capítulo se expone el contexto en el cual se origina y desarrolla el mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia y en sus países vecinos. En este sentido, se identifica a Perú como el precursor de este innovador modelo y, por ello, se exponen todos los elementos relevantes de su experiencia: desde su desarrollo normativo, pasando por su procedimiento, hasta las cifras concretas de su aplicación. Posteriormente, se trata el caso de Paraguay, en donde, si bien no se ha implementado, sí se han hecho esfuerzos preliminares para ello. Finalmente, se trata el caso colombiano y, al igual que en Perú, se describe su evolución normativa, el procedimiento vigente para su aplicación y las estadísticas sobre su primer año de implementación.

#### 2. Desarrollos de las Obras por Impuestos en países vecinos donde se ha implementado

##### 2.1. Perú

##### 2.1.1. Introducción

La “infraestructura” cumple una función preponderante en el desarrollo de los países y sus regiones, ya que genera beneficios directos e indirectos para los ciudadanos. Este concepto fue definido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como “... *el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de larga vida útil que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, políticos, sociales y personales*” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Así, la infraestructura es una herramienta eficaz y necesaria que sirve para lograr el aumento de la competitividad de un país y, a su vez, se refleja en su crecimiento como Estado.

En Perú, se identificó que, pese a los esfuerzos del Estado, existe una gran brecha de infraestructura, respecto a los otros países de la región, en los sectores de la educación, la salud y el saneamiento, especialmente, en las zonas rurales del país. Esto impide que muchos ciudadanos accedan a servicios básicos que eleven su calidad de vida y les permitan entrar en la dinámica del progreso.

Ante esta situación, las empresas privadas puedan jugar un papel fundamental en la disminución de la brecha de infraestructura. Así, cuentan con dos alternativas: esperar a que sus tributos sean canalizados por el Estado a través de proyectos que mejoren la calidad de vida de las personas y generen oportunidades; o tomar la iniciativa de hacer obras que se sumen a este objetivo nacional (Fernández, 2013).

En este sentido, el sector privado puede influir en la provisión de infraestructura pública en las regiones más pobres, en las cuales los habitantes, como consecuencia de la falta de desarrollo urbano, ven afectada negativamente su calidad de vida.

El marco normativo de Perú tiene como objetivo la descentralización, y en virtud de ello, tanto los gobiernos regionales como locales tienen una responsabilidad importante en la mejora de la infraestructura. Para lograrlo, no solo se requiere contar con los recursos necesarios, sino que estos sean correctamente asignados. Sin embargo, se ha evidenciado que, pese a contar con los recursos, la falta de eficiencia en la asignación de estos implica que haya bajos porcentajes de ejecución (Albújar, y otros, 2016).

Es dentro de este marco que las Obras por Impuestos tienen aplicación. Este mecanismo que le permite a la empresa privada cumplir con sus obligaciones tributarias, mediante la ejecución de obras públicas, tiene la finalidad de promover la inversión privada en proyectos de interés público que beneficiarán a toda la comunidad y que le permitirán al gobierno aumentar sus índices de inversión y ejecución presupuestal.

## 2.1.2. Evolución normativa

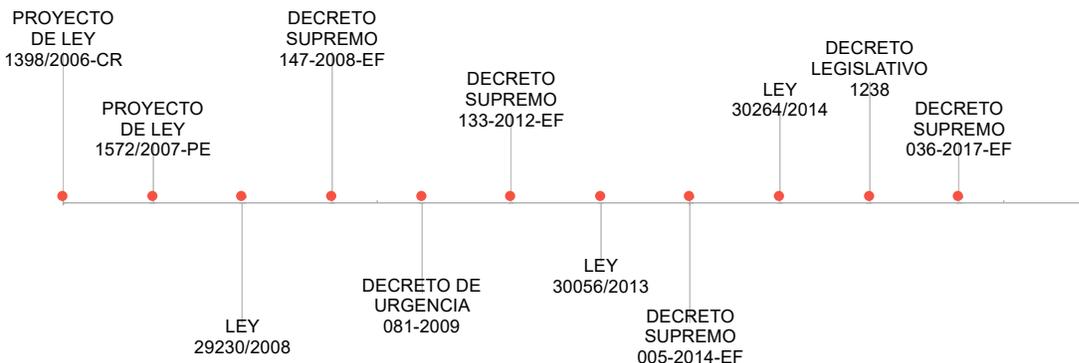


Figura 1. Línea de tiempo de la evolución normativa de Obras por Impuestos en Perú. Fuente: elaboración propia.

El primer antecedente de la figura de Obras por Impuestos en Perú fue en el 2006 con los Proyectos de Ley 1398/2006-CR y 1572/2007-PE<sup>1</sup>.

El **Proyecto de Ley 1398/2006-CR**, pretendía impulsar la inversión pública regional y local con participación del sector privado. En su exposición de motivos, se señaló que el objetivo de este proyecto era promover “*la inversión pública en las regiones y localidades, mediante la suscripción de convenios de cooperación entre las autoridades correspondientes y las empresas privadas*” (Congreso de la República del Perú, 2006). Además, se expresó que la razón de ser de esta norma era la incapacidad del Estado para ejecutar proyectos, pese a que estos ya se encontraran viabilizados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El **Proyecto de Ley 1572/2007-PE**, tenía como propósito “*promover la inversión mediante la suscripción de convenios de cooperación con empresas privadas bajo la modalidad Construye y Transfiere*”. Para lograrlo se requería: (i) autorizar a los gobiernos

---

<sup>1</sup> De acuerdo con lo estipulado en el artículo 107 de la Constitución Política de Perú de 1993, tienen iniciativa legislativa (i) el Presidente de la República; (ii) los congresistas; (iii) los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales en las materias que les son propias; y (iv) los ciudadanos. En virtud de ello, a cada proyecto de ley se le asignan dos (2) letras mayúsculas que sirven para identificar quién tuvo la iniciativa legislativa en el caso puntual. Así, la denominación del proyecto de ley como “CR” significa que este fue iniciativa del Congreso de la República de Perú.

Por su parte, la denominación del proyecto de ley como “PE” significa que este fue iniciativa del Poder Ejecutivo.

regionales y locales para suscribir estos convenios, mediante los cuales las empresas privadas financiarían estudios de pre inversión, y financiarían o desarrollarían la ejecución de proyectos; y (ii) autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas para emitir “*Certificados Construye y Transfiere – Tesoro Público*”, con el fin de cancelar los dineros invertidos por la empresa privada como pago del impuesto a la renta (Poder Ejecutivo, 2007).

Ambos proyectos de ley fueron fusionados por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, lo cual dio origen a la Ley 29230: el antecedente normativo más importante del mecanismo de Obras por Impuestos (Rodríguez Pachecho, 2017).

La **Ley 29230**, promulgada en el año 2008, estableció el marco normativo necesario para lograr la participación de la empresa privada, mediante el mecanismo de Obras por Impuestos, en los proyectos que estuvieran previamente viabilizados en el Sistema Nacional de Inversión Pública del Ministerio de Economía y Finanzas. Esto se efectuaría a través de la suscripción, por parte de los actores involucrados, de un convenio en el que la empresa privada recibiría un Certificado de Inversión Pública Regional y Local – Tesoro Público (CIPRL), como contraprestación a su inversión, y el cual le permitiría pagar sus impuestos (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

La mencionada ley fue reglamentada por el hoy derogado **Decreto Supremo 147-2008-EF**<sup>2</sup>, el cual contenía, entre otros, los siguientes elementos:

- a. Requisitos de participación y selección de la empresa privada.
- b. Características y condiciones para la emisión y utilización de los CIPRL.
- c. Características y procedimiento para la selección de la empresa privada supervisora.

---

<sup>2</sup> Los Decretos Supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte. (Fernández Ventosilla, 2016)

d. Formato de convenio de inversión pública regional o local.

Mediante el **Decreto de Urgencia 081-2009**<sup>3</sup> se modificó la Ley 29230. Así, se redujo el plazo, de cuarenta y cinco (45) a diez (10) días, para la entrega del Informe Previo, que debe ser emitido por la Contraloría General de la República (CGR), antes de la selección de la empresa privada. Adicionalmente, estableció que dicho informe solo puede versar sobre aspectos que comprometan la capacidad financiera de los gobiernos regionales y locales.

Por su parte, el **Decreto Supremo 133-2012-EF** fue otro reglamento, hoy derogado, de la Ley 29230, en el cual se establecieron los siguientes elementos:

- a. Posibilidad del sector privado para presentar proyectos para que sean incluidos en la lista priorizada; siempre que cumplan con la normatividad del SNIP.
- b. Trámite para la priorización del proyecto propuesto por la empresa privada.
- c. Reembolso de los gastos en los que haya incurrido la empresa privada, en caso de hacer modificaciones al proyecto en la fase de inversión (Salinas Rivas, Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras, 2015)

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Perú (Ley 29158/2007), los Decretos de Urgencia son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido. Los Decretos de Urgencia entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte.

Conforme lo establece el artículo 118°, inciso 19), de la Constitución, el Presidente de la República puede expedir Decretos de Urgencia con fuerza de ley, pero sólo en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso.

La expedición de un Decreto de Urgencia, al ser extraordinario, debe responder: a) a una situación de necesidad y urgencia; b) que no haya podido ser prevista oportunamente; c) debiendo tratarse de una situación que de no actuar de modo inmediato puede ponerse en grave riesgo el interés nacional, finalmente; d) la materia o contenido de los decretos de urgencia debe estar referida a situaciones relacionadas con la economía o las finanzas públicas. (Fernández Ventosilla, 2016)

Mediante la **Ley 30056**, promulgada en el año 2013, se modificaron diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial. Una de ellas fue la Ley 29230, en la que se incluyeron los siguientes aspectos:

- a. Posibilidad de que la empresa privada pueda financiar o ejecutar no solo proyectos de infraestructura, sino también de construcción y mejoramiento de hospitales, sistemas de agua potable y alcantarillado, proyectos de irrigación, sistemas eléctricos y proyectos de electrificación rural, entre otros.
- b. Adjudicación directa a la empresa privada, en los casos en donde solo haya un postor.
- c. Los CIPRL adquieren el carácter de negociable.
- d. La contratación de la empresa privada supervisora se hará paralelamente al proceso de selección de la empresa privada.
- e. La operación y mantenimiento de los proyectos de inversión pública (PIP) se puede hacer bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas (APP).
- f. Se incluyó a las universidades públicas para que también puedan suscribir convenios de inversión pública para financiar o ejecutar proyectos de inversión bajo la modalidad de OXI (Albújar, y otros, 2016).

El **Decreto Supremo 005-2014-EF** dejó sin efecto el anterior reglamento consagrado en el Decreto Supremo 133-2012-EF y, en este sentido, señaló los siguientes aspectos:

- a. Incluyó a las universidades públicas en su ámbito de aplicación.
- b. Reducción de plazos en el proceso de selección de la empresa privada, cuando solo sea una la que manifieste interés en la ejecución de un proyecto.
- c. En el supuesto en que la empresa privada hubiese propuesto la priorización de un proyecto, se le reembolsará la inversión por la realización de los estudios.
- d. El mantenimiento del proyecto, el cual antes recaía de forma exclusiva en el gobierno regional o local, ahora puede hacer parte de los compromisos de la empresa privada (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

Mediante la **Ley 30264**, promulgada en el año 2014, se modificó nuevamente la Ley 29230 y (i) autorizó a las entidades del gobierno nacional a aplicar el mecanismo OXI; y (ii) reguló las mayores obras o trabajos, imponiendo un límite de ejecución y aprobación del 50% considerado en el convenio inicial suscrito (Salinas Rivas, Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras, 2015).

El **Decreto Legislativo 1238**<sup>4</sup>, expedido en el año 2015, efectuó las siguientes modificaciones:

- a. La contratación de la empresa privada supervisora podrá ser financiada por la empresa y su costo será reconocido en el CIPRL.
- b. El costo del mantenimiento será reconocido y reembolsado a la empresa privada mediante el CIPRL.
- c. El plazo para que la Contraloría General de la República emita el Informe Previo será de diez (10) días hábiles para las solicitudes que contengan un PIP y de quince (15) días hábiles para aquellas que contengan dos o más.
- d. Se establecieron la responsabilidad y sanciones del funcionario y de la entidad pública por el incumplimiento de la normatividad o del convenio (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

Finalmente, el **Decreto Supremo 036-2017-EF**, se constituye como el reglamento vigente del mecanismo de Obras por Impuestos, el cual regula todo el procedimiento aplicable para la correcta implementación de OXI.

En virtud de todo lo anterior, y habiendo expuesto la evolución normativa del mecanismo de Obras por Impuestos en Perú, es preciso indicar cuál es la normatividad vigente, a la

---

<sup>4</sup> El numeral (1) del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158/2007) establece que los Decretos Legislativos son normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada por el Congreso. Se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva. Son refrendados por el o los ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.

Los Decretos Legislativos entran en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo Decreto Legislativo que postergue su vigencia en todo o en parte. Los Decretos Legislativos relativos a tributos de periodicidad anual rigen a partir del uno de enero del año siguiente a su publicación.

fecha, del mismo. Así, dicha regulación se compone de una ley y su respectivo reglamento, que son:

- a. **Ley N° 29230:** ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, la cual consagra el mecanismo de Obras por Impuestos.
- b. **Decreto Supremo N° 036-2017-EF:** reglamento de la Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, el cual contiene todo el procedimiento para la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos.

### **2.1.3. Proyecto de Inversión Pública y las Obras por Impuestos como un mecanismo alternativo para su ejecución**

La doctrina nacional de Perú ha coincidido en que el mecanismo de Obras por Impuestos es una forma alternativa al proceso que normalmente utiliza el Estado para la ejecución de sus proyectos de inversión pública (PIP) (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

Un PIP, según el artículo 3.2. de la Resolución Directoral 003-2011-EF-68.01 que aprueba la Directiva General del SNIP, es “... *una intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios de una Entidad*”. Adicionalmente, el artículo 2° de la Ley 29230, establece que los PIP deben estar en las políticas y planes de desarrollo nacional, regional o local, y deben contar con la declaratoria de viabilidad, que contenga la valoración hecha por el SNIP.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se creó mediante la Ley 27293 en el año 2000. Este sistema tiene como objetivo, de acuerdo con el artículo 1° de dicha ley, “*optimizar el uso de los Recursos Públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión*”.

El SNIP fue creado como un mecanismo para enfrentar la ineficiencia de las entidades públicas en la ejecución de recursos públicos ya que existían proyectos que carecían de sostenibilidad en el tiempo pues no podían ser mantenidos por las entidades que los creaban, o se encontraban sobredimensionados con respecto a las razones que habían dado origen a su ejecución (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

Hay diferentes actores en el SNIP y cada uno de ellos es responsable de cumplir determinadas funciones a lo largo de la preparación, evaluación ex ante, priorización, ejecución y evaluación ex post de un proyecto. Estos son:

- a. **Unidad Formuladora (UF):** es la entidad o dependencia encargada de formular proyectos y de elaborar estudios de preinversión.
- b. **Oficina de Programación e Inversiones (OPI):** es un órgano técnico que evalúa y emite informes técnicos sobre los estudios de preinversión, y declara la viabilidad del PIP.
- c. **Órgano Resolutivo:** es la máxima autoridad ejecutiva (Ministro, Presidente Regional y Alcalde) de cada sector que se encarga de autorizar la ejecución de los proyectos viabilizados.
- d. **Unidad Ejecutora (UE):** es la responsable de la ejecución, operación, mantenimiento y evaluación de los PIP en las diferentes entidades públicas de todos los niveles de Gobierno (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Ahora bien, para la ejecución de un PIP, este debe pasar por tres etapas: (i) preinversión, (ii) inversión y (iii) postinversión, tal como se explicará a continuación.

- (i) **Preinversión:** esta fase tiene como propósito realizar un juicio de conveniencia y factibilidad del PIP, para reducir la incertidumbre frente a los riesgos de inversión.

En esta etapa la UF debe elaborar un perfil y un estudio de factibilidad, si el monto del PIP así lo requiere. En el *perfil* se identifican los problemas a solucionar, las causas, los objetivos del proyecto y las alternativas de solución. Además, se

incluyen las tecnologías, localización, tamaño y momento de inversión. Por su parte, en el *estudio de factibilidad* se establecen los aspectos técnicos fundamentales del proyecto, tales como: la localización, el tamaño, la tecnología, el calendario de ejecución, puesta en marcha y lanzamiento, organización, gestión y análisis financiero.

Cuando la UF concluye la elaboración de los estudios de preinversión respectivos, los registra en el Banco de Proyectos del PIP y los remite a la OPI de la entidad, la cual verifica que en el Banco de Proyectos no exista otro PIP esencialmente igual. Además, la OPI debe revisar los aspectos técnicos del proyecto y, como conclusión, podrá (i) declararlo viable, (ii) pronunciarse sobre algunos aspectos del estudio de factibilidad o (iii) rechazarlo.

- (ii) **Inversión:** una vez que el PIP se haya declarado viable por la OPI, la UE se encarga de elaborar el estudio definitivo, que servirá para la ejecución, seguimiento y monitoreo del PIP.

Esta fase concluye cuando el PIP se ejecuta por completo, ha sido liquidado y transferido a la entidad responsable de su operación y mantenimiento.

Finalmente, la UE deberá emitir un informe de cierre del PIP para remitirlo a la OPI que declaró su viabilidad.

- (iii) **Postinversión:** esta fase comprende la operación y mantenimiento del PIP ejecutado, así como su evaluación posterior, que sirve para determinar la eficiencia, eficacia e impacto del proyecto.

Finalmente, el Banco de Proyectos del SNIP es un aplicativo informático donde se almacena y contiene la información relevante del PIP. De igual forma, es una base de datos que contiene los proyectos que han sido formulados y evaluados por las diferentes UF de Perú.

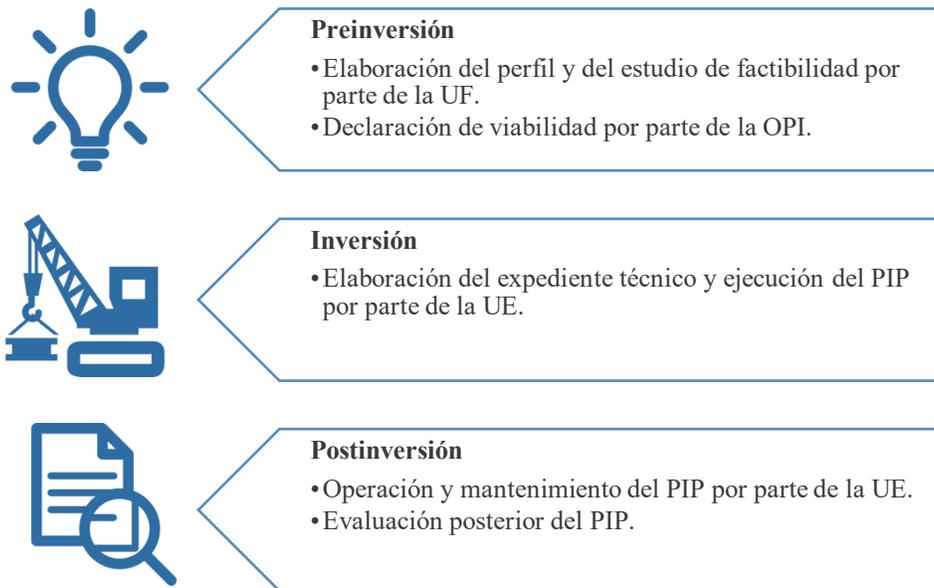


Figura 2. Etapas para la ejecución de un Proyecto de Inversión Pública. Fuente: elaboración propia.

#### 2.1.4. Definición y características del mecanismo de Obras por Impuestos

Según el artículo 2º de la Ley 29230 las Obras por Impuestos son un mecanismo mediante el cual las empresas privadas “... *podrán financiar y/o ejecutar proyectos de inversión pública en infraestructura que deberán estar en armonía con las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y/o local, y contar con la de viabilidad, que especifique la valoración implícita del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP*”.

Mediante el mecanismo de Obras por Impuestos la empresa privada puede realizar el financiamiento, ejecución, mantenimiento y contratación de la supervisión de proyectos de inversión pública (PIP) priorizados por las entidades del gobierno nacional, regional, local y las universidades públicas. El proyecto de inversión pública, financiado y ejecutado mediante OXI, podrá ser cancelado por las entidades mencionadas, con cargo a sus recursos a los tributos en los que figura, por disposición legal, como sujeto activo, hasta diez (10) años después de culminada la obra. Por su parte, la empresa privada podrá recobrar el monto de la inversión, una vez culmine la ejecución del PIP, mediante el Certificado de

Inversión Pública Regional y Local (CIPRL), expedido por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual podrá utilizar para pagar el Impuesto a la Renta (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

Lo anterior, hace que la inversión pública a través del mecanismo de Obras por Impuestos sea una materialización del objetivo del Estado Social moderno del siglo XXI: satisfacer no solo los derechos fundamentales sino también la creación de un ambiente propicio para el ejercicio de estos. En el caso de Perú, esto se puede evidenciar en el artículo 58 de la Constitución Política, que establece que *“el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios e infraestructura”*.

El mecanismo de Obras por Impuestos (OXI) resulta muy novedoso, sobre todo cuando se le compara con otros mecanismos resultantes de la colaboración estado-empresa, tal como es el caso de las Asociaciones Público-Privadas (APP). Por ello, a continuación, se detallarán las diferencias entre ambos, como una forma de descripción de las características de las OXI:

**a. Riesgos y financiamiento:** Las APP son una modalidad de participación de la inversión privada en la que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen los riesgos y recursos –preferentemente privados- con el objeto de crear, desarrollar, mejorar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos. En el mecanismo de Obras por Impuestos, por el contrario, el proyecto de inversión priorizado es financiado con lo que le corresponde pagar a la empresa privada en impuestos, dicho financiamiento es una forma de pago de los impuestos de los cuales es sujeto pasivo, de forma que realmente dichos recursos le pertenecen a la entidad pública como sujeto activo. Además, en el mecanismo de Obras por Impuestos los riesgos de la ejecución del proyecto deben ser asumidos en su totalidad por la empresa privada ejecutora.

- b. Operación y mantenimiento:** En una APP, la empresa que financia el proyecto puede realizar el mantenimiento de la obra e incluso operar el servicio que se llegue a brindar a través de este mediante diversas modalidades como concesión, operación, gerencia, joint venture, entre otras. Mediante el mecanismo OXI la empresa solo podrá financiar, ejecutar, supervisar o mantener la obra, dependiendo de lo que se hubiese establecido en el convenio respectivo. Así, si en dicho convenio solo se ha pactado que la empresa debe financiar y ejecutar, la responsabilidad de esta culmina cuando se ejecute el proyecto, teniendo la entidad beneficiaria que asumir la operación y el mantenimiento.
  
- c. Enfoque económico y social:** En la APP la participación tiene un enfoque económico y en Obras por Impuestos el enfoque es tributario y está ligado a las estrategias de desarrollo de la empresa privada o a programas de responsabilidad social.

Otras características del mecanismo OXI en Perú son las siguientes:

- a. Los proyectos de inversión pública (PIP) que se ejecutan deben ser viabilizados por Sistema Nacional de Inversión Pública y priorizados por la entidad pública (gobierno nacional, regional, local o universidades públicas).
- b. El PIP se adjudicará, a través de un concurso público, a la empresa privada que deberá presentarse en asociación con un constructor de su elección.
- c. La empresa privada financia y ejecuta la obra con recursos propios, adelantando el pago de su futuro impuesto a la renta.
- d. Una vez terminada la obra a satisfacción, el Ministerio de Economía y Finanzas emitirá el CIPRL a favor de la empresa privada con cargo a las cuentas de la entidad pública.
- e. La empresa privada podrá utilizar el CIPRL para: (i) cancelar anualmente hasta el 50% de su impuesto a la renta, hasta que se agote; o (ii) transferirlo libremente.
- f. El mecanismo OXI se rige por las reglas y procedimientos fijados en la ley y, de manera supletiva, las reglas generales de contratación de obra pública (Salinas Rivas, Obras por impuestos en Perú: una alternativa por explotar, 2016).

Finalmente, y para poder comprender con claridad cómo opera el mecanismo de Obras por Impuestos en Perú, es necesario referirse al papel de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión). Este organismo, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, se encarga de ejecutar la política nacional de inversión privada, formular intervenciones y reformular proyectos de inversión pública que no se encuentren en ejecución y cuyo objeto sea la provisión de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos prioritarios. Así mismo, se ocupa de promover la incorporación de la inversión privada en servicios públicos y obras públicas de infraestructura. Con respecto a OXI, el papel que juega se considera preponderante para la exitosa consecución de los objetivos, pues le corresponde la promoción y difusión del mecanismo y de la lista de los proyectos de inversión pública que se encuentren priorizados y publicados en su página web. También cumple otras funciones como asistir o desarrollar el proceso de selección de la empresa ejecutora, puede realizar el procedimiento para la selección de la empresa interventora, publicar en la página web los documentos para la aplicación de OXI y facilitar la relación entre la entidad y la empresa.

#### **2.1.5. Procedimiento del mecanismo de Obras por Impuestos**

Tal como se señaló en el punto anterior, el mecanismo OXI es únicamente una forma alternativa para la ejecución de un PIP. Así, un proyecto de inversión que sea ejecutado a través del mecanismo de Obras por Impuestos, no perderá su calidad de PIP y tendrá las mismas fases, con la diferencia de que algunas las llevará a cabo una empresa privada.

Los actores que intervienen en la ejecución de un proyecto mediante el mecanismo de Obras por Impuestos son los que se detallan a continuación:

 **Entidad pública:** es la titular del proyecto.

 **Ejecutor del proyecto:** ejecuta la obra.

 **Empresa privada:** financia la etapa de ejecución, operación y mantenimiento. También puede ser la ejecutora del proyecto.

 **Empresa privada supervisora:** supervisa la ejecución del proyecto.

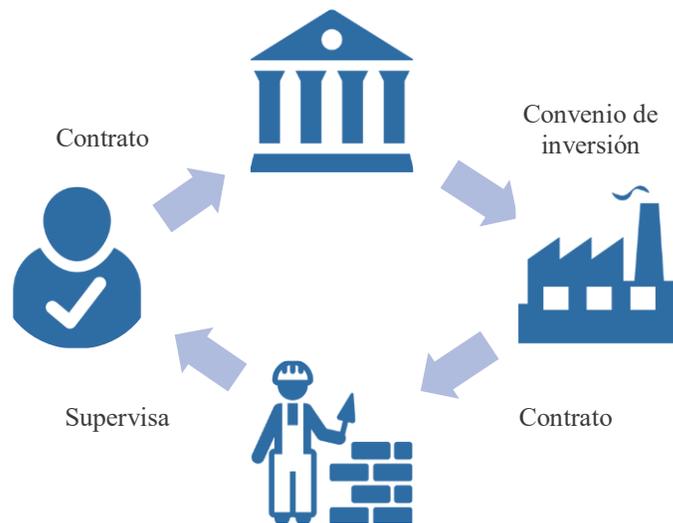


Figura 3. Actores involucrados en la ejecución del mecanismo de Obras por Impuestos. Fuente: elaboración propia.

### 2.1.5.1. Priorización de un PIP

Para que un proyecto pueda ser ejecutado a través del mecanismo OXI, es necesario que esté priorizado por la entidad encargada de su ejecución. Para ello, existen dos maneras: (i) el proyecto está priorizado por la entidad pública; o (ii) la empresa privada formula un proyecto para ser priorizado que cumpla con las normas del SNIP. En ambos casos, tal como se señaló en la fase de preinversión, el proyecto debe tener un perfil y, en caso de ser necesario, un estudio de prefactibilidad, y debe estar viabilizado por la OPI. Finalmente, le corresponde a la entidad pública, mediante un acuerdo, aprobar el proyecto a ejecutarse mediante la modalidad de Obras por Impuestos, en el marco de la Ley 29230.

Una vez esto ocurra, la UF deberá registrar el PIP en el Banco de Proyectos del SNIP y, junto con un órgano del SNIP, revisarán y evaluarán el *perfil* para verificar si el PIP no se encuentra sobredimensionado o que beneficia al proponente, y será declarado viable.

Como último paso en esta etapa, el PIP se incluirá en la lista priorizada de proyectos para realizar el proceso de selección (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

#### **2.1.5.2. Actos previos**

**a. Conformación del Comité Especial:** cuando el PIP ya se encuentre priorizado para ser ejecutado a través del mecanismo OXI, la entidad pública debe conformar un Comité Especial que será el encargado de formular las bases y convocar al proceso de selección de la empresa privada. Además, deberá revisar y consolidar la documentación para el informe previo de la CGR.

Este comité estará compuesto por tres (3) miembros, quienes deben contar con conocimientos técnicos del objeto del proceso de selección (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

**b. Informe previo de la Contraloría General de la República:** la entidad pública le solicita a la CGR un informe previo, el cual tiene como objetivo verificar si el PIP cuenta con los documentos y opiniones favorables de las entidades competentes en los aspectos técnicos, financieros y legales, respecto a operaciones que comprometan el crédito o la capacidad financiera del gobierno regional o local que ejecutará la obra (Albújar, y otros, 2016).

Esta etapa culmina con la publicación, por parte del Comité Especial, de la convocatoria en el diario oficial El Peruano y en otro diario de circulación local, así como en el portal institucional de ProInversión.

### 2.5.1.3. Proceso de selección

La empresa privada que haya identificado algún PIP de su interés, en la lista publicada por ProInversión, o haya propuesto alguno, a través de la elaboración de un estudio de preinversión, debe expresar su interés en participar en el proceso de selección.

Así, pueden surgir tres (3) escenarios:

- (i) **Se presenta una única empresa privada:** en este caso, la empresa podrá presentar consultas y observaciones a las bases del proceso de selección, elaboradas por el Comité Especial, las cuales serán absueltas por este mismo órgano. Posteriormente, la empresa privada presentará su propuesta para ejecutar el PIP, la cual será evaluada por el Comité Especial, quien determinará si es favorable o no. En caso de resultar favorable, se le adjudicará directamente, mediante el otorgamiento de la Buena Pro (acto administrativo mediante el cual se adjudica el PIP) a la empresa privada.
- (ii) **Se presentan varias empresas privadas:** al igual que en el caso anterior, las empresas presentarán consultas y observaciones que serán absueltas por el Comité Especial. Luego, formularán sus propuestas de ejecución y se seleccionará y otorgará la Buena Pro a aquella que obtenga el puntaje más alto, de acuerdo con las bases del proceso de selección, fijadas por el Comité Especial.
- (iii) **No se presenta ninguna empresa privada:** este supuesto, contenido en el artículo 13 del Decreto Supremo 005-2014-EF, se denomina como proceso de selección desierto. En estos casos, el Comité Especial convocará a un nuevo proceso de selección.

De manera paralela al proceso de selección, la entidad pública deberá contratar a una empresa supervisora -la cual podrá ser financiada por la empresa privada y su costo

reconocido en el CIPRL- y que se encargará de vigilar la ejecución del PIP, su avance, calidad y mantenimiento.

#### **2.5.1.4. Suscripción del Convenio de Inversión Pública**

Para la suscripción del Convenio de Inversión Pública, la empresa privada debe presentar una serie de documentos, con el fin de que sean evaluados por la entidad pública. Una vez esto ocurre, se puede proceder con la suscripción del convenio.

Los Convenios de Inversión Pública son suscritos entre la entidad pública y la empresa privada adjudicataria de la buena pro con la finalidad de que esta última financie o ejecute uno o más proyectos de inversión bajo el marco del mecanismo de OXI.

La empresa privada que suscriba un convenio se encuentra obligada a cumplir con los requisitos que se establecen en el reglamento, convenio y documentos del proceso de selección.

En el convenio debe señalarse el monto total de la inversión efectuada por la empresa privada para la ejecución del proyecto de inversión pública, para que sea reconocida en la emisión del CIPRL (SECOMPETITIVO: Competitividad para el Perú, 2017).

Finalmente, la entidad pública deberá remitir el convenio a la Dirección General del Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de los diez días de suscrito, incluyendo el costo total de la inversión que haya asumido la empresa privada (Franco Duharte & Díaz Subauste, 2015).

#### **2.5.1.5. Ejecución**

Para la ejecución del proyecto, es necesario que la entidad pública haya contratado a la empresa supervisora y se haya suscrito el Convenio de Inversión Pública.

Previo a la ejecución, la empresa privada deberá analizar el expediente técnico que la entidad pública elaboró y lo podrá modificar mediante un documento de trabajo. Este documento lo evaluará la entidad pública y lo aprobará para que se pueda proceder con la ejecución del PIP.

Dado que la empresa privada pudo haber incurrido en costos al elaborar el documento de trabajo, deberá sustentarlos, mediante comprobantes de pago, para que estos sean reconocidos, siempre que no superen el 5% del total de la inversión.

Posteriormente, la empresa privada debe elaborar y presentar el estudio definitivo, el cual deberá ser coherente con los objetivos, alcances y parámetros que sustentan la viabilidad del proyecto; y le corresponderá a la entidad pública aprobarlo.

Una vez elaborado el estudio definitivo por parte de la empresa privada y aprobado por la entidad pública, se empieza a ejecutar la obra. En este proceso, pueden surgir trabajos cuyo desarrollo es indispensable para dar cumplimiento a la meta prevista para el PIP, pero que no fueron considerados en el estudio definitivo. Para la aprobación de estos trabajos, que se denominan Mayores Trabajos de Obra, se debe cumplir con las siguientes condiciones:

- a. No pueden provenir de errores o deficiencias del estudio definitivo.
- b. Tienen que ser necesarios para la alcanzar la finalidad del proyecto.
- c. No deben exceder el 50% del monto total de la inversión.

Los Mayores Trabajos de Obra se incorporarán al convenio de inversión, a través de la suscripción de la respectiva adenda.

La última parte de la fase de ejecución está compuesta por la recepción y liquidación de la obra. La recepción de la obra tiene como finalidad verificar el fiel cumplimiento de lo establecido en el estudio definitivo y realizar las pruebas para verificar el correcto funcionamiento de sus instalaciones. Tanto la entidad pública como la empresa privada

supervisora deberán emitir un acta de conformidad de recepción de obra. Por último, la empresa privada emite la liquidación de la obra y la entrega a la entidad pública, quien se encargará de solicitarle al Ministerio de Economía y Finanzas la expedición del CIPRL.

#### **2.1.5.1.6. Emisión del Certificado de Inversión Pública Regional y Local (CIPRL)**

La última fase del procedimiento de OXI es que la empresa privada obtenga el Certificado de Inversión Pública Regional y Local, el cual se otorga cuando la obra es aceptada sin ninguna observación.

El CIPRL es el documento emitido por la Dirección General del Endeudamiento y Tesoro Público (DGETP) del Ministerio de Economía y Finanzas, cuya finalidad es la acreditación y cancelación del monto invertido por la empresa privada adjudicataria del financiamiento y ejecución del PIP.

El CIPRL tiene las siguientes características:

- (i) Tiene carácter cancelatorio contra el pago a cuenta y regularización del impuesto a la renta hasta un máximo del 50% de la declaración jurada de dicho impuesto.
- (ii) Tiene una vigencia de diez (10) años, contados a partir de su fecha de emisión.
- (iii) Es negociable.



Figura 4. Procedimiento del mecanismo de Obras por Impuestos. Fuente: elaboración propia.

### 2.1.6. Estadística de proyectos adjudicados y concluidos mediante OXI: 2009 a 2018

En Perú, las estadísticas han mostrado que, año tras año, es mayor el monto invertido para la ejecución de Obras por Impuestos, lo cual ha conllevado a que aumente el número de personas beneficiadas con el mismo. Esta es la evidencia de que ha sido un mecanismo exitoso que ha reportado múltiples beneficios al Estado, las empresas privadas y la comunidad.

Tabla 1:

*Estadística de proyectos adjudicados y concluidos mediante OXI: 2009 a 2018*

<b>Año</b>	<b>Número de proyectos</b>	<b>Monto de inversión en nuevos soles peruanos</b>	<b>Monto de inversión en pesos colombianos</b>	<b>Población beneficiada</b>
2009	2	PEN 6.000.000	COP 4.212.660.000	45.815
2010	6	PEN 10.900.000	COP 7.264.305.000	22.180
2011	7	PEN 287.690.000	COP 202.303.608.000	364.205
2012	19	PEN 185.700.000	COP 127.551.759.000	466.057

2013	29	PEN 500.300.000	COP 341.079.525.000	3.523.686
2014	77	PEN 684.300.000	COP 541.739.781.000	3.123.995
2015	36	PEN 362.200.000	COP 350.558.892.000	2.442.617
2016	47	PEN 678.700.000	COP 586.308.569.000	2.551.483
2017	78	PEN 900.560.000	COP 801.669.506.400	1.578.930
2018	31	PEN 409.100.000	COP 399.457.513.000	565.826
<b>TOTAL</b>	<b>332</b>	<b>PEN 4.025.450.000</b>	<b>COP 3.362.146.118.400</b>	<b>14.684.794</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Base general de obras por impuestos. Obras por Impuestos. Reportes estadísticos.*

## 2.2. Paraguay

El pasado 11 de octubre de 2018, en Asunción, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), presentó el mecanismo de Obras por Impuestos a funcionarios de Paraguay y representantes del sector privado de ese país, durante el Taller de Financiamiento Privado en Obras Públicas, organizado por Banco de Desarrollo de América Latina.

Lo anterior se debe a que el gobierno de Paraguay está explorando nuevas formas de financiamiento de obra pública con participación privada, y la experiencia de Perú y Colombia en la aplicación del mecanismo OXI son ejemplos de su implementación exitosa y de los beneficios que traería para la eficiencia en la ejecución del gasto público (Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), 2018).

Como consecuencia de la buena recepción de las experiencias de Perú y Colombia, en materia de Obras por Impuestos, el Presidente de la República de Paraguay, Mario Abdo Benítez, señaló que la redacción del proyecto de ley “Obras por Impuestos” ya está prácticamente culminada para ser presentada ante el Congreso Nacional para su estudio.

Ahora bien, a la fecha aún no se ha presentado ningún proyecto de ley que tenga por objeto la implementación del mecanismo de OXI en Paraguay.

## **2.3. Colombia**

### **2.3.1. Introducción**

El 26 de septiembre de 2016 el Gobierno de Colombia firmó el Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la ciudad de Cartagena, Colombia, el cual ponía fin a un conflicto que se desarrolló por más de 50 años en el país.

Dicho Acuerdo de Paz fue sometido a la consideración de los colombianos a través de un plebiscito, celebrado el 2 de octubre de 2016. Este fue votado, en su mayoría, de forma negativa, y fruto de esto, se inició un proceso de renegociación, con el fin de afinar los aspectos más críticos de los Acuerdos, específicamente, en 470 puntos.

Surtida esta renegociación, el 24 de noviembre del mismo año se firmó el Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en el Teatro Colón, en Bogotá y comenzó la puesta en marcha de la dejación de armas del exgrupo guerrillero de las FARC.

Para la construcción de la paz se ha efectuado un gran esfuerzo institucional que comprende, en gran medida, un despliegue integral a nivel territorial. Por ello, se creó, a finales de 2015, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), cuyo objetivo es transformar el sector rural colombiano y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Lo anterior, mediante la generación de procesos participativos de planeación, la inversión en proyectos de pequeña infraestructura, y el fomento de alternativas de desarrollo económico en zonas con altos índices de presencia de cultivos de uso ilícito.

En esta misma línea se definió como uno de los pilares para la construcción de la paz, la generación de oportunidades, lo cual comprende la implementación de Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial con la participación del sector privado (Colombia Renace Posconflicto, 2017). Para ello, se desarrolló el concepto de Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), que comprende 344 municipios para un total del 53%

de la geografía nacional, en los cuales se aplicaron dos (2) mecanismos que facilitarían la participación del sector privado en el posconflicto e impulsarían el desarrollo rural (Agencia de Renovación del Territorio, 2017).

Tabla 2:

*Número de municipios ZOMAC por departamento*

Departamentos	Municipios
Antioquia	55
Arauca	7
Bolívar	16
Boyacá	5
Caldas	9
Caquetá	16
Casanare	14
Cauca	23
Cesar	15
Chocó	18
Córdoba	5
Cundinamarca	12
Guajira	9
Guaviare	4
Huila	7
Magdalena	2
Meta	20
Nariño	23
Norte de Santander	12
Putumayo	9
Quindío	3
Risaralda	4
Santander	10
Sucre	8
Tolima	21
Valle del Cauca	15

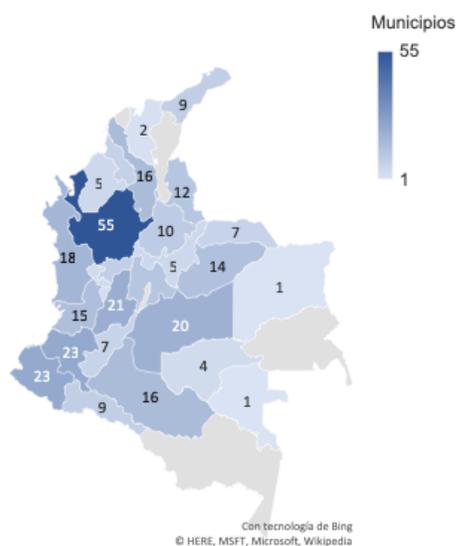


Figura 5. Distribución geográfica de Municipios ZOMAC. Fuente: elaboración propia.

Vaupés	1
Vichada	1
<b>Total</b>	<b>344</b>

Fuente: Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 1650 de 2017*.

Los dos (2) mecanismos diseñados son:

- 1. Régimen especial de tributación:** los municipios ZOMAC contarán con una tarifa especial de renta durante diez (10) años.

Tabla 3:

*Tarifa especial de renta en municipios ZOMAC*

<b>Tipo de empresa</b>	<b>2017-2021</b>	<b>2022-2024</b>	<b>2025-2027</b>	<b>2028</b>
Micro y pequeña	0%	25%	50%	Tarifa general
Mediana y grande	50%	75%		Tarifa general

Fuente: Presidencia de la República de Colombia. (2017). *Decreto 1650 de 2017*.

Este régimen aplica únicamente para nuevas sociedades que realicen por completo su actividad económica en las ZOMAC.

- 2. Obras por Impuestos:** las empresas privadas podrán destinar parte de sus impuestos para realizar una obra pública.

Este es un mecanismo que permite el pago del impuesto de renta mediante la ejecución de inversiones en proyectos de trascendencia social en las ZOMAC que tengan relación con alcantarillado, energía, educación pública, suministro de agua potable, infraestructura vial y salud pública.

### 2.3.2. Evolución normativa

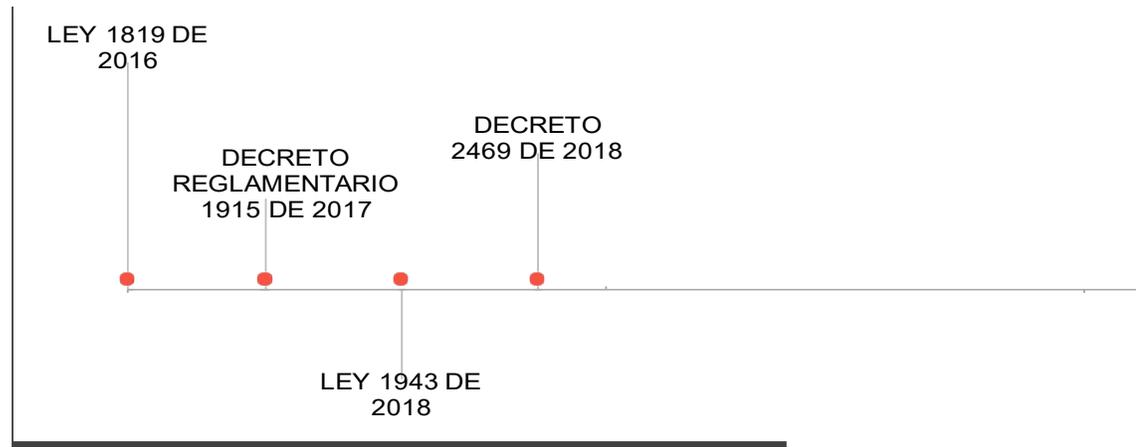


Figura 6. Línea de tiempo de la evolución normativa de Obras por Impuestos en Colombia. Fuente: elaboración propia.

El mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia, se introdujo mediante el artículo 238 de la **Ley 1819 de 2016**. Allí, se le describió como una forma de efectuar el pago parcial (hasta el 50%) del impuesto sobre la renta y complementario a través de la inversión directa en proyectos, viabilizados y priorizados, de alto impacto social en los municipios ubicados en las ZOMAC.

Quienes pueden acceder a este mecanismo de pago son aquellas personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario, que en el año o periodo gravable obtengan ingresos brutos, iguales o superiores, a 33.610 UVT, equivalentes a \$1.151.814.700 pesos en 2019.<sup>5</sup>

Los proyectos que pueden llevarse a cabo, en el marco de las Obras por Impuestos, son aquellos que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), cuenten con el visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y estén relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública, construcción o reparación de infraestructura vial.

<sup>5</sup> El valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) en 2019 equivale a \$34.270 pesos.

Adicionalmente, la mencionada norma, también consagra una breve descripción del procedimiento de Obras por Impuestos y las entidades que participarían en él.

Con la expedición del **Decreto Reglamentario 1915 de 2017**, el cual modificó el Decreto 1625 de 2016 -Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria- se establecieron las funciones y el procedimiento contenidos en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, para la conformación y puesta en marcha del banco de proyectos a desarrollar en las ZOMAC. Además, regula un sistema de información para registrar la inversión a realizar en las ZOMAC y define los términos en que los contribuyentes pueden optar por la forma de pago de Obras por Impuestos.

El marco normativo de las Obras por Impuestos tuvo un cambio importante con la expedición de la última reforma tributaria, esto es, la **Ley 1943 de 2018**. En ella se establece que el procedimiento fijado por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016<sup>6</sup>, para la aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos, estará vigente hasta el 30 de junio de 2019 y aplicará únicamente para el desarrollo de proyectos que se hayan aprobado hasta esa misma fecha. Adicionalmente, les permite a las personas naturales acceder a este mecanismo de pago, el cual ya no operará como un descuento del impuesto sobre la renta y complementario, sino que los contribuyentes que hagan uso del mecanismo de Obras por Impuestos, recibirán un título negociable para el pago del mencionado impuesto.

Otra de las modificaciones introducidas por la Ley 1943 de 2018 se refiere al monto máximo de los convenios que pueden suscribir los contribuyentes, ya que el monto de la inversión no podrá superar el 30% del patrimonio contable de estos.

---

<sup>6</sup> Artículo 238 – Ley 1819 de 2016: “Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable obtengan ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, podrán efectuar el pago hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en la ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las Zomac, que se encuentren debidamente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP), relacionados con el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública o construcción y/o reparación de infraestructura vial. (...)”

En cuanto a los proyectos que pueden llevarse a cabo, la ley amplía su ámbito de aplicación e incluye, además de los mencionados por la Ley 1819 de 2016, los siguientes: bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural e infraestructura deportiva.

Con la normatividad introducida por la Ley 1943 de 2018 se abre la posibilidad para que los proyectos ubicados en jurisdicciones distintas a las ZOMAC puedan llevarse a cabo, siempre y cuando, según concepto de la ART, resulten estratégicos para la reactivación económica o social de las ZOMAC.

Finalmente, mediante el **Decreto 2469 de 2018**, se modifica nuevamente el Decreto 1625 de 2016 -Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria- y se desarrolla el procedimiento de las Obras por Impuestos, con las modificaciones introducidas por la Ley 1943 de 2018.

Esta norma hizo especial énfasis en la imposibilidad de que los contribuyentes por el mecanismo de pago de Obras por Impuestos, realicen obras a las cuales estén obligados por mandato legal, un acto administrativo o una decisión judicial. Esto, porque si bien esta prohibición ya se encontraba en la Ley 1819 de 2016, el gobierno consideró necesario hacer claridad sobre este punto. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C – 516 de 2017, ya había resuelto este punto y señaló que las inversiones en infraestructura física que se pueden realizar en el marco de las OXI, no pueden corresponder a las que de ordinario deban ejecutarse en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial.

### **2.3.3. Naturaleza jurídica de las Obras por Impuestos**

El mecanismo de pago Obras por Impuestos es un modo de extinguir las obligaciones tributarias del impuesto sobre la renta y complementario, a través de la inversión directa por parte del contribuyente en la ejecución de proyectos de trascendencia social en las ZOMAC.

Este mecanismo puede ser empleado por todas las personas naturales y jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario, cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a 33.610 UVT. Sin embargo, las inversiones que realicen no pueden estar relacionadas con su actividad generadora de renta y no deben corresponder a las que de ordinario deban ejecutarse en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial.

#### **2.3.4. Generalidades de las Obras por Impuestos**

El pago del impuesto sobre la renta y complementario, a través del mecanismo de OXI, se puede efectuar mediante dos (2) modalidades:

- (i) Modalidad 1:** opera cuando el monto total de la inversión es menor o igual al 50% del impuesto a cargo determinado en la declaración del impuesto sobre la renta y complementario. En este caso, el 100% del valor del proyecto debe ser consignado a una fiducia, y el complemento del impuesto a pagar debe ser cancelado por el contribuyente a la DIAN, dentro de los plazos establecidos para declarar, sin que en ningún caso el valor a pagar sea menor al 50% del impuesto a cargo para el año gravable respectivo.
  
- (ii) Modalidad 2:** aplica cuando el monto total de la inversión supera el 50% del impuesto a cargo determinado en la declaración del impuesto sobre la renta y complementario. En este caso, también se debe llevar el 100% del valor del proyecto a la fiducia y también se debe pagar a la DIAN el 50% del impuesto a cargo para el año gravable respectivo. La diferencia con la modalidad 1, radica en que el contribuyente tendrá que desembolsar un mayor valor al que le corresponde pagar por los impuestos de la vigencia, por lo cual la DIAN podrá descontar los recursos que superaron los impuestos que le correspondía pagar en pagos iguales durante 10 años.

Ahora bien, para dar claridad sobre la aplicación de cada una de las modalidades, se presenta el siguiente ejemplo:

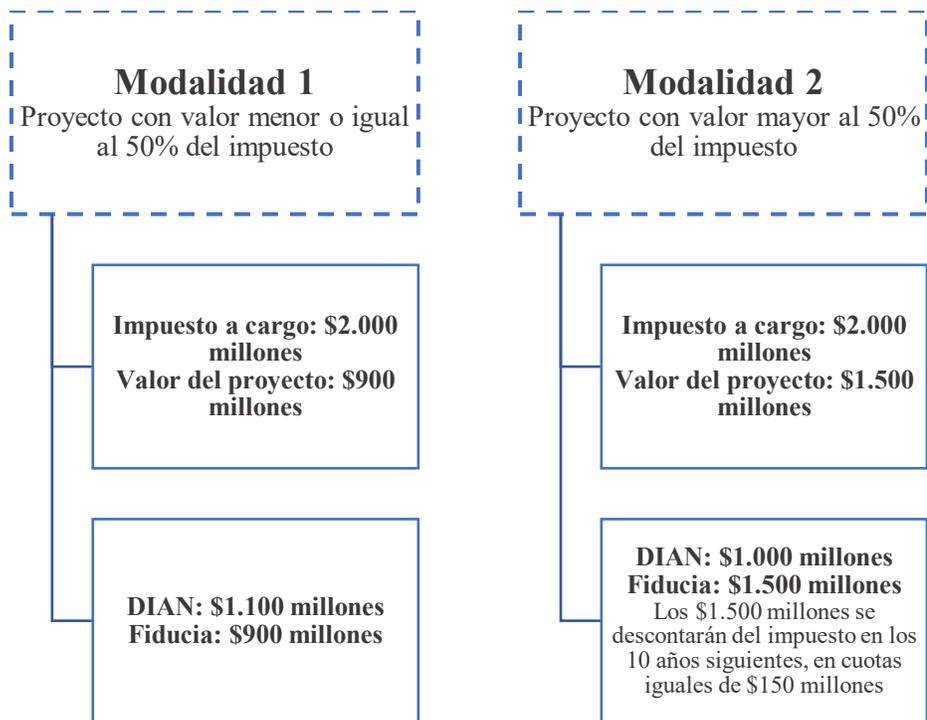


Figura 7. Ejemplo de aplicación de las modalidades de Obras por Impuestos. Fuente: elaboración propia.

Para el funcionamiento del mecanismo de pago OXI se requiere de la existencia de un banco de proyectos, el cual deberá actualizarse por parte de la Agencia de Renovación del Territorio. Así mismo, contemplará los procesos de viabilización, registro y seguimiento a la ejecución de los proyectos.

Tal como se mencionó previamente, los proyectos de inversión financiables a través de OXI deben tener como objeto la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura o dotación requerida para el suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública, y la construcción o reparación de infraestructura vial.

Además, es requisito que todos los proyectos estén debidamente viabilizados y registrados en el banco de proyectos de inversión. Ahora bien, si un contribuyente propone proyectos

a los cuales vincular su impuesto, diferentes a los registrados en el banco, estos deberán surtir el procedimiento que se indicará a continuación.

Es importante destacar que los proyectos de inversión que estén localizados en un municipio definido como ZOMAC y en otro u otros que no lo sean, podrán ser financiados a través de las OXI, siempre que el paso por los municipios que no sean ZOMAC, sea indispensable para lograr el beneficio de la población del municipio ZOMAC.

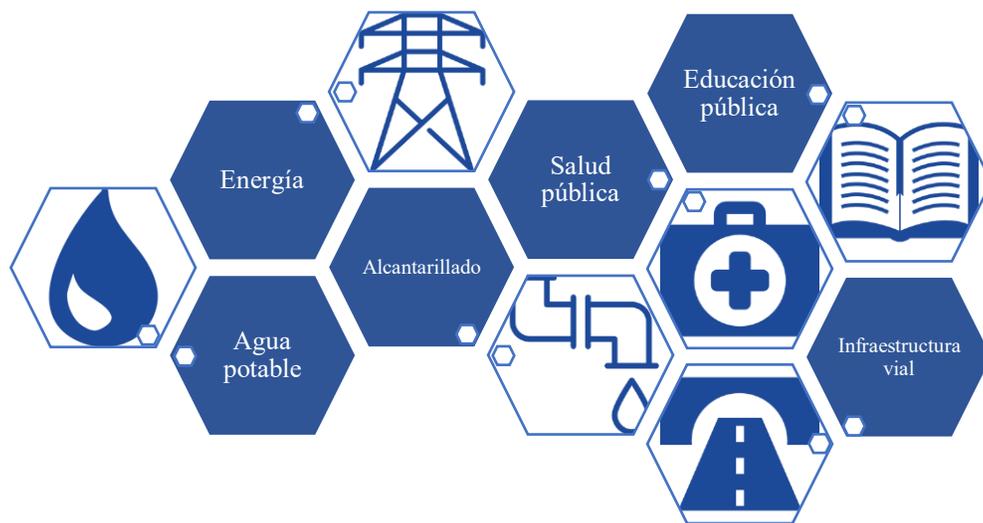


Figura 8. Líneas de inversión de Obras por Impuestos en Colombia. Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las entidades nacionales competentes frente a los proyectos son las siguientes:

- a. Agua potable y alcantarillado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- b. Energía: Ministerio de Minas y Energía.
- c. Salud pública: Ministerio de Salud y Protección Social.
- d. Educación pública: Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- e. Infraestructura vial: Ministerio de Transporte.

### **2.3.5. Procedimiento del mecanismo de Obras por Impuestos en el marco de la Ley 1943 de 2018**

El procedimiento para la ejecución de proyectos a través del mecanismo de Obras por Impuestos es el siguiente:

1. Presentación y revisión de iniciativas o proyectos propuestos.
2. Estructuración, evaluación y registro en el banco de proyectos.
3. Selección de proyectos, solicitud y aprobación de su vinculación al pago del impuesto.
4. Constitución de la fiducia y preparación para la ejecución del proyecto.
5. Ejecución y entrega del proyecto.

Dado que para el desarrollo del mecanismo OXI el contribuyente puede seleccionar uno de los proyectos que se encuentren en el banco de proyectos o presentar una iniciativa propia; si se trata del primer caso, solo deberá cumplir el procedimiento de los pasos 3 a 5.

#### **2.3.5.1. Presentación y revisión de iniciativas o proyectos propuestos**

El contribuyente que tenga interés en vincular su impuesto a un proyecto que no se encuentre en el banco de proyectos, deberá presentar su iniciativa a la ART, junto con todos los documentos que soporten el cumplimiento de los requisitos generales propios del tipo de proyecto, que están definidos en el Manual Operativo del Banco de Proyectos de Inversión en las ZOMAC.

Posteriormente, la ART revisa las iniciativas o proyectos propuestos por el contribuyente y emite un visto bueno sobre su pertinencia y factibilidad a la luz de los siguientes criterios: disminución de la brecha de inequidad, reactivación económica y social, y fortalecimiento institucional de los municipios ZOMAC. Para ello, la ART solicita un concepto a la entidad nacional competente, quien deberá responder si considera pertinente o no la iniciativa. Este concepto se adjuntará a la respuesta que la ART le envía al contribuyente.

Cuando en opinión de la entidad nacional competente, la iniciativa propuesta requiera de estudios y diseños para su viabilidad y registro en el banco de proyectos, el contribuyente deberá presentar un presupuesto del costo de dichos estudios, el cual podrá ser incluido en el valor total del proyecto. Sin embargo, si el proyecto no es seleccionado para vincularlo al mecanismo OXI, el contribuyente asumirá los costos en los que incurrió para la estructuración del proyecto, sin posibilidad de reconocimiento alguno por parte del Estado.

#### **2.3.5.2. Estructuración, evaluación y registro en el banco de proyectos**

Los proyectos susceptibles de ser financiados a través del mecanismo OXI deberán ser formulados y estructurados atendiendo a los siguientes criterios:

- a. Cumplir con las metodologías del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y contar con los estudios y diseños establecidos en la normatividad vigente para el sector de inversión del proyecto, incluyendo un análisis de riesgos.
- b. El valor total de los proyectos debe incluir el costo de interventoría, la gerencia del proyecto, los gastos de administración fiduciaria e imprevistos, de acuerdo con el análisis de riesgos, y los gastos en estudios y diseños en los que haya incurrido el contribuyente.
- c. Se debe determinar si es necesario incluir el costo y tiempo de mantenimiento de la obra, conforme a lo que determine la entidad nacional competente.
- d. Para la viabilidad y registro del proyecto, se debe allegar un certificado de sostenibilidad del proyecto de inversión, suscrito por el representante legal de la entidad que se encargará de la operación y funcionamiento de la obra entregada.

Una vez estructurado el proyecto, el contribuyente lo registrará en la Metodología General Ajustada Web del DNP y lo presentará a la ART, junto con todos los documentos que soporten el cumplimiento de los requisitos generales del proyecto. La ART remitirá el proyecto a la entidad nacional competente, quien realizará los controles de formulación y viabilidad a los proyectos y emitirá el concepto de viabilidad que es

enviado al DNP, el cual dará el visto bueno sobre el cumplimiento de la metodología definida y procederá a su registro en el banco de proyectos.

### **2.3.5.3. Selección de proyectos, solicitud y aprobación de vinculación al pago de impuestos**

Dentro de los tres (3) primeros meses de cada año, los contribuyentes que quieran efectuar el pago de su impuesto sobre la renta y complementario a través del mecanismo OXI, deberán seleccionar del banco de proyectos de inversión, el proyecto o los proyectos a los cuales decida vincular su impuesto.

Si varios contribuyentes, de manera conjunta, deciden postularse para la ejecución de un proyecto, deberán cumplir con el requisito de ingresos brutos iguales o superiores 33.610 UVT.

Posteriormente, los contribuyentes deberán presentar a la ART la solicitud de vinculación del pago de su impuesto al proyecto, junto con los siguientes documentos:

- a. Carta suscrita por el representante legal, dirigida a la ART y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que contenga:
  - Manifestación de interés de acceder al mecanismo OXI.
  - Nombre del proyecto y código.
  - Manifestación, bajo gravedad de juramento, en la que expresa que no está obligado a realizar el proyecto seleccionado en virtud de un mandato legal, un acto administrativo o una decisión judicial.
  - Especificación del impuesto que pretende pagar a través del mecanismo OXI.
  - Modalidad de pago: uno (1) o dos (2).
  - En caso de ser varios contribuyentes: nombres de las empresas con NIT, el valor del aporte de cada uno y el porcentaje frente a su impuesto a cargo.
- b. Acta de aprobación de la junta directiva de optar por esta modalidad de pago.
- c. Propuesta de actualización y ajuste del proyecto.

Cuando varios contribuyentes se postulen, de manera independiente, para ejecutar el mismo proyecto, será seleccionado aquél que lo haya solicitado primero en el tiempo.

Posterior a la presentación de la solicitud, la ART verificará que los contribuyentes cumplan con las condiciones y requisitos legales y, dentro del mes siguiente al cierre de la recepción de solicitudes, realizará la selección de aquellas que hayan cumplido dichos requisitos, mediante acto administrativo.

La lista de solicitudes aceptadas y no aceptadas serán remitidas por la ART a los contribuyentes y a la DIAN, para realizar la vinculación tributaria y dar inicio a la etapa de preparación y ejecución de la obra.

#### **2.3.5.4. Preparación para la ejecución del proyecto y constitución de la fiducia**

Una vez la ART apruebe la vinculación del pago del impuesto al proyecto seleccionado, el contribuyente y la entidad nacional competente suscribirán un convenio de inversión pública para la ejecución del proyecto. Por medio de este convenio, el contribuyente se compromete a desarrollar el proyecto a cambio de una remuneración que será pagada por medio de Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), una vez sea entregado el proyecto a satisfacción a la entidad nacional competente.

Además, el contribuyente deberá celebrar un contrato de fiducia mercantil irrevocable y depositar el monto total del valor del proyecto.

En dicho contrato de fiducia mercantil el **fideicomitente** será el contribuyente; el **beneficiario** será la entidad pública destinataria de la obra; y el **destinatario de pago de la fiducia** será toda persona natural o jurídica acreedora de los pagos por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto.

Con los recursos depositados en la fiducia puede suceder:

**(i) Que no se ejecuten en su totalidad:** estos saldos insolutos se deberán consignar a la DIAN para abonar al saldo insoluto de la obligación tributaria por concepto del impuesto sobre la renta y complementario.

**(ii) Que generen rendimientos financieros:** estos dineros deberán manejarse en una cuenta separada a la de los recursos inicialmente aportados, teniendo en cuenta que estos son propiedad de la Nación.

Como parte de la preparación para la ejecución del proyecto se deberá enviar un cronograma general del proyecto a la entidad nacional competente y a la ART. Este documento deberá contener las fechas de entrega de las etapas y ejecución del proyecto hasta su entrega final, y deberá coincidir con la información previamente registrada.

Es importante resaltar que el Estado no tiene ninguna responsabilidad respecto de la celebración de contratos que el contribuyente efectúe con terceros, de cara a ejecutar el proyecto. Dentro de estos contratos, se encuentran el de gerencia del proyecto y el de interventoría, los cuales son de celebración obligatoria.

La gerencia del proyecto será la responsable de soportar los actos previos que demanda la preparación y contratación de los demás terceros, así como la administración de la ejecución y construcción de la obra. Además, deberá constituir a favor de la Nación, en cabeza de la entidad nacional competente, las pólizas necesarias para garantizar la realización técnica de la obra, con posterioridad a su entrega final. Dichas pólizas deberán cubrir, cuando menos, el cumplimiento del proyecto, la estabilidad o calidad de la obra y el correcto funcionamiento de los bienes.

Por su parte, la interventoría será la responsable de verificar la veracidad de la información registrada por la gerencia del proyecto en el Sistema de Información de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública (SPI). La interventoría, a pesar de ser contratada por la empresa privada, será supervisada por la entidad pública beneficiaria del proyecto.

Finalmente, verificado el cumplimiento de los requisitos de la etapa de preparación, se suscribirá el acta de inicio del proyecto por parte de la gerencia del proyecto y la interventoría.

#### **2.3.5.5. Ejecución y entrega del proyecto**

Esta etapa inicia con la suscripción del acta de inicio por parte la gerencia del proyecto y la interventoría, y termina el día en que la gerencia del proyecto, junto con el contribuyente, realiza la entrega formal y material de la obra a la entidad nacional competente, adjuntando la certificación de recibo a satisfacción por parte de la interventoría.

Adicional a lo anterior, la entidad nacional competente deberá informar a la DIAN la entrega realizada, adjuntando el certificado de recibido a satisfacción por parte de la interventoría.

Posteriormente, la entidad nacional competente realizará la entrega de la obra al departamento, municipio o entidad que corresponda, de acuerdo con lo que se defina en el proyecto y definiendo las responsabilidades de quienes reciben la obra.

Finalmente, la gerencia del proyecto deberá registrar los avances físicos y financieros del proyecto, cada mes, en el Sistema de Información de Seguimiento a Proyecto de Inversión Pública (SPI). Lo anterior, con el fin de realizar y garantizar el seguimiento, control social y transparencia del proyecto.

Por último, se destacan tres (3) elementos puntuales transversales a todo el procedimiento:

- a. Los convenios de inversión pública se entienden efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social.
- b. Los convenios de inversión pública se registrarán por las normas de derecho privado.

- c. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el encargado de emitir los Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), los cuales serán usados como contraprestación de las obligaciones derivadas de los convenios de Obras por Impuestos. Dichos títulos tienen la calidad de negociables.

### 2.3.6. Estadística de proyectos viabilizados en el año 2018 por departamentos

Tabla 4:

*Proyectos viabilizados por departamento para Obras por Impuestos en 2018*

Departamento	Proyectos viabilizados
Antioquia	6
Arauca	2
Caquetá	1
Cauca	1
Cesar	1
Guajira	2
Huila	1
Meta	1
Nariño	3
Putumayo	2
Sucre	1
Tolima	2
<b>Total</b>	<b>23</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. (2018). *Resultados 2018 por departamento de Obras por Impuestos*.

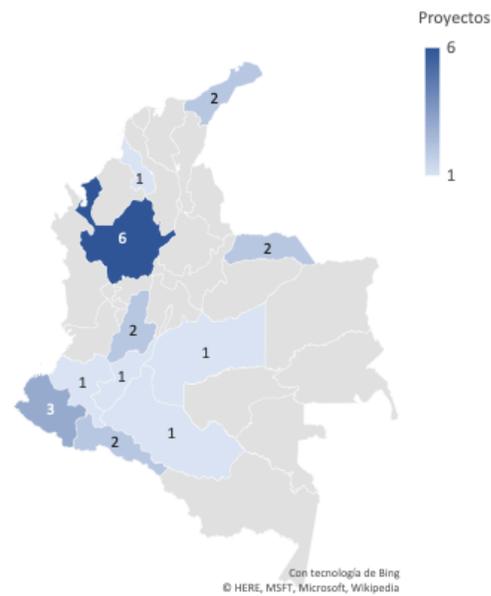


Figura 9. Distribución geográfica de resultados 2018 de Obras por Impuestos.  
Fuente: elaboración propia.

## Capítulo II

### Elementos que deben conformar el modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín

#### 1. Introducción

En el capítulo anterior, se abordaron los desarrollos teóricos y prácticos del mecanismo de Obras por Impuestos en Perú, Paraguay y Colombia. Esto, con el fin de sentar las bases que permiten comprender el desarrollo y estado actual del mencionado mecanismo en los países donde se ha implementado.

En este capítulo, es preciso analizar los elementos exitosos y oportunidades de mejora que el diseño del mecanismo de Obras por Impuestos trae consigo, pues son estos aspectos los que sirven como punto de partida para la correcta elaboración de una propuesta de implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín.

Aunado a lo anterior, se deben tener en cuenta las condiciones fiscales específicas del territorio en el que se propone implementar el mencionado mecanismo. Por ello, se analizará el Marco Fiscal del Municipio de Medellín, así como su presupuesto y su Estatuto Tributario Municipal, puesto que, a partir de los mismos es que se puede determinar la viabilidad o no de la implementación, en dicho lugar, del mecanismo OXI.

Finalmente, se indicarán cuáles son los elementos que deben conformar el modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín, para que, alineado con la estrategia de la Administración Municipal, con la estrategia de las empresas y con las necesidades de la comunidad, genere incentivos para su aplicación en los actores involucrados.

## **2. Elementos exitosos y oportunidades de mejora del diseño del mecanismo de Obras por Impuestos**

### **2.1. Elementos exitosos del diseño del mecanismo**

El hecho de que tanto en Colombia como en Perú exista un banco de proyectos, resulta muy beneficioso, pues esto garantiza que las obras a realizar están dentro de los planes de desarrollo públicos y que prioriza los recursos para dar solución a las necesidades más apremiantes de la comunidad. En este sentido, el banco de proyectos permite consolidar un portafolio de obras a realizar que, independientemente de que sean formuladas por la entidad pública o por la empresa privada, sean ajustadas a la realidad social, económica y temporal en la que se van a desarrollar. En este orden de ideas, es muy valiosa la definición de líneas de inversión (salud, educación, infraestructura, servicios públicos) que permiten lograr un mayor impacto a través de las OXI. Esto, porque la priorización de las necesidades de la población, permite que, en un escenario donde los recursos son limitados, estos se destinen a acelerar la inversión en proyectos que tengan verdadero impacto social, con el fin de disminuir las diferentes brechas existentes en muchas zonas del país.

Por su parte, para el sector público es muy beneficioso no tener que ejecutar el proyecto, pues este será llevado a cabo por una empresa privada, quien asumirá la responsabilidad y los riesgos de su exitosa ejecución. Además, le resulta ventajoso el hecho de que la supervisión de la interventoría permanezca como responsabilidad suya, puesto que esto le permite tener un mayor control sobre la forma de ejecución de la obra y garantiza la autonomía e independencia de la interventoría respecto de la empresa privada. Todo lo cual, permite que la obra entregada cumpla con todos los requisitos de acuerdo con lo que se estipuló inicialmente en el convenio.

Así mismo, es de utilidad para el sector público que los procedimientos para la ejecución del proyecto se simplifican y aceleran reduciendo la carga burocrática y administrativa, ya que el mecanismo OXI se rige por las normas del derecho privado, las cuales generan que el proceso sea mucho más expedito en comparación con lo que resultaría si se aplicaran las

normas de la contratación pública. En este sentido, el mecanismo OXI le permite al sector público aumentar su ejecución presupuestal, puesto que, como las OXI son un mecanismo más expedito para la realización de obras públicas, los tiempos de ejecución se verán reducidos, y, por ello, en cada administración habrá un mayor número de obras públicas ejecutadas. De esta forma, la mayor ejecución presupuestal se traduce en mejores obras y servicios para la población, y con ello los actores políticos de la entidad, al finalizar su periodo, pueden hacer un recuento mucho más positivo por las obras ejecutadas. A su vez, la mayor ejecución presupuestal de obras de infraestructura, reflejan un impulso a la economía local y regional, el cual es un aspecto que, al tiempo que mejora la percepción de los ciudadanos impactados con la obra, aumenta la competitividad de la región.

En cuanto a las empresas privadas, es un aspecto muy positivo la posibilidad que tienen de presentar propuestas para ser incluidas en el banco de proyectos, pues esto les permite influir activamente en la definición de prioridades, siempre que se encuentren alineadas con el plan de desarrollo público. Esto resulta esencialmente ventajoso si se tiene en cuenta que, a través de esta posibilidad, las empresas privadas pueden articular las prioridades públicas con sus propias estrategias de negocio y, con ello, ejecutar proyectos en sus zonas de impacto. Además, el hecho de poder presentar propuestas para ejecutarse a través de OXI, implica que es la empresa privada la que formula los aspectos técnicos y financieros del proyecto desde el inicio, lo cual reduce el riesgo de que, con posterioridad, se deban hacer modificaciones al proyecto. Lo anterior, porque la empresa privada es la principal interesada en que el proyecto que ejecute sea de calidad e impacte de forma adecuada a la población.

Con relación a la responsabilidad social corporativa de las empresas privadas, es ventajoso que a través de las OXI puedan aumentar el impacto en su actuación sobre sus diversos grupos de interés –stakeholders-, a la vez que crean condiciones favorables para un mejoramiento del desempeño financiero, contribuyen a una mejora de la marca y la reputación de la empresa, colaboran en la disminución de posibles riesgos y facilitan el alcance de una mayor competitividad, eficiencia y calidad del producto o servicio por ofrecer.

En Colombia, es positivo que la empresa privada que presenta el proyecto sea aquella a la cual se le adjudica en caso de ser viabilizado, toda vez que la misma no pretende convertirse, a través de las OXI, en una formuladora de proyectos, sino que, parte de la base de que el proyecto que diseña y presenta, le será asignado, siempre que el mismo cumpla con los requisitos establecidos. Dicha posibilidad, se convierte en un incentivo de participación en las OXI para las empresas privadas, en la medida en que podrán ejecutar un proyecto que ellas mismas diseñaron, el cual, al tiempo que satisface las necesidades de la comunidad, está alineado con sus estrategias empresariales.

Es importante destacar que, tanto para la empresa privada como para el sector público, el mecanismo OXI resulta beneficioso en tanto tangibiliza el uso de los tributos, permitiéndole a la empresa privada conocer a dónde van sus tributos y al sector público mostrar resultados.

En cuanto a la comunidad, esta se ve beneficiada en donde se implementa el mecanismo, puesto que podrían ver los beneficios de la ejecución de obras en un menor tiempo y en lugares en donde dichas obras son más necesarias.

Ahora bien, en Colombia, la coincidencia del cronograma de OXI con el cronograma tributario es útil, porque permite que los impuestos a pagar en determinada fecha puedan estar disponibles de forma inmediata para la obra a través de la fiducia, sin pasar por la tesorería de la entidad estatal. También es una ventaja relativa que la DIAN acepte recibir, como mínimo, el 50% del impuesto a cargo, y que el 50% restante vaya a la fiducia. Es relativo porque en la modalidad de pago 1, no hay problema con esta situación, toda vez que la totalidad del valor de la obra queda cubierta con el 50% del impuesto que fue a la fiducia. Sin embargo, en la modalidad de pago 2, la DIAN, además de recibir el 50% del impuesto, exige que el contribuyente deposite el 100% del valor del proyecto en la fiducia, lo cual supera el 50% restante del impuesto a cargo. Por lo tanto, la empresa privada estaría pagando más de lo que le correspondería pagar en determinado periodo gravable, sin recibir ningún beneficio por estar pagando de forma anticipada.

En Perú, la exitosa aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos, da cuenta de que este modelo es replicable en Colombia, en la medida en que en ambos países, existen limitaciones en la eficacia de la actuación del Estado y, por ello, la posibilidad de que el sector privado ejecute obras públicas, se presenta como una alternativa novedosa que ayuda a incrementar los índices de ejecución presupuestal de los gobiernos.

Finalmente, es muy valioso que, tanto en Perú como en Colombia, exista una institución promotora de las OXI: ProInversión y la ART, respectivamente. Sin embargo, esta estrategia está mucho más consolidada en Perú que en Colombia, dado que ProInversión goza de un amplio reconocimiento en la región por su labor y está consolidada como una institución líder en la implementación y ejecución del mecanismo OXI. Además, las experiencias en el caso peruano y colombiano han demostrado que el mecanismo OXI es tan atractivo y reporta tantos beneficios que, pese a que para la empresa resultaría más sencillo pagar sus impuestos directamente, en muchos casos opta por emplear el mecanismo OXI, más allá del desgaste que su utilización pueda implicar.

## **2.2. Oportunidades de mejora del diseño del mecanismo**

En Perú se puede considerar una desventaja que una empresa idee un proyecto, lo formule, se lo viabilicen y se lo asignen a otra. Pese a que la empresa le reconozcan los gastos en los que incurrió, el objetivo de ésta no es formular proyectos para OXI, sino ejecutarlos. Esto convierte las OXI, más que en mecanismo alternativo para el pago de impuestos, en otra modalidad de contratación pública. Adicionalmente, es desventajosa la no coincidencia del cronograma de OXI con el cronograma tributario, considerando que esta situación obliga a la empresa privada a realizar erogaciones mayores en la vigencia, toda vez que tiene que pagar la totalidad del impuesto a cargo y desembolsar los dineros necesarios para la ejecución de la obra, pues solo al finalizar y entregar la misma le serán reconocidos.

De otro lado, la experiencia en el caso peruano ha demostrado que los tiempos establecidos en la ley y el reglamento de las OXI para cada etapa del procedimiento, no se cumplen en la realidad puesto que son insuficientes.

Por su parte, en Colombia es negativo que, pese a que la empresa desembolse la totalidad del impuesto a cargo (50% a la DIAN y 50% a la fiducia -Gráfico 7-), solo se extingue la obligación cuando se finaliza y entrega la obra a satisfacción. Esto genera inseguridad jurídica y financiera para la empresa privada, ya que, aunque haya cancelado la totalidad de la obligación, seguirá figurando como morosa respecto de la misma. Así mismo, resulta inconveniente que los rendimientos financieros del dinero depositado en la fiducia sean de propiedad de la Nación, puesto que la obligación de la empresa privada solo se entiende extinguida una vez entregue la obra a satisfacción, pese a que haya pagado la totalidad del impuesto.

Adicionalmente, es una gran falencia del diseño del mecanismo OXI en Colombia, que las obras a realizar no puedan estar relacionadas con la actividad generadora de renta, teniendo en cuenta que prohíben hacer a la empresa privada lo que verdaderamente está en capacidad de ejecutar, aumentando los riesgos al proyecto. Sin embargo, la entidad pública que realizará la supervisión de la obra y la recibirá sí debe ser especializada en el tipo de obras que se ejecutan. Es decir, una constructora vial no podría construir una vía por OXI porque es su actividad generadora de renta, pero quien realizará la supervisión y recibirá la obra será INVIAS que es la entidad pública especializada y responsable de las vías nacionales.

En cuanto a la obligación de diferir a 10 años el reconocimiento de la inversión realizada por encima del 50% de los impuestos en Colombia, se presenta como una limitante cuando el valor del proyecto supera este tope, pues se traduce en un desincentivo para la ejecución de proyectos de alto valor para las empresas privadas, contrariando el objetivo principal de las OXI: generar el mayor impacto posible en la población a través de la ejecución de dineros públicos.

Tanto en el caso peruano como colombiano, existe el riesgo de que, por falta de conocimiento del mecanismo, los procedimientos administrativos relacionados con OXI, que tienen por finalidad realizar obras con mayor agilidad, se vuelvan lentos y engorrosos logrando un resultado adverso al originalmente buscado. En este sentido, es riesgoso para la empresa privada efectuar proyectos mediante OXI con una administración, que serán recibidos por otra. Los cambios en las administraciones por vencimientos de los períodos de gobierno podrían ocasionar dificultades para la empresa privada al momento de la entrega a satisfacción del proyecto, pues lo que era considerado necesario por una administración podría no serlo para el gobierno entrante, generando obstáculos para su entrega. Así, la voluntad política tiene un factor determinante para que un proyecto se lleve a cabo o no, cuando no existe un reglamento detallado que impida arbitrariedades en el proceso de ejecución y entrega de la obra.

Adicionalmente, si bien no son desventajas, existen aspectos que podrían desembocar en una falta de aplicación del mecanismo OXI por un riesgo reputacional. Lo anterior porque como se desconoce el verdadero funcionamiento del mecanismo, se piensa que el mismo le sirve a la empresa privada para la elusión de impuestos y al Estado para evadir sus responsabilidades, entregando la ejecución de obras de interés nacional a empresas privadas, y, por ende, cediendo parte de su soberanía. Así mismo, dado que se desconoce que existe una supervisión y una interventoría para la debida ejecución de la obra, se tiene la falsa percepción que las empresas privadas utilizarían el mecanismo para hacer obras de deficiente calidad o con serios vicios ocultos, solo para compensar finalmente los tributos.

### **3. Condiciones fiscales del Municipio de Medellín**

El Estatuto Tributario del Municipio de Medellín, Acuerdo 066 de 2017, en su artículo 323, abrió las puertas para la entrada del mecanismo de Obras por Impuestos a nivel municipal, cuando consagró la posibilidad que tienen los contribuyentes -que en el año anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 628.000 UVT- de efectuar el pago de sus obligaciones tributarias actuales o en mora mediante la modalidad de obras por impuestos, la cual implica la inversión o ejecución directa que hace el contribuyente para el desarrollo de un

proyecto viabilizado y priorizado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

En cuanto a la posibilidad del Municipio de Medellín de establecer dicho mecanismo, el Consejo de Estado ha desarrollado un precedente claro en cuanto a la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Así, desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, se ha sostenido que las ordenanzas y los acuerdos, al igual que la ley, pueden determinar los elementos del tributo, de conformidad con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales concedidos a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales para establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. Lo anterior, en virtud del artículo 338 de la Constitución Política, el cual indica la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes, de acuerdo con la ley, sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos (Sentencia del Consejo de Estado 21035, 2016).

Ahora bien, la competencia en materia impositiva que tienen las entidades territoriales no es ilimitada, pues no puede excederse al punto de crear nuevos tributos, porque la facultad creadora está atribuida al Congreso, pero a partir del establecimiento legal del impuesto, los mencionados entes territoriales, de conformidad con las pautas dadas por la ley, pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando aquella no los haya fijado directamente. Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual del Consejo de Estado en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios y distritos para administrar sus intereses, dentro de los límites de la Constitución Política y la ley, y para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado (Sentencia del Consejo de Estado 21035, 2016).

Por lo anterior, se destaca la libertad que tienen los municipios de establecer el mecanismo OXI bajo condiciones diferentes a las impuestas por la legislación nacional, lo cual se constituye en una verdadera oportunidad para que el Municipio de Medellín estructure el mecanismo aprovechando los elementos exitosos del modelo implementado en Colombia a

nivel nacional y en Perú, y modifique los aspectos desventajosos para los actores del mecanismo.

De otro lado, con base en documentos como los que se refieren a continuación, se concluye que el marco fiscal del Municipio de Medellín, caracterizado por unos ingresos tributarios en aumento, niveles de ejecución de los recursos de inversión difíciles de incrementar, un superávit en aumento y gastos de funcionamiento con proyección a incrementarse, constituyen un ambiente fiscal propicio para el éxito y desarrollo del mecanismo OXI en Medellín, siempre y cuando exista voluntad política.

La Alcaldía de Medellín, a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2028, expone el panorama de las perspectivas fiscales en el Municipio de Medellín para el año 2019 y los diez (10) años siguientes, a partir de un trabajo conjunto desarrollado por las Subsecretarías de Ingresos y de Tesorería del Municipio, con la colaboración técnica de la Unidad de Presupuesto. En él, se destacan los siguientes datos de interés:

Tabla 5:

*Composición de los ingresos tributarios totales 2019 en el Municipio de Medellín*

COMPOSICIÓN INGRESOS TOTALES 2019

Valores en millones de pesos (\$)					
Concepto	Presupuesto Inicial 2018	Proyecto de Presupuesto 2019	% Participación 2018	% Participación 2019	% Variación
<b>Ingresos Corrientes</b>	2.803.521	2.982.447	51,7%	59,3%	6,4%
<b>Fondos Especiales</b>	507.261	533.829	9,3%	10,6%	5,2%
<b>Recursos de Capital</b>	2.115.623	1.509.948	39,0%	30,0%	-28,6%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>5.426.405</b>	<b>5.026.224</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>-7,4%</b>

Fuente: Alcaldía de Medellín (2019). *Marco fiscal de mediano plazo 2019 – 2028*.

“El total de Ingresos Corrientes esperados para la vigencia 2019 asciende a \$2.982.447 millones, de los cuales el 54,6% corresponde a Ingresos Tributarios y el restante 45,4% a Ingresos No Tributarios.”

Tabla 6:

Composición de los ingresos corrientes del Municipio de Medellín 2019

COMPOSICIÓN INGRESOS CORRIENTES 2019						
Valores en millones de pesos (\$)						
Concepto	Presupuesto Inicial 2018	Proyecto de Presupuesto 2019	% Participación 2018	% Participación 2019	% Variación	
					\$	%
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>2.803.521</b>	<b>2.982.447</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>178.926</b>	<b>6,4</b>
<b>Ingresos Tributarios</b>	1.527.535	1.628.579	54,6%	54,6%	101.043	6,6
<b>Ingresos No Tributarios</b>	1.275.986	1.353.869	45,4%	45,4%	77.883	6,1

Fuente: Alcaldía de Medellín. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 – 2028*.

“Los Ingresos Tributarios programados para 2019, suman \$1.628.579 millones y muestran una variación positiva del 6,6% frente al presupuesto inicial de 2018. Esta variación está jalonada por el mayor recaudo esperado en los principales tributos: se proyecta un incremento de 5,3% en el Impuesto predial teniendo en cuenta el incremento del avalúo catastral decretado por el Gobierno Nacional del 3% y el crecimiento de la valoración predial capturado por los procesos de conservación y formación catastral. En cuanto al impuesto de industria y comercio, se espera un aumento del 5,6% en respuesta a la expectativa de la reactivación económica esperada para el país y la ciudad (crecimiento económico superior al 3%), una estabilización de la administración de los sistemas de información y cobro del impuesto posterior a la implementación del nuevo estatuto tributario, Acuerdo 66 de 2017, y el recaudo del 5% restante de lo aportado como auto retención en la vigencia 2018 (que es del 95% del impuesto a pagar según declaración bimestral). También se destaca el impuesto alumbrado público, con un incremento del 18,4% como resultado de las modificaciones al régimen tarifario que implican mayores ingresos por este concepto para el Municipio de Medellín.”

“Lo anterior se suma a los efectos positivos esperados de la gestión de la administración en materia de fiscalización y cobro, junto con la cultura de pago ciudadana de los tributos.” (Alcaldía de Medellín, 2018)

Pese a que la Alcaldía de Medellín afirma tener como política fundamental el control del gasto público, se observa un aumento significativo, entre el 2018 y lo proyectado para el 2019, en

lo que refiere al funcionamiento de la administración y al servicio de la deuda, en detrimento del gasto de inversión, el cual se reduce.

Tabla 7:

*Composición del gasto en 2019 del Municipio de Medellín*

COMPOSICIÓN GASTOS TOTALES 2019				
Valores en millones de pesos (\$)				
Concepto	Presupuesto inicial 2018	Proyecto de presupuesto 2019	% Participación 2019	% Variación
Funcionamiento	694.946	739.070	14,7%	6,3%
Inversión	4.484.408	3.967.637	78,9%	-11,5%
Servicio de la deuda	247.051	319.517	6,4%	29,3%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>5.426.405</b>	<b>5.029.224</b>	<b>100%</b>	<b>-7,4%</b>

Fuente: Alcaldía de Medellín. (2019). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 – 2028*.

En la sesión del Concejo de Medellín del lunes 26 de noviembre de 2018, se aprobó el Presupuesto General del Municipio de Medellín, para la vigencia fiscal de 2019, con un valor de 5,3 billones de pesos (\$5.277.456.300.825). El 78,4% de esta suma será destinada a inversión; el 14,9% a gastos de funcionamiento; y el 6,7% a servicio de la deuda (El Tiempo, 2018).

Con la cifra propuesta, el total de recursos incorporados entre 2016 y 2019 para ejecutar el Plan de Desarrollo superará los \$20 billones de pesos, cifra mayor a los \$17 billones de pesos que se habían proyectado al comenzar el cuatrienio.

En cuanto a los ingresos corrientes, que son aquellos que percibe el Municipio de Medellín de manera regular, como resultado de su gestión fiscal y financiera, por aplicación de disposiciones legales y por eficiencia en el recaudo de impuestos, tasas, multas o por la celebración de contratos y convenios, presentarán para 2019 un incremento del 6,4% con respecto a 2018, alcanzando los \$2,98 billones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2018).

El Secretario de Hacienda del Municipio de Medellín, Orlando Uribe Villa, hizo énfasis en que más de \$683.000 millones de pesos fueron incorporados al presupuesto como producto del superávit histórico, para que sean irrigados en todas las Secretarías. Esta es una cifra histórica que, contrario a ser un indicador positivo, demuestra bajos índices de ejecución presupuestal (Ortiz Jiménez, 2018).

Por todo lo anterior, se puede afirmar que en el Municipio de Medellín existe un ambiente fiscal propicio para el éxito y desarrollo del mecanismo OXI. De esta forma, los elementos que deberían conformar dicho modelo, son los siguientes:

- a. Se debe expedir un acto administrativo que reglamente el mecanismo OXI con base, entre otros, en los elementos que aquí se describen.
- b. Los impuestos asociados a OXI deberían ser aquellos que se puedan causar anualmente, tales como: impuesto predial unificado, impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.
- c. No debe considerarse como un nuevo tipo de contratación pública, sino como lo que es: una forma alternativa para el pago de impuestos, aunque la viabilización del proyecto y la celebración del convenio tengan muchos aspectos comunes con un proceso de contratación.
- d. Al Departamento Administrativo de Planeación Municipal le corresponderá fomentar y promocionar la aplicación del mecanismo OXI en el Municipio de Medellín.
- e. Dado que en el Municipio de Medellín existe un banco de proyectos institucional, no se requiere crear una nueva estructura. El banco de proyectos deberá mantener el control sobre los proyectos de OXI y promoverá la formulación y viabilización de proyectos, tanto de origen interno (desde la alcaldía) como externo (desde el sector privado), garantizando la alineación con el plan de desarrollo de la Administración.

- f. Se deben establecer líneas de inversión orientadas a satisfacer las principales necesidades de la población como salud pública, educación, infraestructura, servicios públicos y saneamiento básico.
- g. Se debe garantizar la posibilidad de que las empresas privadas presenten proyectos y que en caso de ser viabilizados les sean adjudicados, sin necesidad de concurso alguno, porque las OXI no son un proceso de contratación administrativa.
- h. Se debe dejar claro que la presentación de un proyecto no obliga al Municipio de Medellín a su viabilización y asignación.
- i. Los costos de formulación del proyecto en los que incurrió la empresa privada serán a su cuenta y riesgo y solo serán reconocidos si el proyecto es viabilizado y le es asignado.
- j. El Municipio de Medellín debe exigir que, para la formulación de proyectos por parte de las empresas privadas, sea aplicada la metodología que utiliza el Municipio en todos sus proyectos: Metodología General Ajustada (MGA). Además, dentro del presupuesto detallado que debe presentar la empresa privada, se deberán considerar recursos para la gerencia del proyecto (administración), imprevistos, impuestos, gastos de administración fiduciaria, interventoría, estudios y diseños, pólizas y licencias.
- k. El costo del mantenimiento de la obra puede ser incluido en el presupuesto, si así se pacta entre el Municipio de Medellín y la empresa privada.
- l. Es recomendable lograr una coincidencia del cronograma de OXI con el cronograma tributario, permitiendo que los impuestos puedan estar disponibles de forma inmediata para adelantar la obra a través de una fiducia, sin pasar por la tesorería municipal.
- m. Se debe constituir una fiducia para que la empresa privada deposite allí los dineros de acuerdo con el presupuesto de la obra.

- n. No se debe limitar el porcentaje de impuestos que financiará la obra al 50%, sino que debe ser el valor total del proyecto sin importar su porcentaje.
- o. En caso de que el valor de la obra supere el 100% del impuesto a cargo, el valor restante se descontará del impuesto a cargo en la siguiente vigencia, de manera indexada. Para la indexación, la fecha inicial será la de consignación del valor total del proyecto en la fiducia y la fecha final será la del pago del impuesto de la siguiente vigencia.
- p. En caso de que el valor de la obra sea inferior al 100% del impuesto a cargo, se debe considerar extinguida la obligación cuando se depositen los recursos requeridos para la obra en la fiducia y pagado el porcentaje complementario a la tesorería del Municipio de Medellín.
- q. El Municipio de Medellín deberá determinar anualmente el monto máximo de su presupuesto de inversión que dedicará a obras por impuestos.
- r. Los rendimientos financieros de la fiducia deben ser llevados a cuenta independiente y serán del Municipio de Medellín, teniendo en cuenta que son recursos que le fueron pagados a este.
- s. Durante todo el periodo de construcción, los recursos que están en encargo fiduciario serán considerados recursos públicos y por ende susceptibles de control por parte de entes de vigilancia.
- t. Se deben tomar, por parte de la empresa privada, pólizas en las que el Municipio de Medellín sea el asegurado y beneficiario, que cubran tanto la ejecución y cumplimiento del contrato de obra como el buen uso de los recursos, así como cualquier otro riesgo que se haya identificado. Además, los riesgos no previstos estarán a cargo de la empresa privada, excepto aquellos que se materialicen por fuerza mayor o caso fortuito.
- u. El Municipio de Medellín, para cada obra, debe designar un servidor o un equipo de servidores que se encargue de la supervisión de la obra, los cuales deben ser idóneos en relación con la línea de inversión.

- v. La empresa privada deberá contratar una interventoría externa.
  
- w. El contribuyente puede celebrar contratos con terceros para la ejecución del proyecto, a quienes podrá transferir los riesgos o compartirlos si así se pacta.
  
- x. En cualquier caso, el municipio de Medellín no tendrá ninguna responsabilidad, ni directa, ni solidaria o subsidiaria en caso de incumplimiento de lo pactado entre el contribuyente y el contratista.
  
- y. Si dado el objeto social del contribuyente, este tiene la idoneidad para asumir la gerencia del proyecto, podrá constituirse como gerente del mismo.
  
- z. Si dado el objeto social del contribuyente, este tiene la idoneidad para asumir la ejecución o el mantenimiento del proyecto, podrá hacerlo.
  
- aa. Un mismo proyecto se puede asignar a un grupo de contribuyentes si estos así lo determinan, caso en el cual el tratamiento es el mismo de acuerdo con el porcentaje de participación.
  
- bb. El Municipio de Medellín debe prestar especial atención en que los procedimientos no se vuelvan lentos y engorrosos, así como en brindar capacitación y acompañamiento a las empresas privadas.
  
- cc. El Municipio de Medellín debe procurar blindar políticamente la viabilización y asignación de proyecto, a través del fortalecimiento técnico del proceso.

## Capítulo III

### Propuesta de implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín

#### 1. Introducción

Habiendo expuesto los elementos exitosos y las oportunidades de mejora del mecanismo de Obras por Impuestos en Perú y en Colombia a nivel nacional, así como los elementos que deberían conformar el modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín, se cuenta con las herramientas necesarias y suficientes para presentar una propuesta de implementación de dicho mecanismo en el Municipio de Medellín.

La propuesta que se presentará en este capítulo es la conclusión de esta monografía y tiene como objetivo ser simple y fácilmente aplicable, de manera que genere incentivos para su aplicación, tanto para el Municipio de Medellín como para la empresa privada. En este sentido, debe estar alineada con el Plan de Desarrollo Municipal y con los objetivos estratégicos de las empresas privadas, y debe satisfacer una necesidad de la comunidad, en su carácter de razón de ser del Municipio de Medellín y grupo de interés de la empresa privada.

Así, la propuesta de implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín, se compone de tres etapas: (i) preinversión, (ii) inversión y (iii) postinversión. En la etapa de preinversión se abordan los aspectos que deben tener claros el Municipio de Medellín y la empresa privada interesada en ejecutar proyectos a través de OXI. Además, se explican las fases de priorización del proyecto, conformación del Comité Especial, proceso de selección de la empresa privada, suscripción del convenio de inversión pública, gerencia del proyecto, interventoría y fiducia. Por su parte, en la etapa de inversión se aborda todo lo relacionado con la ejecución del proyecto. Finalmente, en la etapa de postinversión se trata la evaluación ex-post del proyecto ejecutado, de cara a analizar si efectivamente se cumplió o no el propósito del mismo.

## Representación gráfica del modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín

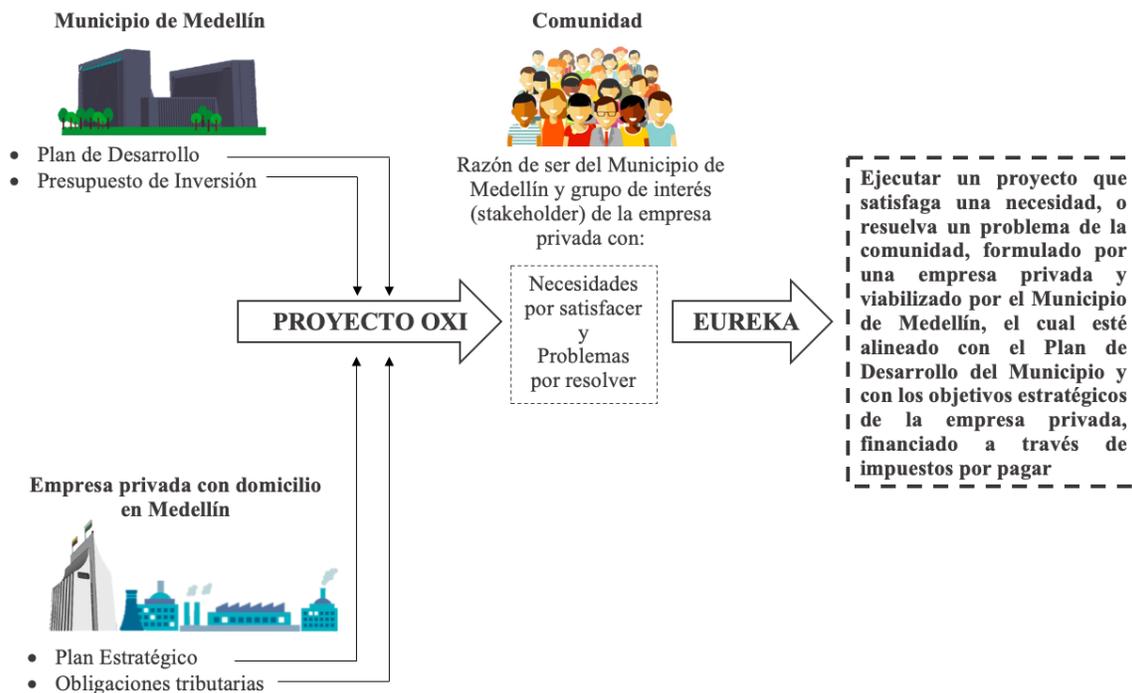


Figura 10. Representación gráfica del modelo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín. Fuente: elaboración propia.

## 2. Propuesta de implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín

Para la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín, incluido en el último Estatuto Tributario Municipal -Acuerdo 066 de 2017- pero el cual no cuenta con regulación hasta la fecha, es necesario expedir un acto administrativo que reglamente dicho mecanismo, en el que se contemple el procedimiento que se indicará a continuación.

## 2.1. Etapa de preinversión: está compuesta por las siguientes fases:

### 2.1.1. Municipio de Medellín

Para la realización de una obra pública, a través del mecanismo de Obras por Impuestos, es necesario que el Municipio:

- a. Determine el porcentaje del presupuesto de inversión que va a destinar para la realización de OXI. De esta manera, podrá tener claridad y certeza respecto del monto máximo de sus ingresos tributarios que serán dedicados a Obras por Impuestos, asegurando la liquidez y el flujo de caja necesario para los demás gastos: funcionamiento, servicio de la deuda y porcentaje restante de inversión.
- b. Defina, de acuerdo con su Plan de Desarrollo Municipal, las líneas de inversión en las cuales se podrán desarrollar OXI. Además, deberá indicar cuál es la Secretaría Municipal encargada de su evaluación y seguimiento. En este sentido, y atendiendo a las líneas de inversión definidas en Perú y en Colombia a nivel nacional, se sugieren las siguientes:
  - Suministro de agua potable: Secretaría de Infraestructura Física.
  - Alcantarillado: Secretaría de Infraestructura Física.
  - Energía: Secretaría de Infraestructura Física.
  - Salud pública: Secretaría de Salud.
  - Educación pública: Secretaría de Educación.
  - Construcción o reparación de infraestructura vial: Secretaría de Infraestructura Física.
- c. Defina cuáles impuestos podrán ser objeto de pago a través del mecanismo OXI. Para tal efecto, y como se indicó en el Capítulo II, se sugiere que sean el Impuesto Predial Unificado y el Impuesto de Industria y Comercio, y su complementario de avisos y tableros, dado que su causación es anual y con ellos

se logra que el mecanismo OXI coincida con el cronograma tributario del municipio, para que los impuestos puedan estar disponibles de forma inmediata para adelantar la obra, sin que los mismos pasen por la tesorería municipal.

- d. Delegue, en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la función de fomentar y promover el mecanismo de Obras por Impuestos.

### **2.1.2. Empresa privada**

Para que la utilización del mecanismo OXI resulte atractiva para la empresa privada, es necesario que esta:

- a. Cuenten con un plan estratégico que contenga los objetivos y las acciones a realizar de cara a su estrategia empresarial.
- b. Caracterice a la comunidad como su grupo de interés o stakeholder. Para ello, debe definir quiénes son, dónde se encuentran, qué necesidad o problemas tienen y cuáles de las soluciones a esos problemas aportarían al plan estratégico de la empresa.
- c. Defina cuáles son sus obligaciones tributarias y cuáles impuestos va a vincular para el desarrollo de OXI.
- d. Establezca su situación financiera, incluido el flujo de caja, de cara a la ejecución de OXI, de forma que se encuentren previstas todas las contingencias que puedan surgir en el desarrollo de OXI.

### **2.1.3. Priorización del proyecto OXI**

Esta fase contempla dos (2) escenarios: (i) la empresa privada presenta un proyecto para que sea priorizado e incorporado en el banco de proyectos del

Municipio de Medellín; o (ii) el Municipio de Medellín tiene priorizado el proyecto.

**(i) La empresa privada presenta un proyecto para que sea priorizado e incorporado en el banco de proyectos del Municipio de Medellín:** la presentación de una propuesta de proyecto, por parte de la empresa privada, no obliga al Municipio a su viabilización y asignación; así mismo, los costos de formulación del proyecto en los que incurra la empresa privada serán a su cuenta y riesgo, y solo serán reconocidos si el proyecto es viabilizado y le es asignado. En este sentido, la propuesta que presente la empresa privada debe contener:

- Nombre y línea de inversión del proyecto que pretende desarrollar, el cual sea de competencia del Municipio.
- Objetivo y características del proyecto.
- Beneficios del proyecto y consistencia con el Plan de Desarrollo del Municipio.
- Monto de inversión estimado y a cuál impuesto quiere vincularlo.
- Plazo y cronograma estimado de la ejecución del proyecto.
- Tiempo y costo estimado de la elaboración del estudio técnico de preinversión.
- Adecuación de la propuesta conforme a la metodología que use el Municipio (Metodología General Ajustada – MGA).

Una vez presentada la propuesta le corresponde al Municipio de Medellín, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, evaluarla. Como consecuencia de ello puede resultar que:

- a. Aprueba** el proyecto y se incluye como priorizado en el banco de proyectos del Municipio.

**b. Modifica** aspectos formales y de fondo de la propuesta. Además, podrá requerir información adicional, convocar a la empresa privada para que exponga el proyecto o realizar consultas sobre la propuesta.

Si las modificaciones son efectuadas a satisfacción del Municipio, se aprueba el proyecto; si no, se rechaza.

**c. Rechaza** el proyecto por alguna de las siguientes razones: (i) ya se encuentra priorizado por el Municipio, (ii) ya se encuentra en ejecución, (iii) no está acorde con el Plan de Desarrollo Municipal, (iv) no se encuentra dentro de una de las líneas de inversión establecidas por el Municipio, (v) no satisface o soluciona una necesidad o problema de la comunidad, (vi) no es claro su objetivo o sus características, (vii) supera el porcentaje del presupuesto de inversión del Municipio dedicado para OXI, (viii) no cumple con la metodología establecida por el Municipio.

Cuando el proyecto es aprobado, se incluye como priorizado en el banco de proyectos del Municipio de Medellín, y le es adjudicado a la empresa privada que lo propuso. Acto seguido, le corresponde a dicha empresa elaborar un estudio técnico que contenga un presupuesto detallado en el que se consideren los recursos para la gerencia del proyecto -administración-, imprevistos, impuestos, gastos de administración fiduciaria, interventoría, estudios y diseños, pólizas y licencias. Además, deberá incluir un plan detallado de la obra y su ejecución.

El mencionado estudio técnico debe ser evaluado por un Comité Especial, designado por el Municipio de Medellín.

**(ii) El Municipio de Medellín tiene priorizado el proyecto:** el Departamento Administrativo de Planeación Municipal se encarga de administrar y controlar el banco de proyectos del Municipio de Medellín, donde se encuentran todos los proyectos previamente priorizados por el Municipio.

#### 2.1.4. Conformación del Comité Especial

Una vez el proyecto es priorizado por el Municipio de Medellín, bien sea por iniciativa privada o del Municipio, este debe conformar un Comité Especial que se componga de tres (3) miembros: uno que se encargue de los aspectos financieros, otro de los aspectos técnicos y otro de los aspectos jurídicos del proyecto.

Este comité tendrá las siguientes funciones:

- a. Si el proyecto fue presentado por la empresa privada, debe evaluar el estudio técnico que esta presenta.
- b. Si el proyecto fue de iniciativa del Municipio, se debe encargarse del proceso de selección de las empresas privadas que se postulan y debe estudiar sus perfiles.
- c. Elaborar las bases del proceso de selección de la empresa privada.

#### 2.1.5. Proceso de selección de la empresa privada

Es importante aclarar que solo hay lugar a la realización del proceso de selección de la empresa privada cuando el proyecto está priorizado por iniciativa del Municipio de Medellín, puesto que, como ya se mencionó, si el proyecto se prioriza como consecuencia de una propuesta de la empresa privada, a esta se le adjudica el proyecto.

El proceso de selección estará a cargo del Comité Especial, el cual deberá analizar la idoneidad de las empresas privadas que se postulen. En este punto, pueden surgir tres (3) escenarios:

- (i) **Se presenta una única empresa:** la empresa privada puede presentar consultas y observaciones a las bases del proceso de selección, elaboradas por el Comité

Especial, las cuales serán resueltas por este mismo órgano. Posteriormente, la empresa privada presenta la propuesta para ejecutar el proyecto, la cual será evaluada por el Comité Especial, quien determinará si la aprueba o no, y, en consecuencia, si le adjudica o no el proyecto mediante acto administrativo.

**(ii) Se presentan varias empresas:** al igual que en el caso anterior, las empresas presentarán consultas y observaciones a las bases del proceso de selección, que serán resueltas por el Comité Especial. Luego, las empresas privadas presentan sus propuestas y el Comité Especial las analiza. En caso de que varias propuestas cumplan con los requisitos fijados en las bases del proceso, la selección de la empresa privada se hará teniendo en cuenta los mismos criterios de contratación estatal, buscando que la obra sea hecha con calidad y al menor costo posible.

**(iii) No se presenta ninguna empresa:** el proceso de selección se declara desierto y el Municipio de Medellín debe analizar la posibilidad de ejecutar el proyecto directamente.

Se permite la posibilidad de que varias empresas se postulen para ejecutar una misma obra en conjunto, caso en el cual el tratamiento, tanto para cumplir requisitos como para el reconocimiento del pago del impuesto a cargo, es el mismo de acuerdo con el porcentaje de participación.

De forma paralela al proceso de selección, el Municipio de Medellín debe designar a uno de sus funcionarios para que supervise la ejecución de la obra a través de OXI. Dicho funcionario puede ser el que cumplió el rol técnico en el Comité Especial o un funcionario de la secretaría respectiva, de acuerdo con la línea de inversión del proyecto.

### 2.1.6. Suscripción del convenio de inversión pública

El convenio de inversión pública lo suscriben el Municipio de Medellín y la empresa privada seleccionada. Este se rige por las normas del derecho privado y deberá indicar:

- a. Si la empresa privada va a financiar y ejecutar el proyecto, o si solo se encargará de financiarlo y contratará a un tercero para que lo ejecute.
  - b. Si la empresa privada se va a encargar de la operación y mantenimiento de la obra una vez sea entregada.
  - c. Objeto del convenio.
  - d. Obligaciones de cada parte.
  - e. Plazos de ejecución y entrega de la obra.
  - f. Que los riesgos, incluidos los sobrecostos, estarán a cargo de la empresa privada.
  - g. Monto total de la inversión, el cual debe incluir los costos en los que la empresa privada haya incurrido en la formulación del proyecto (lo cual solo ocurre cuando el proyecto nace de iniciativa privada). Además, debe incluir los costos de la gerencia del proyecto, imprevistos, impuestos, gastos de administración fiduciaria, interventoría, estudios y diseños, pólizas y licencias.
  - h. Si el monto total de la inversión supera o no el cien por ciento (100%) del impuesto a cargo que se va a vincular a OXI.
- (i) Si el monto total de la inversión es igual o inferior al 100% del valor del impuesto a cargo:** la empresa privada deposita en la fiducia el valor total del proyecto. El monto restante lo paga a la tesorería del Municipio de Medellín; y, cuando ambas cosas ocurren, la obligación tributaria se entiende extinguida.

**(ii) Si el monto total de la inversión supera el 100% del valor del impuesto a cargo:** la empresa privada deposita en la fiducia el valor total del proyecto y cuando esto ocurre, la obligación tributaria se entiende extinguida. Ahora, dado que el valor del proyecto es mayor al monto del impuesto, el valor restante se descontará del impuesto a cargo en la siguiente vigencia, de manera indexada. Para la indexación, la fecha inicial será la de consignación del valor total del proyecto en la fiducia y la fecha final será la del pago del impuesto de la siguiente vigencia. Además, dicho valor adicional será reconocido a la empresa privada mediante un certificado para pagar el impuesto en la próxima vigencia.

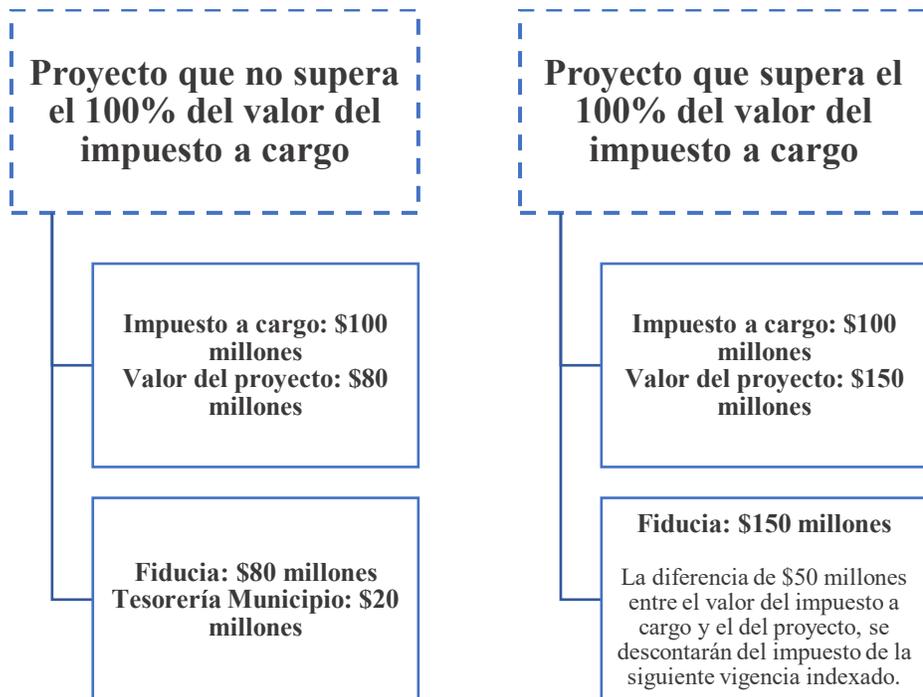


Figura 11. Ejemplo de aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín. Fuente: elaboración propia.

### 2.1.7. Gerencia del proyecto, interventoría y fiducia

Antes de iniciar la ejecución de la obra es necesario que la empresa privada celebre tres (3) contratos:

- (i) **Gerencia del proyecto:** será la responsable de soportar los actos previos que demanda la preparación y contratación de los demás terceros, así como la administración de la ejecución y construcción de la obra. Además, deberá constituir, a favor del municipio, las pólizas necesarias para garantizar la realización técnica de la obra, con posterioridad a su entrega final. Dichas pólizas deberán cubrir el cumplimiento del proyecto, la estabilidad o calidad de la obra y el correcto funcionamiento de los bienes. Además, en estas, el Municipio de Medellín debe figurar como el asegurado y el beneficiario.

Si dado el objeto social de la empresa privada, esta tiene la idoneidad para asumir la gerencia del proyecto, podrá constituirse como gerente del mismo.

- (ii) **Interventoría:** ejecuta el seguimiento técnico de la obra, ejerce el control y la vigilancia de esta y del contrato, verificando el cumplimiento integral de su objeto y de las obligaciones pactadas en él.

Es contratada por la empresa privada, pero debe ser independiente a ella. En este sentido, la supervisión de la interventoría es realizada por el Municipio de Medellín, a través del funcionario encargado de la supervisión. Esto garantiza un mayor control por parte del Municipio de Medellín en la ejecución de la obra, y la autonomía e independencia de la interventoría respecto de la empresa privada.

- (iii) **Fiducia:** la empresa privada deberá celebrar un contrato de fiducia mercantil irrevocable y depositar el monto total del valor del proyecto. En este contrato, el fideicomitente será la empresa privada, el beneficiario será el Municipio de

Medellín; y el destinatario de pago de la fiducia será toda persona natural o jurídica acreedora de los pagos por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ejecución del proyecto.

En la fiducia, sin importar si el monto del proyecto supera o no el valor del impuesto a cargo, siempre se debe depositar el valor total del proyecto a ejecutar.

Durante todo el período de construcción los recursos que están en encargo fiduciario serán considerados recursos públicos, y por ende, susceptibles de control por parte de entes de vigilancia.

Además, con los recursos depositados en la fiducia, puede suceder:

- a. Que no se ejecuten en su totalidad:** en este caso, la consecuencia dependerá de si el proyecto es igual o inferior al 100% del impuesto a cargo, o si el impuesto es mayor al 100% del impuesto a cargo.
  - (i) Si el proyecto es igual o inferior al 100% del impuesto a cargo, los recursos no ejecutados se abonarán al valor restante que la empresa privada tiene que pagar al Municipio de Medellín para que se entienda extinguida la obligación.

### **Ejemplo**

- Impuesto a cargo: \$100 millones
- Valor del proyecto: \$80 millones
- Fiducia: \$80 millones
- Tesorería Municipio: \$20 millones
- Si finalmente el proyecto no vale \$80 millones, sino \$75 millones, los \$5 millones restantes, serán para el Municipio de Medellín.

- (ii) Si el proyecto supera el 100% del valor del impuesto a cargo, los recursos no ejecutados se sumarán al saldo a favor restante.

### **Ejemplo**

- Impuesto a cargo: \$100 millones
- Valor del proyecto: \$150 millones
- Fiducia: \$150 millones
- Si finalmente el proyecto no vale \$150 millones, sino \$145 millones, los \$5 millones restantes, se sumarán al saldo a favor que tiene la empresa privada y que deberá utilizar en la próxima vigencia, de forma que tendrá \$55 millones, reconocidos mediante un certificado e indexados, para dicha vigencia.

- b. Que generen rendimientos financieros:** estos dineros deberán manejarse en una cuenta separada a la de los recursos inicialmente aportados, teniendo en cuenta que estos son propiedad del Municipio de Medellín.

## **2.2. Etapa de inversión:** en esta etapa se ejecuta el proyecto de inversión.

Para iniciar la fase de ejecución es necesario suscribir un acta de inicio por parte de la gerencia del proyecto, la interventoría y la supervisión del Municipio de Medellín. Para la ejecución del proyecto, la empresa privada puede celebrar contratos con terceros, a quienes podrá transferir los riesgos o compartirlos si así se pacta.

En cualquier caso, el Municipio de Medellín no tendrá ninguna responsabilidad, ni directa, ni solidaria o subsidiaria en caso de incumplimiento de lo pactado entre la empresa privada y el contratista.

Si dado el objeto social de la empresa privada, esta tiene la idoneidad para asumir la ejecución o el mantenimiento del proyecto -si así pactó en el convenio- podrá hacerlo.

Esta etapa termina el día en que la gerencia del proyecto, junto con la empresa privada, realizan la entrega formal y material de la obra al Municipio de Medellín, adjuntando una certificación, expedida por la interventoría, donde conste el recibo a satisfacción por parte de esta.

Finalmente, el Municipio de Medellín, recibe la obra a satisfacción, y emite un acta de entrega de obra y liquidación. Con ello se entiende plenamente cumplido el contrato.

### **2.3. Etapa de postinversión:** esta etapa se compone de las siguientes fases:

**2.3.1. Operación y mantenimiento de la obra:** en principio, esta fase está en cabeza del Municipio de Medellín. Sin embargo, en el convenio se puede pactar que sea la empresa privada quien asuma la operación y mantenimiento de la obra. Para ello, tuvo que haber incluido en el monto total de la inversión, establecido en el convenio, los costos estimados.

Otra posibilidad para operar y mantener la obra es que esto sea objeto de otra OXI, para lo cual habrá que seguir el mismo procedimiento indicado.

**2.3.2. Evaluación ex-post del proyecto ejecutado:** una vez el proyecto se encuentre en su etapa de operación, se evalúan los resultados obtenidos versus los planteamientos y expectativas iniciales, de tal manera que se verifique el cumplimiento de objetivos y metas.

De acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional, la evaluación ex - post sirve para conocer la eficacia del proyecto, revisar el impacto y medir la calidad en el cumplimiento de los objetivos, es decir, su propósito es hacer seguimiento y comprobar la efectividad y eficacia del proceso de ejecución del proyecto, identificando los logros y las debilidades, para finalmente recomendar medidas y

correctivos con el fin de optimizar los resultados deseados (Alcaldía de Medellín - Departamento Administrativo de Planeación, 2012).

Esta etapa estará a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Municipal evaluará que los objetivos planteados en la etapa de inversión se hayan cumplido efectivamente, de forma que, en efecto, se haya satisfecho o resuelto la necesidad o problema de la comunidad.

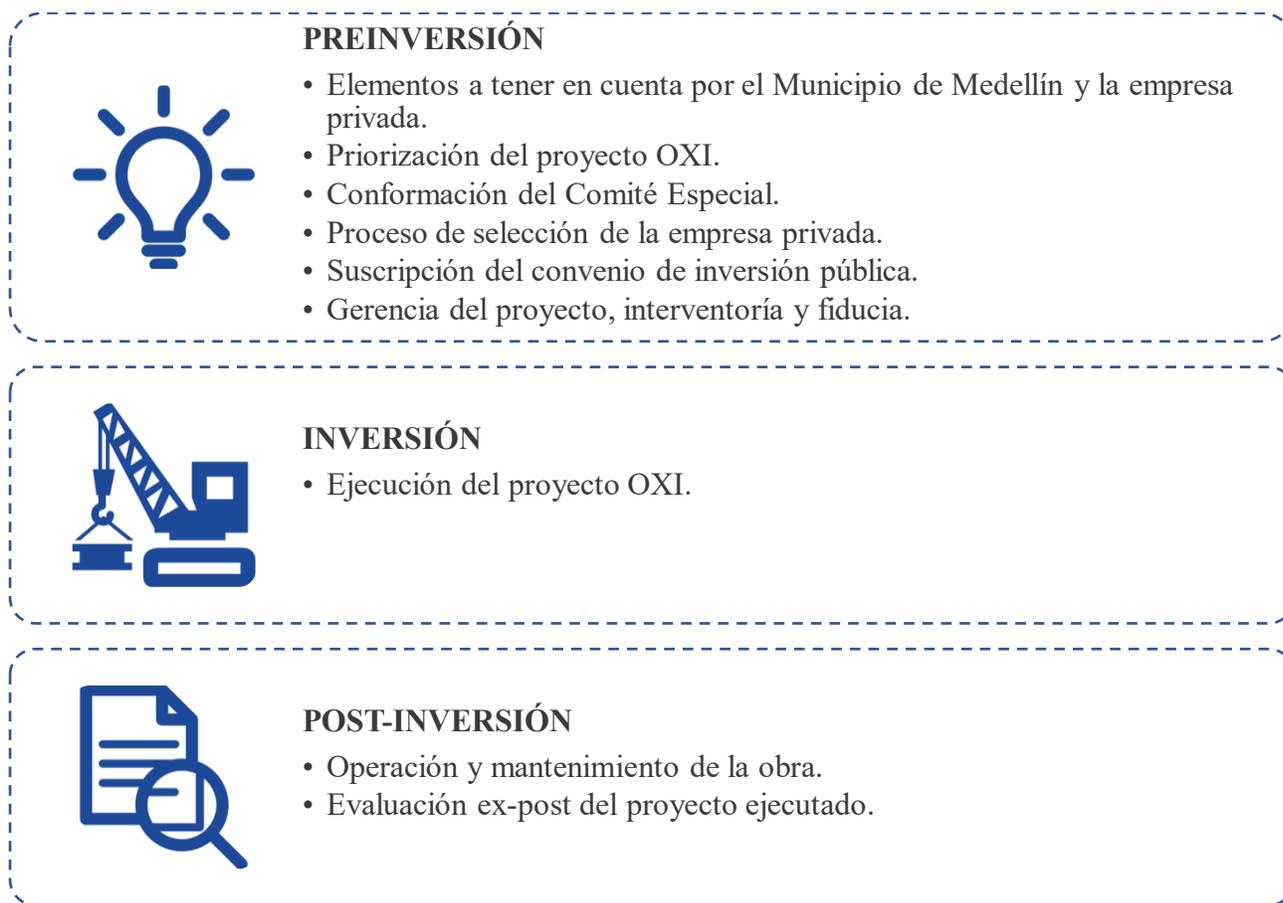


Figura 12. Etapas del mecanismo de Obras por Impuestos en el Municipio de Medellín. Fuente: elaboración propia.

La propuesta anteriormente presentada cumple con el propósito de ser simple y fácilmente aplicable, de manera que genere incentivos para su aplicación, tanto para el Municipio de Medellín como para la empresa privada. Puesto que, estando alineada con el Plan de Desarrollo Municipal y con los objetivos estratégicos de las empresas privadas, satisface una necesidad

de la comunidad, en su carácter de razón de ser del Municipio de Medellín y grupo de interés de la empresa privada.

## Bibliografía

- Agencia de Renovación del Territorio. (2017). *Obras por Impuestos: Decreto 1915 del 22 de noviembre de 2017*. Bogotá: ART.
- Albújar, A., Santa Cruz, E., Albújar, J., Gómez, E., Quezada, K., & Terrones, S. (2016). *Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada*. Lima: ESAN Ediciones.
- Alcaldía de Medellín - Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Gestión de programas y proyectos de inversión pública: ABC de procedimientos y protocolos del banco de proyectos del Municipio de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (26 de Noviembre de 2018). *Hacienda: Alcaldía de Medellín*. Obtenido de Alcaldía de Medellín: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://8311fc7a2cd bfc0ee2c6db670018e0d4>
- Alcaldía de Medellín. (2018). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 - 2028*. Medellín.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (11 de Octubre de 2018). Paraguay estudia modalidades de financiamiento privado en obras aplicadas en Colombia y Perú. Asunción, Paraguay: CAF.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*. Washington, D.C.: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Washington D.C.: Alejandro Izquiero, Carola Pessino y Guillermo Vuletin.
- Bernal, R., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., . . . Villar, L. (2018). *Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Cavallo, E., & Serebrisky, T. (2016). *Saving for Development: How Latin America and the Caribbean Can Save More and Better*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Colm, G. (1955). *Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- Colombia Renace Posconflicto. (2017). *Infraestructura para el posconflicto*. Bogotá: Colombia Renace Posconflicto.
- Congreso de la República del Perú. (2006). Exposición de motivos - Proyecto de Ley No. 1398/2006. Lima, Perú.
- Deas, M. (1980). Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX. *Ensayos sobre historia económica colombiana*, 143-180.
- Departamento Nacional de Planeación. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Bogotá.
- El Tiempo. (26 de Noviembre de 2018). Aprueban presupuesto 2019 de Medellín y Antioquia ¿en qué se asignará? *El Tiempo*.
- Fernández Ventosilla, A. (2016). *Jerarquía normativa - La Constitución Política del Perú y Hans Kelsen*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fernández, J. (2013). Infraestructura para disminuir las brechas. *Desde Adentro*, 36-37.
- Franco Duharte, A. S., & Díaz Subauste, R. J. (2015). *Manos privadas a la Obra: Una aproximación al mecanismo de Obras por Impuestos*. Lima: Ontier Ugarte del Pino.
- Franco Vargas, M. H., & Cristancho Escobar, F. A. (2011). El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia.
- Heald, D. (1983). *Public Expenditure*. Oxford: Martin Robertson.
- Jiménez, M. O. (2018). Obras por Impuestos. *Obras por Impuestos* (pág. 41). Medellín: Agencia de Renovación del Territorio.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (22 de Febrero de 2019). *Ministerio de Economía y Finanzas*. Obtenido de <https://www.mef.gob.pe/es/inversion-publica-sp-21787/180-acerca-del-snip/306-que-es-el-snip>
- Musgrave, R. (1959). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: McGraw Hill.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda pública: Teórica y Aplicada*. Madrid: McGraw Hill.
- Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*.
- Ortiz Jiménez, J. D. (27 de Noviembre de 2018). Presupuesto de Medellín para 2019, aprobado entre reparos al avance de obras. *El Colombiano*.
- Poder Ejecutivo. (2007). Proyecto de Ley 1572/2007-PE. Lima, Perú.
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Rodríguez Pachecho, J. A. (2017). Contrato de obras por impuestos. El régimen legal de las solicitudes de mayores obras o impactos económicos. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salinas Rivas, S. F. (2015). Obras por Impuestos: Cuellos de Botella y Propuesta de Mejoras. *Derecho & Sociedad*, 273-287.
- Salinas Rivas, S. F. (2016). *Obras por impuestos en Perú: una alternativa por explotar*. Santiago de Chile.
- SECOMPETITIVO: Competitividad para el Perú. (2017). *Guía metodológica: La ruta de la inversión en obras por impuestos (OXI)*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Semana. (2015). En la ardiente Guajira los niños mueren de hambre y sed. *Semana*.
- Sentencia del Consejo de Estado 21035, 68001-23-31-000-2011-00050-02(21035) C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (Consejo de Estado - Sala Cuarta 30 de Marzo de 2016).
- Shah, A. (2008). *Análisis del gasto público*. Bogotá: Mayol Ediciones S.A.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público* (Vol. Cuarta edición). Barcelona: Antoni Bosch.