

**OBRAS POR IMPUESTOS EN COLOMBIA: BALANCES Y DESAFÍOS DE ESTE  
MECANISMO**

**DANIELA CÓRDOBA CADAVID**

**MONOGRAFÍA COMO  
REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE ABOGADA**

**ASESOR: JUAN ANTONIO GAVIRIA GIL**

**UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2023**

## RESUMEN

El mecanismo de Obras por Impuestos fue adoptado en Colombia para involucrar al sector privado en la ejecución de proyectos con trascendencia social, especialmente, en la construcción de paz a raíz del Acuerdo de Paz firmado en el año 2016. De esta forma, las empresas privadas pueden pagar su Impuesto sobre la Renta y Complementarios ejecutando obras en territorios afectados por la pobreza y la violencia.

Actualmente, a pesar de que ha rendido frutos, se puede evidenciar que, en la práctica, los contribuyentes interesados se enfrentan a grandes retos a la hora de ejecutar los proyectos, situación que ha limitado la implementación eficaz de este mecanismo. En consecuencia, el eje central de este trabajo se enfoca en dos aspectos: a) cuál es el balance del mecanismo de Obras por Impuestos tras más de cinco años de su reglamentación; y b) cuáles son los desafíos prácticos a los que se han enfrentado algunas empresas privadas a la hora de ejecutar sus proyectos, lo que puede ser útil para proponer cambios que permitan mejorar la funcionalidad y eficacia de este esquema innovador de cumplimiento de obligaciones tributarias. A partir de los datos e información recolectada, se presentaron recomendaciones y propuestas que permitieran un mejor desarrollo del mecanismo.

**Palabras clave:** Obras por Impuestos, impuesto sobre la renta, contribuyentes, obligaciones tributarias, posconflicto, ZOMAC, PDET, Banco de Proyectos, inversión social.

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. OBJETIVOS .....	8
2.1. Objetivo general .....	8
2.2. Objetivos específicos .....	8
3. METODOLOGÍA.....	9
4. OBRAS POR IMPUESTOS.....	13
4.1. ORIGEN DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS.....	13
4.2. APROXIMACIÓN A LAS OBRAS POR IMPUESTOS EN COLOMBIA .....	14
4.2.1. Antecedentes.....	14
4.2.2. Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC- .....	16
4.2.3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-.....	17
4.2.4. Generalidades de las Obras por Impuestos .....	19
4.2.4.1. Opción fiducia.....	20
4.2.4.2. Opción convenio.....	21
4.2.4.3. Banco de proyectos .....	24
4.2.4.4. Cupo CONFIS .....	25
5. BALANCE DE LAS CINCO VIGENCIAS DEL MECANISMO OXI .....	26
6. IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS CONTRIBUYENTES .....	38
6.1. Motivaciones de las empresas privadas para acudir al mecanismo Oxi .....	39
6.2. Preferencia en las opciones del mecanismo Oxi .....	42
6.3. Desafíos en la implementación.....	43
6.4. Estrategias implementadas por los contribuyentes para enfrentar los desafíos presentados .....	50

6.5. Propuestas de mejora .....	53
6.6. El rol de las entidades públicas .....	55
7. COMENTARIOS ADICIONALES Y RECOMENDACIONES.....	58
8. CONCLUSIONES .....	61
9. REFERENCIAS .....	64
10. BIBLIOGRAFÍA.....	69
11. ANEXOS.....	72

## LISTA DE TABLAS

**Tabla 1.** *Guía de preguntas de las entrevistas.*

**Tabla 2.** *Distribución por subregiones PDET.*

**Tabla 3.** *Evolución del cupo CONFIS en los años 2018 – 2023.*

**Tabla 4.** *Proporción de recursos invertidos en PDET y ZOMAC con el mecanismo Oxl.*

**Tabla 5.** *Relación de los montos y número de proyectos financiados por cada sector en las cinco vigencias.*

## LISTA DE GRÁFICAS

**Gráfica 1.** *Preferencia en las opciones del mecanismo Oxl en las cinco vigencias.*

**Gráfica 2.** *Distribución de los proyectos por subregión PDET en las cinco vigencias.*

**Gráfica 3.** *Proyectos de dotación por sector en las cinco vigencias.*

**Gráfica 4.** *Relación de contribuyentes y número de proyectos de las líneas de inversión en las cinco vigencias.*

## LISTA DE ANEXOS

**Anexo A.** Transcripción de las entrevistas semiestructuradas.

**Anexo B.** Cuestionario en Google Forms.

**Anexo C.** Formato de consentimiento informado.

## 1. INTRODUCCIÓN

En Colombia, tras más de 50 años de conflicto armado interno con la guerrilla de las FARC, se firmó el Acuerdo de Paz entre el gobierno nacional y los integrantes de este grupo armado en el año 2016; no obstante, los retos no terminaban con dicha firma, ya que las consecuencias sociales, culturales, económicas y ambientales siguen vigentes a la fecha. En este sentido, los desafíos más grandes se concentran en aquellas zonas del territorio nacional sobre las cuales los grupos armados tuvieron mayor repercusión, representando para estas poblaciones un atraso en diferentes aspectos como infraestructura, educación, servicios públicos domiciliarios, salud, entre otros.

Por lo anterior, y en búsqueda de caminos para enfrentar esta situación, el Gobierno nacional propuso el mecanismo de Obras por Impuestos (OxI) con el fin de involucrar al sector privado en la inversión de proyectos que harían viable el posconflicto, es decir, se detectó que la participación de las empresas privadas era fundamental para cerrar las brechas existentes en las zonas más azotadas por el conflicto. Como resultado, esta figura fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico por medio del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

Obras por impuestos es, en términos generales, un mecanismo ofrecido a aquellas personas naturales o jurídicas, que tienen la obligación de pagar el impuesto sobre la renta y complementarios y que en el año o periodo gravable anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT (\*)<sup>1</sup>. Lo anterior, con el fin de que puedan pagar hasta el 50% del impuesto, con base en la declaración de renta, para invertirlo en proyectos sociales viabilizados y priorizados (opción fiducia, art. 238 de la Ley 1819 de 2016) o que puedan celebrar convenios con entidades públicas de orden nacional para realizar estos proyectos, con compromisos de inversión que no superen el 30% del patrimonio contable del contribuyente del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos, a cambio de títulos negociables denominados Títulos de Renovación del Territorio (opción convenio, art. 800-1 del Estatuto Tributario).

---

<sup>1</sup> (\*) Unidad de Valor Tributario. Para el año 2023, 33.610 UVT equivalen a COP \$1.425.467.320.

Estos proyectos, que se pueden materializar a través de obras, servicios o bienes, se enfocan principalmente en aquellos territorios que necesitan ser transformados en el marco del posconflicto, esto es, en las llamadas Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

Asimismo, estos proyectos están dirigidos a financiar aspectos relacionados con infraestructura (vial, productiva, cultural, deportiva), agua potable y saneamiento básico, energía, educación pública, salud pública, tecnología de la información y comunicaciones, adaptación al cambio climático, bienes públicos rurales y gestión del riesgo. Es por esto que al estar involucrados los derechos fundamentales de los habitantes de las zonas más afectadas por la pobreza y la violencia, es de suma importancia que se concentren esfuerzos en fortalecer el mecanismo de Obras por Impuestos, la institucionalidad y la normatividad, ya que esto abre el camino para el desarrollo de los territorios a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), en el marco de la Reforma Rural Integral y de los Acuerdos de Paz.

Por consiguiente, derivado del estudio que se realizará, será posible entender: I) cuál es el balance del mecanismo de Obras por Impuestos tras pasar más de cinco años desde su implementación, lo que se logrará al analizar los datos compilados por la Agencia de Renovación del Territorio; II) cuáles son los desafíos prácticos de este mecanismo de pago a través de la recolección de datos e investigación bibliográfica, para lo que se tendrá como punto de partida las respuestas dadas por algunos contribuyentes, quienes responderán un cuestionario que permitirá conocer sus experiencias a la hora de implementar el mecanismo; III) a partir de lo anterior, se buscarán propuestas para enfrentar los desafíos existentes en la ejecución del mecanismo para que los actores interesados puedan elaborar planes de acción que permitan garantizar la eficacia en su implementación.

Es fundamental aclarar que esta investigación está correlacionada con el trabajo de grado titulado “Análisis jurídico del mecanismo Obras por Impuestos: Una mirada al marco jurídico de las Obras por Impuestos como alternativa para la disminución de desigualdad socioeconómica en Colombia” de Valentina Hincapié Velásquez, el cual tuvo como objetivo central realizar un análisis normativo del mecanismo Obras por Impuestos.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo general**

Realizar un balance general de la evolución del mecanismo denominado Obras por Impuestos tras cinco años de vigencia en Colombia, para posteriormente examinar cuáles han sido los desafíos legales y prácticos enfrentados por los contribuyentes en su implementación, con la finalidad de formular recomendaciones para que este mecanismo sea funcional y eficaz.

### **2.2. Objetivos específicos**

- Estudiar la normatividad y los antecedentes referentes al mecanismo de Obras por Impuestos a efectos de contextualizar.
- Presentar información relevante reunida por la Agencia de Renovación del Territorio -ART- y por la Fundación Ideas para la Paz para conocer, a través de datos cuantitativos y cualitativos, el balance actual del mecanismo de Obras por Impuestos.
- Recolectar datos a través de entrevistas y encuestas que se realizarán a actores relevantes de algunas compañías del sector privado en Colombia, con la finalidad de conocer la percepción que tienen sobre las Obras por Impuestos, a qué retos prácticos se han enfrentado, cómo los han sorteado y cuáles son los vacíos, incongruencias o dificultades que se han generado desde la normatividad.
- Proponer algunas recomendaciones para que el mecanismo de Obras por Impuestos sea funcional y eficaz en Colombia.
- Presentar propuestas que permitan enfrentar los principales retos, detectados en este estudio, a la hora de implementar el mecanismo de Obras por Impuestos.

### 3. METODOLOGÍA

Este trabajo fue una investigación jurídica, específicamente, se enmarcó en la investigación de campo o empírica en términos de García<sup>2</sup>, donde se aplican técnicas como las encuestas y las entrevistas. En todo caso, y según Fernández, Urteaga y Verona<sup>3</sup>, la investigación empírica siempre será mixta porque se debe valer también de la dogmática jurídica, entendida como aquella que su objeto de estudio se enfoca en las normas positivas y las instituciones jurídicas que emanan de las fuentes del Derecho, como lo expresan Ramos<sup>4</sup> y Aranzamendi<sup>5</sup>.

En primer lugar, este trabajo consistió en realizar una aproximación al mecanismo de obras por impuestos en Colombia, para lo cual se abordó, en términos generales, las principales disposiciones consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano. Asimismo, esta investigación se apoyó en fuentes bibliográficas que permitieron contextualizar el origen de este mecanismo de pago.

En segundo lugar, con el fin de conocer el estado de implementación del mecanismo, se acudió a recolectar información de tipo cuantitativa derivada principalmente de las bases de datos de la Agencia de Renovación del Territorio y de las investigaciones previas

---

<sup>2</sup> GARCÍA FERNANDEZ, Dora. Capítulo: La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI, del libro Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. Ciudad de México: Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. p. 455 y 456.

<sup>3</sup> FERNÁNDEZ FLECHA, María; URTEAGA CROVETTO, Patricia y VERONA BADAJOZ, Aarón. Guía de investigación en Derecho. Lima, Perú: Edición Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 19.

<sup>4</sup> RAMOS, Carlos. Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento. Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley, Editorial Iustitia, 2011. p. 94-95. Parafraseado por FERNÁNDEZ FLECHA, María; URTEAGA CROVETTO, Patricia y VERONA BADAJOZ, Aarón. Guía de investigación en Derecho. Lima, Perú: Edición Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 18.

<sup>5</sup> ARANZAMENDI, Lino. Diseño y Proceso de la Investigación Jurídica. Arequipa: Editorial Adrus, 2005. P. 189 – 192. Parafraseado por FERNÁNDEZ FLECHA, María; URTEAGA CROVETTO, Patricia y VERONA BADAJOZ, Aarón. Guía de investigación en Derecho. Lima, Perú: Edición Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. p. 18.

realizadas por la Fundación Ideas para la Paz. A partir de lo anterior, este trabajo delimitó el estudio a las vigencias que ya fueron concluidas, es decir, abarca desde el año 2018, cuando el sector privado comenzó a realizar proyectos de inversión a través de esta figura, hasta el año 2022, con lo cual el tiempo que cubre el estudio es de 5 años. Sobre esta base, se analizaron los datos teniendo en cuenta factores como la ubicación geográfica, cantidad, sectores y montos de inversión de los proyectos, así como los principales contribuyentes que han pagado impuestos mediante obras, lo que permitió dar un balance de lo que ha logrado el mecanismo en Colombia.

Partiendo de este punto, la información recopilada se sintetizó en gráficos y tablas para comprender mejor los datos y cifras, lo que permitió exponer de manera organizada cuál es el balance de este mecanismo en las diferentes vigencias y poder conocer si el mecanismo tuvo un balance positivo o negativo.

Por último, a efectos de conocer la realidad práctica en la implementación de esta figura en Colombia, se recopiló información con la ayuda de entrevistas semiestructuradas, que tienen como punto de partida una guía de preguntas elaborada previamente que puede ajustarse a los entrevistados sobre la marcha del encuentro, pero dicho cuestionario no se sigue de forma rígida. Posteriormente, se procedió a transcribir las entrevistas con un grado de edición alto, en términos de Farías y Montero<sup>6</sup> “hablamos de un tipo de intervención que procura clarificar o hacer más amenos los relatos, sin llegar a modificarlo”, como se contempla en el Anexo A.

Por medio de estos cuestionarios con preguntas abiertas y cerradas, se indagó por las experiencias que han tenido a la hora de pagar impuestos mediante obras como se expone a continuación:

---

<sup>6</sup> FARÍAS, Levy y MONTERO, Maritza. De la transcripción y otros aspectos artesanales de la investigación cualitativa. *International Journal of Qualitative Methods* 4 (1) March 2005. p. 11 y 12.

**Tabla 1.** Guía de preguntas de las entrevistas.

#	Preguntas
1	¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras?
2	¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras?
3	Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?
4	¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos?
5	¿Ha terminado pagando más por la obra del saldo a pagar por el impuesto de renta?
6	¿Siente que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?
7	¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?
8	¿De qué manera han podido solucionar estas contingencias o retos?
9	¿Qué riesgos legales han detectado en la realización de obras por impuestos?
10	¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?
11	¿Cómo ha sido el acompañamiento de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?
12	¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?
13	¿Volvería a pagar impuestos con obras?
14	¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?

**Fuente:** elaboración propia.

Estas entrevistas semiestructuradas fueron aplicadas a diferentes compañías del sector privado que han acudido al mecanismo, particularmente a GRUPO NUTRESA (\*)<sup>7</sup>, GRUPO ARGOS(\*\*)<sup>8</sup>, CELSIA COLOMBIA(\*\*\*)<sup>9</sup>, ISAGEN y GRUPO BIOS(\*\*\*\*)<sup>10</sup>.

Por otro lado, las encuestas se realizaron mediante la plataforma Google Forms y las preguntas pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://forms.gle/RyCF8hyBcrkzQtk8>. Cabe anotar que se optó por este último método de recolección de datos como una alternativa para facilitar la participación de las personas encargadas de las obras por impuestos en las compañías contactadas y para incrementar el volumen de información; sin embargo, este instrumento fue de uso excepcional y a él solo se acudió para conocer la experiencia de GRUPO BANCOLOMBIA, ya que no se pudo realizar la entrevista sincrónica.

Cabe aclarar que inicialmente se intentó la comunicación vía correo electrónico con diferentes contribuyentes, pero solo seis (6) aceptaron la invitación de participar en la investigación. Dado el corto tiempo de la investigación, y la época en que se realizó, de cierres contables y de asambleas, es un número positivo e importante, que a pesar de no ser significativo estadísticamente, da luces sobre la aplicación del mecanismo de Oxl en Colombia. En consecuencia, esta parte del estudio se desarrolló con una muestra limitada pero que permitió cumplir con el objetivo de conocer las experiencias de algunas empresas privadas con el mecanismo Oxl.

---

<sup>7</sup> (\*) Se entrevistó a Líder de proyectos fiscales en Servicios Nutresa S.A.S., quien comentó la experiencia de las filiales de Grupo Nutresa que han participado en el mecanismo, como: Compañía Nacional de Chocolates, Compañía de Galletas Noel, Industrias Aliadas, Colcafé, Novaventa Comercial Nutresa y Doria.

<sup>8</sup> (\*\*) Se entrevistó al Líder Creamos valor social de Grupo Argos S.A., quien comentó la experiencia de las filiales que han participado en el mecanismo, como: Celsia Colombia y Cementos Argos.

<sup>9</sup> (\*\*\*) Partiendo de la anotación anterior, se entrevistó de forma individual a un integrante del equipo de Asuntos Legales del Negocio de Celsia Colombia S.A. E.S.P. para profundizar en la experiencia de esta compañía.

<sup>10</sup> (\*\*\*\*) Se entrevistó a un integrante del equipo de Sostenibilidad Corporativa de Grupo BIOS quien comentó la experiencia de las filiales que han participado en el mecanismo, como: Contegral y PIC.

De igual forma, esta etapa del trabajo se complementó, en términos de Clavijo, Guerra y Yáñez<sup>11</sup>, con la técnica cualitativa de investigación documental, haciendo énfasis en los artículos publicados por la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la cual ha realizado seguimiento al desarrollo de esta figura y especialmente al impacto en los territorios vulnerables y afectados por el conflicto armado.

Finalmente, una vez se recolectaron los datos cuantitativos y cualitativos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo, se realizó un análisis de resultados y a partir de este, se formularon algunas recomendaciones para mejorar la implementación del mecanismo Oxl en Colombia.

## **4. OBRAS POR IMPUESTOS**

### **4.1. ORIGEN DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS**

La figura de las Obras por Impuestos surge en Perú mediante la Ley No. 29230 del 20 de mayo de 2008, en búsqueda de mejorar las condiciones de vida de las zonas menos desarrolladas en dicho país. No sobra mencionar que, como también se reitera más adelante, Perú es un país no solo limítrofe con Colombia, sino también con características sociales, jurídicas y económicas similares a las de nuestro país. Se trata de un mecanismo para que las empresas privadas, con cargo a su futuro impuesto sobre la renta, participen en la ejecución de Proyectos de Inversión Pública (PIP) priorizados por las respectivas entidades estatales de acuerdo con sus políticas y planes de desarrollo (bien sea nacional, regional o local) y que además sean declarados viables por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

---

<sup>11</sup> CLAVIJO CÁCERES, Darwin; GUERRA MORENO, Débora y YÁÑEZ MEZA, Diego. Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Universidad de Pamplona. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, D.C, 2014. p. 37.

En este caso, Salinas expone que “la empresa privada recupera el monto invertido mediante la emisión por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de los Certificados de Inversión Pública Regional y Local o Nacional (CIPRL) que tienen efecto cancelatorio contra el pago del impuesto a la renta resultante a cargo de la empresa”<sup>12</sup>. En otras palabras, es un mecanismo que ofrece la posibilidad a las empresas del sector privado de cumplir con sus obligaciones tributarias ejecutando obras públicas.

A pesar de que, en principio, la promoción y ejecución de las obras públicas de un país está en cabeza de la Administración Pública, según Franco y Díaz<sup>13</sup>, en la práctica se evidencia que esas obras destinadas a cumplir con los fines sociales del Estado tardan en ejecutarse o no se llegan a ejecutar, por lo que la Ley No. 29230 del 20 de mayo 2008, se expide ante esta limitación del sector público de satisfacer las necesidades sociales.

## **4.2. APROXIMACIÓN A LAS OBRAS POR IMPUESTOS EN COLOMBIA**

### **4.2.1. Antecedentes**

Colombia tiene un contexto similar al de Perú, son países permeados por la pobreza, la violencia, el poco crecimiento económico y la corrupción. En el caso colombiano, el mecanismo de Obras por Impuestos surge a partir de un acontecimiento trascendental para la historia del país: el Acuerdo de Paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC en el año 2016.

---

<sup>12</sup> SALINAS RIVAS, Sergio. Obras por Impuestos en Perú: una alternativa por explotar. Ponencia en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile, 2016. p. 2.

<sup>13</sup> FRANCO DUHARTE, Adrián y DÍAZ SUBAUSTE, Rodrigo. Manos privadas a la Obra: Una aproximación al mecanismo de Obras por Impuestos. Lima: Ontier Ugarte del Pino, 2015. p. 1.

Para entrar en contexto, los miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), generaron un conflicto armado interno que se extendió por más de 50 años y que afectó especialmente las zonas rurales del territorio, empujándolas al atraso y al abandono estatal. En consecuencia, el Acuerdo de Paz buscó impedir la existencia de más víctimas y construir una paz estable y duradera, como lo manifiesta el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia<sup>14</sup>.

Uno de los puntos principales de este acuerdo, es mejorar las oportunidades para el campo a través de una Reforma Rural Integral (RRI), donde se busca, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “generar una gran transformación de la realidad rural, orientada a integrar las regiones al desarrollo, erradicar la pobreza rural y asegurar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía en las zonas rurales. El objetivo central es lograr el bienestar de los habitantes del campo. Esto implica que el Estado realice esfuerzos extraordinarios”<sup>15</sup>. Dentro de esos esfuerzos extraordinarios, se articularon instituciones, normas jurídicas y políticas públicas.

Por consiguiente, desde el Gobierno nacional se propuso adoptar el mecanismo de Obras por Impuestos con el fin de involucrar al sector privado en la construcción de paz y en la inversión de proyectos sociales; a palabras de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “La Reforma Rural Integral requiere un gran esfuerzo de adecuación institucional y presupuestal, en la que el Gobierno ha trabajado, pero requiere también que todos los colombianos y colombianas participen y aporten en el proceso de construcción de la paz”<sup>16</sup>. En consecuencia, se expide inicialmente la Ley 1819 de 2016, que adoptó el mecanismo

---

<sup>14</sup> MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. ABC del Acuerdo Final. Cartilla pedagógica. Bogotá, 2016. p. 7.

<sup>15</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP, 2018. Tomo No. 2. p. 38.

<sup>16</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, Tomo 2. Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP, 2018. p. 43.

Oxl, reglamentado en el Decreto 1915 de 2017, donde se hizo énfasis en beneficiar a los municipios clasificados como ZOMAC.

#### **4.2.2. Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC-**

Esta categoría hace referencia a las zonas más afectadas por el conflicto armado, englobando un conjunto de municipios definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, tal y como lo establece la Ley 1819 de 2016<sup>17</sup>. Dicha ley, también estipula que su creación pretende fomentar “el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales, en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) buscando cerrar la brecha económica y social existente entre ellas y el resto del país”<sup>18</sup>, por lo que el Decreto 1650 de 2017 fijó expresamente cuáles municipios del territorio nacional tendrán esta clasificación.

Los criterios señalados por el Decreto 1650 de 2017 para su selección son: "i) índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) índice de Incidencia del Conflicto Armado (IIICA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. Adicionalmente, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET”<sup>19</sup>. Estos territorios son definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de

---

<sup>17</sup> COLOMBIA. Numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 50.101.

<sup>18</sup> COLOMBIA. Artículo 235 de la Ley 1819 de 2016. Op. cit.

<sup>19</sup> COLOMBIA. Anexo No. 2 del Decreto 1650 de 2017. Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237 de la Ley 1819 de 2016.

Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en virtud del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016.

#### **4.2.3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-**

Con base en el Decreto Ley 893 de 2017, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) hacen referencia a “un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final”<sup>20</sup>.

Cada uno de estos PDET se instrumentalizan en lo que se denomina un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales se edifican a través de pactos comunitarios, étnicos y municipales. Los pactos municipales son importantes debido a que tienen como propósito identificar y priorizar las necesidades del territorio para elaborar iniciativas que permitan superarlas.

Actualmente, existen 344 municipios clasificados como ZOMAC de los cuales 170 están integrados en los PDET y se agrupan en 16 subregiones a saber:

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Artículo 1° del Decreto Ley 893 (28, mayo, 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Diario Oficial No. 50.247.

**Tabla 2.** *Distribución por subregiones PDET.*

<b>SUBREGIÓN</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>NÚM. DE MUNICIPIOS</b>
Alto Patía – Norte del Cauca	Cauca, Nariño y Valle del Cauca	24
Arauca	Arauca	4
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Antioquia	13
Catatumbo	Norte de Santander	8
Chocó	Antioquia y Chocó	14
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense	Caquetá y Huila	17
Macarena - Guaviare	Guaviare y Meta	12
Montes de María	Bolívar y Sucre	15
Pacífico Medio	Cauca y Valle del Cauca	4
Pacífico y Frontera Nariñense	Nariño	11
Putumayo	Putumayo	9
Sierra Nevada - Perijá	Cesar, La Guajira y Magdalena	15
Sur de Bolívar	Antioquia y Bolívar	7
Sur de Córdoba	Córdoba	5
Sur del Tolima	Tolima	4
Urabá Antioqueño	Antioquia	8

**Fuente:** elaboración propia con base en el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017<sup>21</sup>.

Desde este punto de partida, la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo de Paz tiene como propósito transformar de forma positiva las zonas rurales que fueron especialmente impactadas por el conflicto armado y es por esto que la finalidad de los PDET es cerrar la brecha existente entre el campo y la ciudad, mejorando el desarrollo de las zonas rurales a través de estrategias, planes de acción y políticas públicas.

---

<sup>21</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Decreto Ley 893 de 2017 (28, mayo, 2017). Op. Cit. art. 3.

De este modo, según los datos consignados por la ART<sup>22</sup>, a través de estos programas se realizó un proceso participativo que involucró a más de 220.000 personas pertenecientes a estas zonas priorizadas, las cuales propusieron 32.808 iniciativas para atender sus necesidades. De manera que la articulación de recursos para los propósitos anhelados es esencial para el desarrollo de los PDET.

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

Teniendo claro el contexto expuesto preliminarmente, Colombia se inspiró en el mecanismo de Obras por Impuestos que habían desarrollado en Perú, adaptándolo a las necesidades propias de nuestro país y para cumplir las finalidades ya vistas en el marco del Acuerdo de Paz. Por consiguiente, es menester estudiar de forma breve los principales aspectos de la normatividad colombiana vigente en la materia.

Obras por Impuestos es, en términos generales, un mecanismo para que las personas naturales y jurídicas que en el año o periodo gravable anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT y que tienen la obligación de pagar el impuesto sobre la renta y complementarios, puedan financiar la realización de proyectos de inversión social en territorios vulnerables, con altos índices de pobreza e impactados por el conflicto armado. Lo anterior, según la opción del mecanismo que seleccionen: opción convenio u opción fiducia, como se abordará posteriormente.

Desde este punto de partida, el mecanismo representa muchos beneficios para diferentes actores de la sociedad; por ejemplo: a) los riesgos técnicos y financieros de la obra son asumidos por la empresa privada que la ejecuta, lo que representa una ventaja para las entidades estatales, quienes no deben llevar a cabo directamente las obras sociales que en principio están en cabeza suya; b) las empresas privadas conocen directamente la destinación de sus impuestos y pueden impulsar su Responsabilidad Social Empresarial

---

<sup>22</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. Consejo Directivo Agencia de Renovación del Territorio, 27 de enero de 2023. p. 6 y 7.

así como sus metas ambientales, sociales y de gobierno, lo cual ayuda a fortalecer las relaciones con las comunidades y mejora la percepción de los grupos de intereses (inversionistas, proveedores, etc.); c) representa desarrollo económico, social y cultural de aquellos territorios más vulnerables y afectados por la violencia, mejorando la calidad de vida de los habitantes de las zonas impactadas con estos proyectos; y d) la comunidad observa la inversión efectiva de los impuestos, lo que refuerza sus lazos y confianza con el Estado.

#### **4.2.4.1. Opción fiducia**

Esta opción está contenida en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 (modificado por el Decreto Ley 883 de 2017, la Ley 2010 de 2019 y la Ley 2277 de 2022)<sup>23</sup> y hace referencia a la posibilidad de que las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta que hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT, puedan pagar hasta el 50% del valor de dicho impuesto destinándolo a invertir en proyectos de impacto social en los territorios ZOMAC y/o PDET, a través de una fiducia. Bajo esta modalidad se puede invertir en:

- Construcción y/o reparación de infraestructura vial.
- Energía.
- Suministro de agua potable.
- Alcantarillado.
- Educación pública.
- Salud pública.

---

<sup>23</sup> COLOMBIA. Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016.

En cuanto al procedimiento general de implementación de la opción fiducia, la ART y el DNP<sup>24</sup> lo sintetizan en las siguientes etapas: I) presentación y revisión de iniciativas. II) estructuración, viabilidad y registro en el banco de proyectos; III) selección de proyectos, solicitud y aprobación de vinculación al pago del impuesto; IV) constitución de la fiducia (depósito del dinero) y preparación para la ejecución del proyecto (contratación de la interventoría, de la gerencia y de los terceros), V) ejecución y entrega del proyecto, donde la entidad nacional competente certifica que recibió a satisfacción y la DIAN extingue la obligación tributaria al contribuyente.

Cabe destacar que la DIAN extinguirá la obligación tributaria cuando se produzca la entrega de la obra totalmente construida y en disposición para su uso y/o funcionamiento a la entidad nacional competente, previo informe final de la interventoría para que el ministerio certifique el recibo a satisfacción. Luego, de acuerdo con la ART y el DNP<sup>25</sup>, la entidad nacional competente entrega la obra a la entidad territorial o a quien corresponda como beneficiaria.

#### **4.2.4.2. Opción convenio**

Esta opción está contenida en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario (modificado por artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y artículo 26 de la Ley 2277 de 2022)<sup>26</sup> y hace referencia a la posibilidad de que las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año gravable inmediatamente anterior hayan tenido ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT,

---

<sup>24</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual Operativo de Obras por Impuestos en el marco de la Resolución Conjunta No. 2411 del 12 de noviembre de 2020. Por la cual se adopta el Manual Operativo de Obras por Impuestos. p. 27.

<sup>25</sup> Ibid., p. 18.

<sup>26</sup> COLOMBIA. Artículo 800-1 del Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989 (modificado por artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y artículo 26 de la Ley 2277 de 2022).

puedan celebrar convenios con entidades públicas del nivel nacional para ejecutar proyectos en territorios ZOMAC y/o PDET y, a cambio, reciben Títulos para la Renovación del Territorio -TRT- (\*)<sup>27</sup>, que pueden ser utilizados para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta. Es importante anotar que los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente<sup>28</sup>.

Bajo esta modalidad se puede invertir en:

- Agua potable, saneamiento básico y alcantarillado.
- Energía.
- Salud pública.
- Educación pública.
- Infraestructura de transporte, cultural y deportiva.
- Bienes públicos rurales e infraestructura productiva.
- Tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Adaptación al cambio climático.
- Gestión del riesgo.
- Pago por servicios ambientales.

El artículo 34 de la Ley 2155 de 2021 modificó el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, extendiendo el ámbito de aplicación a proyectos en territorios que no necesariamente son ZOMAC pero que presentaban altos índices de pobreza, carecían total o parcialmente de infraestructura para la provisión de los servicios públicos domiciliarios, se encontraban en lugares no interconectados, se clasificaban como Áreas de Desarrollo Naranja -ADN-, o

---

<sup>27</sup> (\*) Los TRT son emitidos por la DIAN. Se trata de una contraprestación que se entrega a los contribuyentes que ejecutaron y entregaron, a satisfacción de la entidad nacional competente, un proyecto mediante la opción convenio. Este título puede ser negociado y ser utilizados por su tenedor para el pago de hasta el 50% del impuesto sobre la renta (Artículo 1.6.6.5.2. del Decreto 1625 de 2016 y artículo 800-1 del Estatuto Tributario).

<sup>28</sup> COLOMBIA. Artículo 800-1 del Decreto 624 de 1989. Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.756 de 30 de marzo de 1989 (modificado por artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 y artículo 26 de la Ley 2277 de 2022).

eran proyectos declarados de importancia nacional necesarios para la reactivación económica y social del país a raíz de la pandemia por COVID-19<sup>29</sup>. Empero, estas extensiones fueron eliminadas por la Ley 2277 de 2022, el cual limita los proyectos a los territorios ZOMAC y/o PDET, aunque también pueden ser considerados proyectos en municipios que no tienen esta categoría, pero que son estratégicos para mejorar económica y socialmente a los municipios ZOMAC. Además, se incluyó a los departamentos de la región de la Amazonía que tengan una población inferior a 85.000 habitantes<sup>30</sup>.

En cuanto al procedimiento general y la aplicación de la opción fiducia, la ART y el DNP<sup>31</sup>, lo sintetiza en las siguientes etapas: A) conformación del banco de proyectos; B) manifestación de interés, distribución del cupo CONFIS y aprobación del convenio con la entidad correspondiente; C) suscripción del convenio, ejecución y entrega del proyecto; D) la entidad nacional competente certifica que recibió a satisfacción y la DIAN realiza el proceso para la entrega del Título para la Renovación del Territorio.

Finalmente, como lo formulan Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez<sup>32</sup>, el contribuyente paga la totalidad del impuesto sobre la renta y solo recibe los TRT una vez es entregada la obra. Como lo consigna la ART y el DNP<sup>33</sup>, cuando se entrega la obra, bien o servicio y es recibido a satisfacción por la entidad nacional competente (con base en las obligaciones estipuladas

---

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Artículo 34 de la Ley 2155 de 2021 que modificó el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.797 de 14 de septiembre de 2021.

<sup>30</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2277 del 13 de diciembre de 2022. “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

<sup>31</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Op. cit., p. 19.

<sup>32</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Obras por Impuestos ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro del mecanismo. Fundación Ideas para la Paz, en asocio con Suecia Sverige. Notas estratégicas No. 26, 2022. p. 12.

<sup>33</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Op. cit., p. 21.

en el convenio), esta emite un certificado dirigido a la DIAN para que expida el TRT a favor del contribuyente.

#### **4.2.4.3. Banco de proyectos**

El banco de proyectos hace referencia al sistema web a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en donde se consignan todos aquellos proyectos que previamente tienen un concepto de viabilidad técnica y presupuestal, que ya han sido aprobados por la ART y que cuentan con el visto bueno del DNP. De allí, los contribuyentes pueden elegir las iniciativas que deseen financiar mediante el mecanismo Oxl; sin embargo, nada obsta para que los contribuyentes presenten sus propios proyectos en fase de prefactibilidad o factibilidad, pero deberán ser aprobados por la ART con arreglo a la Ley 1819 de 2016 y la Ley 2277 de 2022 (que modificó el art. 800-1 del Estatuto Tributario)<sup>34</sup>.

Ampliando lo anterior, el Manual Operativo de la ART y del DNP<sup>35</sup> dispuso que la etapa de preinversión se integra por la formulación y la estructuración del proyecto. En un primer momento, con la formulación se busca reconocer necesidades puntuales, delimitar las problemáticas, articularlas con los pilares definidos en los Planes de Desarrollo y trazar las alternativas potenciales. En un segundo momento, la estructuración se lleva a cabo para realizar los estudios pertinentes a fin de que el proyecto en fase de prefactibilidad transite a la fase de factibilidad por ser adecuado técnica, financiera, social y legalmente. Una vez revisado y viabilizado, se registra en el banco de proyectos.

En este sentido, siguiendo el manual antes mencionado, las entidades nacionales o territoriales pueden presentar iniciativas en fase de prefactibilidad, aunque estando sujetas a ser presentadas ante la ART para evaluar si cumple con los requisitos necesarios. En caso de ser aprobada, se incluye en el Listado de Iniciativas y/o Proyectos en Trámite de la ART, en donde el contribuyente puede apoyar esta iniciativa financiando la estructuración,

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Op. cit.

<sup>35</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual Operativo de Obras por Impuestos. p. 11, 30-31, 64-66.

pero esos costos los asume bajo su propia cuenta y riesgo, además de estar condicionado a la asignación del cupo CONFIS.

#### **4.2.4.4. Cupo CONFIS**

El Consejo Superior de Política Fiscal, en adelante CONFIS, es el organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público encargado de definir anualmente cuál es el monto máximo autorizado para la aprobación de proyectos a ser financiados por el mecanismo Oxl en términos de la Ley 1819 de 2016 y del Estatuto Tributario<sup>36</sup>. A este monto máximo se le denominará cupo CONFIS. De acuerdo con la Ley 1819 de 2016<sup>37</sup>, este será distribuido por la ART con el visto bueno del DNP teniendo en cuenta unos criterios de priorización fijados en la normatividad.

Dicho cupo será dividido en dos, ya que según lo estipulado por el Decreto 1208 de 2022 que modificó algunos artículos del Decreto 1625 de 2016<sup>38</sup>, el porcentaje mínimo del cupo máximo aprobado por el CONFIS para los proyectos del artículo 800-1 del Estatuto Tributario, es decir, para los enmarcados en la opción convenio, será del 29%. En otras palabras, el cupo CONFIS se distribuirá en dos: al menos un 29% del total aprobado debe ser asignado para realizar proyectos Oxl mediante la opción convenio y el restante será asignado para los proyectos Oxl opción fiducia.

---

<sup>36</sup> COLOMBIA. Parágrafo 4° del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Op. cit. y parágrafo 3 del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

<sup>37</sup> COLOMBIA. Parágrafo 4° del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Op. cit.

<sup>38</sup> COLOMBIA. Artículo 1.6.6.6.10. del Decreto 1625 de 2016. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria" (modificado por el Decreto 1208 de 2022).

## 5. BALANCE DE LAS CINCO VIGENCIAS DEL MECANISMO OXI

En Perú el mecanismo de Obras por Impuestos, creado en el año 2008 con la expedición de la Ley N° 29230, tardó en posicionarse entre los contribuyentes de este país. Como lo muestra Proinversión<sup>39</sup>, en la primera vigencia (2009) solo se vincularon dos empresas quienes ejecutaron dos (2) proyectos de inversión por valor de 6 millones de soles, esto es, alrededor de 1.600.000 USD. Incluso en los años posteriores, el número de proyectos creció lentamente con un total de seis (6) en el 2010 y siete (7) en el 2011.

De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas de Perú<sup>40</sup>, al cierre de la última vigencia se han adjudicado 514 proyectos por valor de 6.733 millones de soles equivalentes a 1.802.634.842 USD, los cuales se han concentrado en tres sectores: transporte, educación y saneamiento. Además, han participado 147 empresas privadas en las catorce vigencias.

En Colombia, este mecanismo se ha implementado desde el año 2018, por ende, es pertinente estudiar cuáles son los resultados arrojados tras cinco vigencias. En consecuencia, se profundizará en el balance de este instrumento desde el año 2018 hasta el año 2022 y, excepcionalmente, se abordarán algunos datos que se extienden a fechas más recientes, caso en el cual se mencionará de forma expresa.

---

<sup>39</sup> PERÚ. PROINVERSIÓN. Lista de Proyectos Adjudicados y Concluidos mediante Oxi. Estadísticas. Perú, 2022.

<sup>40</sup> PERÚ. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, DESPACHO VICEMINISTERIAL DE ECONOMÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA. Obras por Impuestos 31/12/2022. Reportes estadísticos Obras por Impuestos. Perú, 2022.

**Tabla 3. Evolución del cupo CONFIS en los años 2018 – 2023.**

<b>VIGENCIA</b>	<b>CUPO CONFIS APROBADO</b>	<b>NÚM. DE PROYECTOS</b>	<b>CUPO CONFIS ASIGNADO</b>
2018	\$250.000.000.000	22	\$219.491.697.472
2019	\$250.000.000.000	41	\$242.997.393.587
2020	\$250.502.000.000	38	\$236.145.035.768
2021	\$250.000.000.000	39	\$241.385.705.296
2022	\$500.000.000.000	64	\$491.053.030.528
2023	\$800.000.000.000	No ha sido asignado.	
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.500.502.000.000</b>	<b>204</b>	<b>\$1.431.072.862.655</b>

**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>41</sup>.

Ahora bien, como se observa en la Tabla 3, en las vigencias 2018 – 2021 el cupo aprobado por el CONFIS fue fijado de forma conservadora; sin embargo, a partir del año 2022 se evidencia un crecimiento importante: para dicha vigencia el cupo CONFIS se duplicó con respecto a los años anteriores y, para la vigencia 2023, el cupo aprobado triplicó su valor con respecto a los años 2018 - 2021.

Asimismo, al 31 de enero de 2023, de los más de \$1.4 billones de pesos colombianos asignados a 204 proyectos a través del mecanismo Oxl, alrededor de \$612.380 millones corresponden a 112 proyectos ejecutados. Lo que significa que el 54,9% de los proyectos se encuentran en estado terminado, esto es, al cierre de la vigencia se encuentran pendientes 92 proyectos.

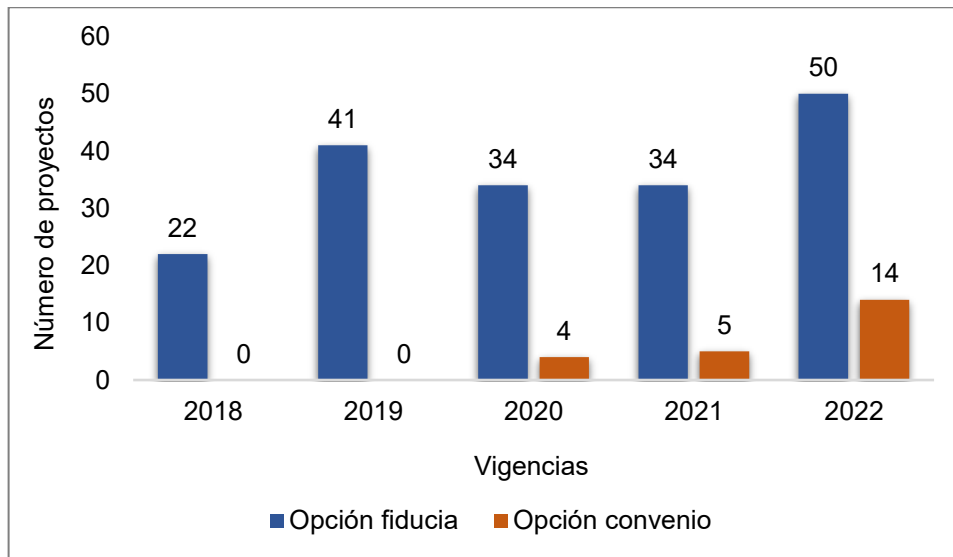
---

<sup>41</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

Partiendo de esta base, a partir del año 2022, por disposición legal se debe destinar un porcentaje mínimo del 29% del cupo aprobado por el CONFIS para los proyectos bajo la opción convenio. Por lo que, en el mencionado año, se aprobaron \$77.939 millones para la opción convenio y \$422.061 millones para la opción fiducia; mientras que para la vigencia 2023 se aprobaron \$80.000 millones para la opción convenio y \$720.000 millones para la opción fiducia.

Frente a esto, la destinación de un porcentaje mínimo para desarrollar proyectos por la opción convenio responde principalmente a dos situaciones: I) Los contribuyentes prefieren la opción fiducia como denota la Gráfica 1; II) a raíz de lo anterior, la normatividad pretende garantizar que la opción convenio tenga más acogida entre los contribuyentes.

**Gráfica 1.** *Preferencia en las opciones del mecanismo Oxl en las cinco vigencias.*



**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>42</sup>.

Al tenor de Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez, la opción convenio se incorporó a la normatividad en un intento de corregir ciertas fallas presentes en la opción fiducia “como el riesgo de incumplir con una obligación tributaria, la concentración en unos pocos sectores

<sup>42</sup> ART, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

y la imposibilidad de recibir pagos graduales por el cumplimiento de hitos”<sup>43</sup>. No obstante, resulta evidente que los contribuyentes siguen optando por la opción fiducia. Esto se debe, según dichos autores<sup>44</sup>, a que algunos contribuyentes consideran que esta opción representa un inconveniente para su flujo de caja y un problema con respecto al valor futuro del dinero.

Asimismo, actualmente en el banco de proyectos publicado por la ART se encuentran registradas 105 iniciativas bajo la opción fiducia y 10 iniciativas registradas bajo la opción convenio, revelando la existencia de un problema estructural que surge desde la formulación de las iniciativas registradas en estado de prefactibilidad y factibilidad.

**Tabla 4.** *Proporción de recursos invertidos en PDET y ZOMAC con el mecanismo Oxl.*

<b>Vigencia</b>	<b>Núm. proyectos PDET</b>	<b>Monto PDET (millones)</b>	<b>Núm. Proyectos ZOMAC</b>	<b>Monto ZOMAC (millones)</b>
2018	14	\$ 161.350	8	\$ 58.141
2019	25	\$ 186.358	16	\$ 56.639
2020	19	\$ 142.572	19	\$ 93.572
2021	19	\$ 121.151	20	\$ 120.234
2022	44	\$ 409.986	20	\$ 81.066

**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Obras por Impuestos ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro del mecanismo. Fundación Ideas para la Paz. Notas estratégicas No. 26, 2022. p. 13.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>45</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

En otro orden de ideas, el mecanismo tiene como objetivo beneficiar a los territorios ZOMAC y/o PDET, con la precisión de que los municipios integrados en los PDET son priorizados al momento de asignar el cupo CONFIS; sin embargo, esta preferencia no representa gran disparidad en términos de cantidad de municipios beneficiados, ya que hasta el momento han resultado favorecidos 106 municipios PDET y 98 municipios en ZOMAC<sup>46</sup>.

Con respecto a los territorios PDET, el mecanismo ha impactado de forma positiva al 62,4% de los 170 municipios que integran estos programas. Además, al estar encabezando los primeros niveles de priorización, los municipios PDET tienen una notable ventaja frente a los municipios ZOMAC en términos de montos invertidos; por un lado, los territorios ZOMAC cuentan con un total de 83 proyectos por valor de 409.653 millones COP, por otro, los integrados en PDET cuentan con un total de 121 proyectos por más de 1 billón COP.

A pesar de lo anterior, no se puede perder de vista que 64 municipios integrados en PDET aún no cuentan con proyectos, lo que lleva a repensar en qué tanto se está garantizando el cierre de brechas en todos los municipios que conforman esta categorización y en qué tanto se están materializando las priorizaciones. Por este motivo, llama la atención que en la vigencia 2021 el número de proyectos ZOMAC superó levemente los proyectos PDET, aunque los montos invertidos en estos últimos fueron ligeramente mayores (Tabla 4), y en el año 2020 ambas categorías contaron con la misma cantidad de proyectos.

Así también, como se observa en la Gráfica 2, seis subregiones PDET han sido las más beneficiadas por el mecanismo como lo son: Sur del Tolima, Alto Patía – Norte del Cauca, Arauca, Putumayo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y el Urabá Antioqueño, siendo el Sur del Tolima el lugar donde más proyectos se han realizado con un total de 20 por más de \$90.000 millones<sup>47</sup>. En contraposición, Chocó, Macarena – Guaviare, Pacífico Medio y el Sur de Córdoba han sido las subregiones menos cobijadas por el mecanismo, siendo el Pacífico Medio la única subregión que hasta el momento no tiene asignados proyectos.

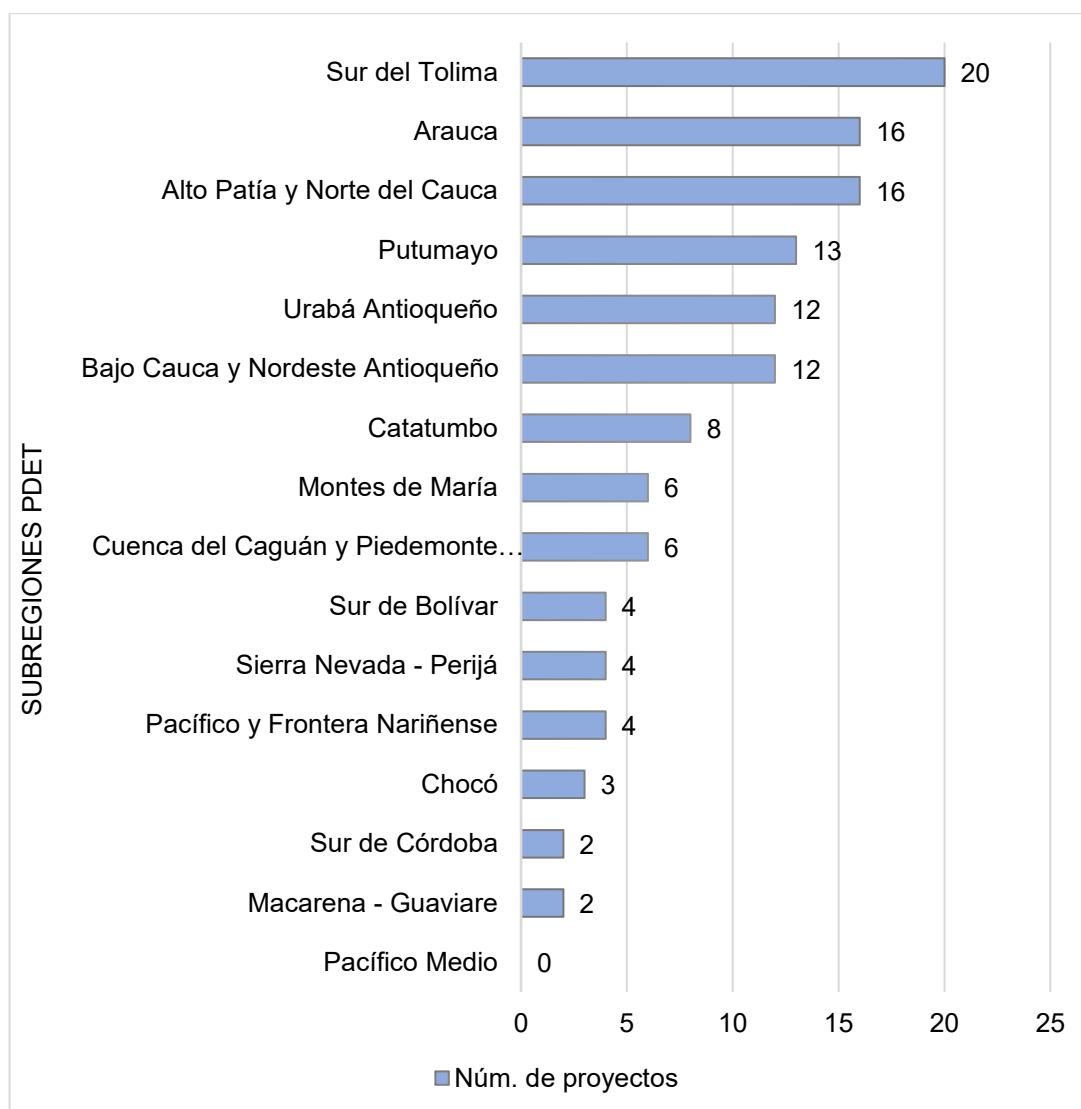
---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

Esta brecha es evidente si se compara el Sur de Tolima y el Pacífico Medio que tienen la misma cantidad de municipios PDET (Tabla 2) y, aun así, el Sur de Tolima es la subregión que tiene más proyectos y mayor inversión, mientras que el Pacífico Medio no tiene proyectos asignados.

**Gráfica 2.** Distribución de los proyectos por subregión PDET en las cinco vigencias.



**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

Esto denota un desequilibrio importante entre las subregiones que compromete la eficacia del mecanismo, ya que no permite que se cumplan los objetivos de cerrar las brechas sociales y económicas de estas zonas vulnerables. Lo anterior representa un problema que comienza con las iniciativas que integran el banco de proyectos, las cuales son presentadas por las entidades territoriales (municipios o departamentos), las entidades públicas del orden nacional o por las empresas; no obstante, se debe partir de la premisa de que las alcaldías de los municipios cubiertos por el mecanismo no tienen grandes capacidades operacionales ni los suficientes medios para realizar los estudios técnicos, financieros, ambientales, sociales y legales, requeridos para estructurar los proyectos.

En consecuencia, se intenta superar este obstáculo con la posibilidad otorgada a los contribuyentes de presentar y estructurar sus propias iniciativas o de apoyar estudios de estructuración de las iniciativas presentadas por las entidades públicas que se encuentran en estado de prefactibilidad. En este caso, los proyectos estructurados por los contribuyentes tienen prioridad y los costos asumidos bajo este concepto, se incluirán en el presupuesto general del proyecto para que se reconozca este monto. A pesar de lo anterior, según la ART<sup>49</sup>, los contribuyentes se inclinan por escoger iniciativas del banco de proyectos, ya que apoyar la fase de estructuración toma más tiempo.

Igualmente, de acuerdo con Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez<sup>50</sup>, el desequilibrio entre subregiones se debe a que, por regla general, el sector empresarial selecciona aquellos proyectos que se encuentran en sus zonas de operación, buscando reducir los riesgos que puedan acaecer ya que están más familiarizados con las dinámicas del lugar, tienen mayor comunicación con las autoridades locales o la comunidad y obtienen ciertas retribuciones como mejorar su reputación.

---

<sup>49</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO parafraseada por ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Obras por Impuestos ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro del mecanismo. Fundación Ideas para la Paz. Notas estratégicas No. 26, 2022. p. 20.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 19.

Otro punto importante para analizar se refiere a los sectores en los cuales se ha invertido a través del mecanismo, donde también hay un desequilibrio en la distribución de los proyectos como se observa en la Tabla 5.

**Tabla 5.** *Relación de los montos y número de proyectos financiados por cada sector en las cinco vigencias.*

<b>Sectores</b>	<b>Número de proyectos</b>	<b>Monto financiado (millones)</b>
Transporte	54	\$ 714.640
Educación	93	\$ 375.604
Vivienda, ciudad y territorio	29	\$ 200.149
Educación – ICBF (*) <sup>51</sup>	12	\$ 60.897
Minas y energía	10	\$ 52.986
Trabajo	2	\$ 19.880
Pagos por servicios ambientales -PSA-	1	\$ 6.037
Salud	3	\$ 880
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>\$ 1.431.073</b>

**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>52</sup>.

Se aprecia que el sector transporte y educación son los que más proyectos y monto invertido acumulan y, por el contrario, los sectores que tienen menos de tres proyectos son trabajo, pagos por servicios ambientales y salud, siendo estos tres temas fundamentales para el desarrollo económico y social de Colombia. En este punto, resulta interesante que, aunque es el sector educación el que tiene sustancialmente más proyectos con un total de

<sup>51</sup> (\*) Cabe aclarar que en la base de datos de la ART se diferencia entre el sector “Educación” y “Educación-ICBF”; asimismo, en su sitio web oficial, a esta última categoría se le denomina “inclusión social”. Es conveniente realizar esta anotación porque en otras investigaciones integran estas dos categorías en el sector educación.

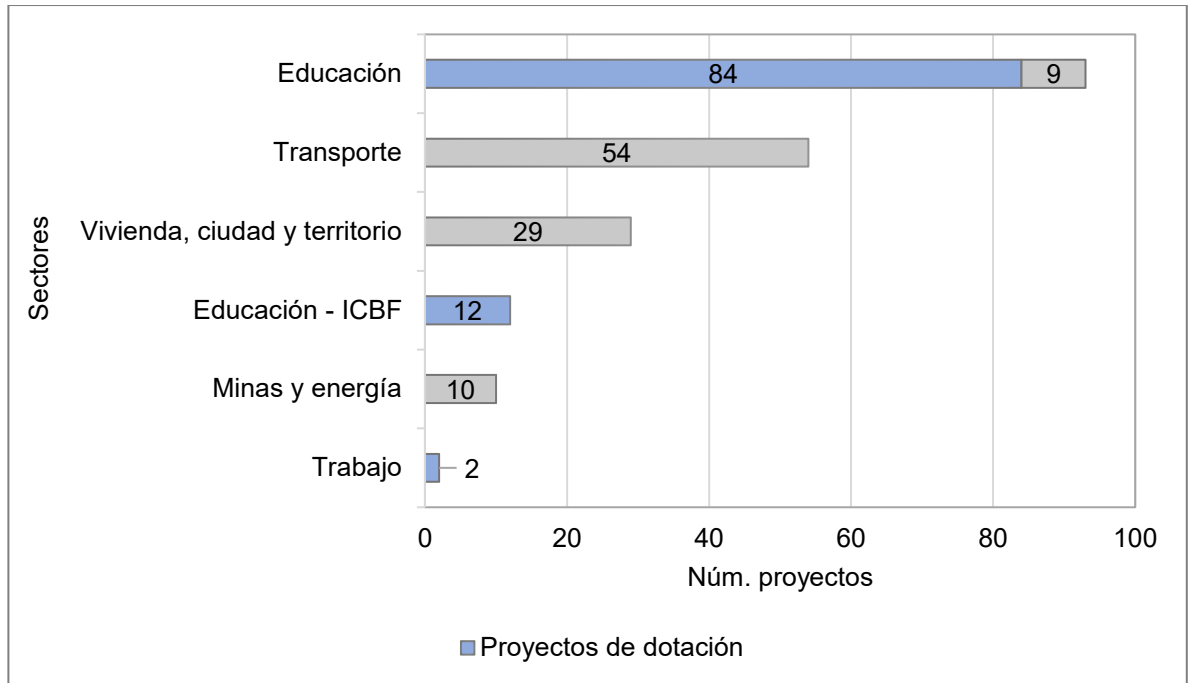
<sup>52</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

93, el sector transporte ha tenido proyectos con mayor valor económico, discrepancia que podría ser lógica dado que las obras en transporte pueden representar presupuestos más altos que aquellos del sector de educación.

Lo anterior, se traduce en que, de los 204 proyectos acumulados en las cinco vigencias, el 45,6% corresponde a educación y el 26,2% a transporte. Mientras que de los más de \$1.4 billones invertidos en las cinco vigencias, el 49,9% corresponde al sector transporte y el 26,5% a educación. Esto responde a que el 90% de los proyectos pertenecientes al sector educación tienen por objeto entregar dotaciones, como lo indica la Gráfica 3.

Por otro lado, no se puede perder de vista que los sectores de la Tabla 5 son aquellos que han resultado favorecidos al menos con un proyecto, pero existen algunas líneas de inversión, concretamente aquellas permitidas bajo la opción convenio, que aún no cuentan con proyectos, como: infraestructura cultural, infraestructura deportiva, bienes públicos rurales, infraestructura productiva, tecnologías de la información y las comunicaciones, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo. Está más allá del alcance de esta investigación determinar las causas de la ausencia de proyectos en estos sectores, aunque no se pasa por alto que tales razones deberán identificarse para que haya una adecuada distribución de Oxl en los diferentes sectores a los que aplica este mecanismo.

**Gráfica 3. Proyectos de dotación por sector en las cinco vigencias.**



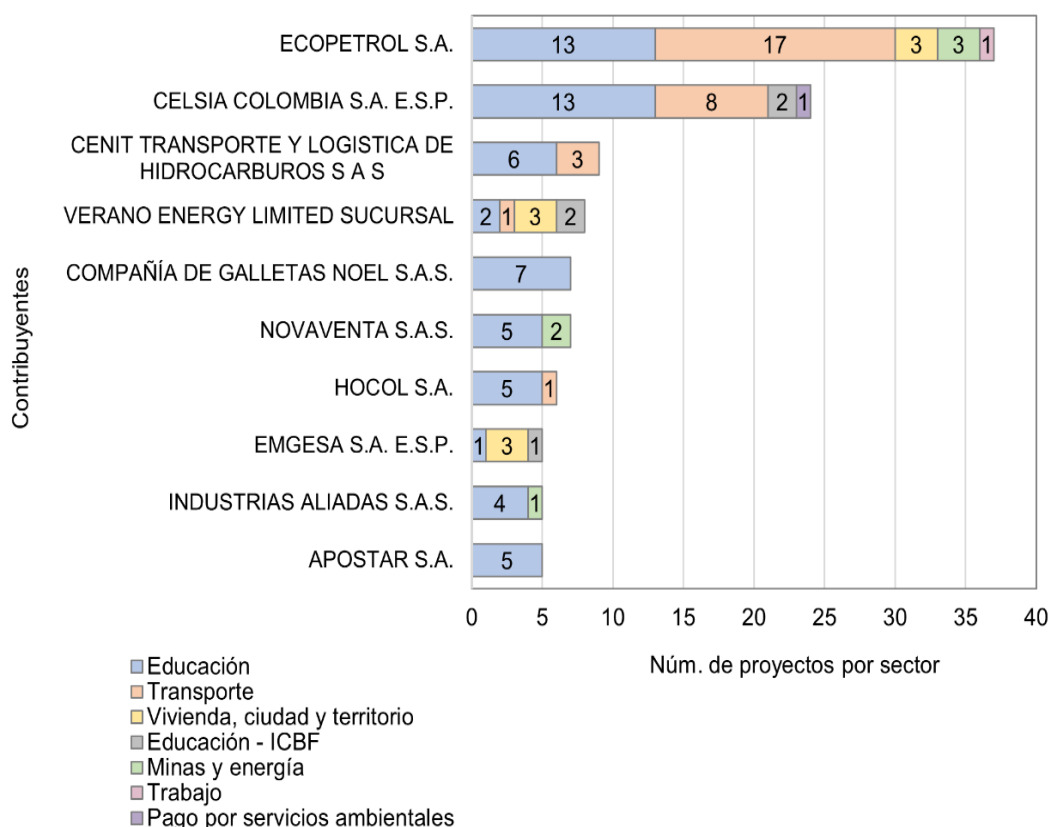
**Fuente:** elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>53</sup>.

Otro punto por considerar es que la ART registra 120 empresas que han optado por pagar impuestos mediante obras, entre las diez que más destacan se encuentran: Ecopetrol (37 proyectos), Celsia Colombia (24), Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos (9), Verano Energy Limited Sucursal (8), Compañía de Galletas Noel (7), Novaventa (7), Hocol (6), Industrias Aliadas (5), Emgesa (5) y Apostar (5), como lo expone la Gráfica 4.

De estos contribuyentes, Ecopetrol es el más destacado con proyectos que ascienden a \$423.393.112.877, lo que equivale al 29,6% del cupo CONFIS asignado. También, es el que ha incursionado en más líneas de inversión con un total de cinco y ha dado prioridad a los sectores de infraestructura de transporte y educación. Igualmente, le sigue Celsia Colombia con proyectos de hasta \$179.302.100.049 lo que corresponde al 12,5% del total del cupo CONFIS asignado, quien prioriza los sectores de educación y transporte.

<sup>53</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

**Gráfica 4. Relación de contribuyentes y número de proyectos de las líneas de inversión en las cinco vigencias.**



**Fuente:** Elaboración propia con los datos publicados por la ART<sup>54</sup>.

Definitivamente, este balance demuestra que el mecanismo Oxl se ha comportado de manera ascendente en cada vigencia, lo que refleja una buena acogida por parte de los contribuyentes para pagar su impuesto sobre la renta mediante la inversión en proyectos de trascendencia social. Esta tendencia de crecimiento también responde a que el cupo CONFIS ha sido ampliado, pasando de \$250.000 millones en el año 2018 a \$800.000 millones para el año 2023.

Empero, al estudiar los datos expuestos en este título, se detectan varias dificultades que deben ser superadas. En primer lugar, los proyectos e inversiones se están concentrando

<sup>54</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Información derivada de la base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022.

en determinadas zonas o municipios, mientras que otros territorios no han logrado ser beneficiados por el mecanismo, ni siquiera aquellos que están priorizados como PDET.

Frente a esto, es esencial tomar medidas para lograr una mejor distribución por sectores y también geográfica de los recursos y se debe analizar por qué algunos municipios se están quedando atrás a la hora de recibir los beneficios del mecanismo. Conforme a De la Cuesta, “Es necesario que el Gobierno trace la hoja de ruta de las inequidades más urgentes a resolver en las regiones y que Oxl sirva como un mecanismo articulador entre el sector público y el empresarial para abordar esos problemas”<sup>55</sup>.

En segundo lugar, hay una distribución desigual de proyectos entre sectores. Por una parte, la opción convenio no es tan atractiva como la opción fiducia, puesto que afecta el flujo de caja de los contribuyentes y compromete el valor futuro del dinero, y es aquella la que permite más líneas de inversión, las cuales se encuentran rezagadas. Por otra, llama la atención que el sector salud no haya tenido mucha acogida, y es que, según algunos contribuyentes referenciados por Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez, “la entidad nacional competente encargada de viabilizar este tipo de proyectos no ha dado luz verde para ninguno de los que se han presentado”<sup>56</sup>. No obstante, esta investigación referenciada se enmarcó en las cuatro primeras vigencias del mecanismo, momento en el cual el sector salud no tenía ningún proyecto, lo que cambió con la vigencia 2022, donde se sumaron los tres proyectos contados en la Tabla 5, por lo que se espera que esta dificultad haya sido superada.

Asimismo, el sector educación ha sido el más beneficiado con proyectos en cuanto a número, aunque la mayoría de ellos tienen por objeto la entrega de dotaciones que no representan inversiones tan altas, en cambio, el sector transporte es el que ha concentrado mayores montos de inversión. De ahí que, De la Cuesta plantee una propuesta de mejora la cual se sintetiza en “priorizar algunos sectores o tipos de proyectos, lo cual requiere una

---

<sup>55</sup> DE LA CUESTA, Luisa ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? Publicaciones Fundación Ideas para la Paz, FIP OPINA, 28 de febrero de 2023.

<sup>56</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula, Op. Cit., p. 22.

articulación adicional entre Gobierno nacional, mandatarios locales, comunidades y empresas”<sup>57</sup>.

Finalmente, un punto valioso a enunciar es que, al comparar el comportamiento del mecanismo Oxl en Perú y en Colombia, es notable que en este último país ha tenido más crecimiento en menor tiempo, ya que como se mencionó, en Perú tardó unos años en posicionarse. Lo anterior es claro al comparar el éxito de la primera vigencia en cada país, mientras que en Perú la primera vigencia contó con dos proyectos, dos empresas y una inversión de 1.600.000 USD, en Colombia la primera vigencia contó con 22 proyectos, 26 empresas y una inversión de 219.491.697.472 COP.

En conclusión, con los datos estudiados en este apartado, se constata que el mecanismo ha tenido éxito en Colombia y se ha comportado de manera ascendente en cada vigencia, pero es menester mejorar su implementación para que realmente sea un instrumento que permita cerrar brechas sociales y económicas en las ZOMAC y/o en municipios integrados en PDET, en el marco del posconflicto.

## **6. IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO OBRAS POR IMPUESTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS CONTRIBUYENTES**

En este título se presentarán las experiencias y percepciones que tienen los entrevistados o encuestados con respecto al mecanismo de pago Oxl. Es menester anotar que, para efectos prácticos y mantener el hilo conductor, al referenciar la opinión de los entrevistados en el texto, en lugar de indicar su nombre, se mencionará directamente a la compañía a la que pertenecen, sin desconocer sus aportes en las respectivas referencias.

De igual forma, esta parte del trabajo se divide en diferentes ejes temáticos a saber: 6.1. Motivaciones de las empresas privadas para acudir al mecanismo Oxl; 6.2. Preferencia en las opciones del mecanismo Oxl; 6.3. Desafíos en la implementación; 6.4. Estrategias

---

<sup>57</sup> DE LA CUESTA, Luisa. Op. Cit.

implementadas por los contribuyentes para enfrentar los desafíos presentados; 6.5. Propuestas de mejora; y 6.6. El rol de las entidades públicas.

### **6.1. Motivaciones de las empresas privadas para acudir al mecanismo Oxl**

En otros apartados de este trabajo se recalca el rol fundamental que cumple el sector privado en la construcción de paz y en el crecimiento económico y social del país. Partiendo de esta base, Obras por Impuestos no es un beneficio tributario, sino que es un instrumento a través del cual los contribuyentes pueden pagar una parte del impuesto sobre la renta con la realización de proyectos con trascendencia social, es decir, sustituyendo una obligación de pagar cierta suma de dinero por obligaciones de hacer. De no acceder a esta posibilidad, el contribuyente simplemente deberá pagar la totalidad del impuesto a la DIAN para extinguir su obligación tributaria.

Para los contribuyentes, bien sean personas naturales o jurídicas, puede resultar más sencillo acudir a esta segunda posibilidad; sin embargo, todos los entrevistados coincidieron en que una de sus principales motivaciones para acudir al mecanismo, tiene un trasfondo social, es decir, tienen un interés en desarrollar proyectos para favorecer a las comunidades vulnerables y afectadas por la violencia. Al respecto, NUTRESA considera que el mecanismo Oxl “permite a las empresas volverse básicamente socias del Estado, por medio de la ejecución de proyectos de inversión social en las zonas más afectadas por el conflicto armado y así también contribuir con los PDET”<sup>58</sup>. Lo que ratifica que las empresas tienen una responsabilidad con la sociedad que va más allá de su actividad productiva.

Igualmente, entender que no es un beneficio tributario es crucial para apostarle al mecanismo Oxl, como lo manifiesta GRUPO ARGOS, el beneficio se genera al entender que “si se crea desarrollo en los territorios, genera una sociedad más próspera y es más beneficioso para la empresa trabajar en una sociedad más próspera”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Jessica Vanessa Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>59</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

Así también, aunque el mecanismo tiene un foco social, conlleva algunos beneficios para las empresas y es que, a raíz de los proyectos ejecutados por los contribuyentes, pueden mejorar el relacionamiento con los entes territoriales y las comunidades de las zonas favorecidas, además de tener efectos positivos en la reputación y el buen nombre de la compañía.

Precisamente por estos beneficios, algunos contribuyentes restringen su participación en el mecanismo a las zonas beneficiadas y priorizadas que coinciden con sus territorios de incidencia o de operación, mientras que otros, le han apostado a realizar proyectos en zonas que no necesariamente se encuentran en zonas de influencia de la compañía. Aspecto que puede explicar uno de los fenómenos expuestos en el título anterior acerca de la desigual distribución de proyectos e inversiones entre las subregiones PDET.

En este sentido, Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez expusieron que, por regla general, los contribuyentes prefieren seleccionar proyectos que se encuentren en su zona de influencia por tres razones principalmente:

Primero, reducen los riesgos en los que pueden incurrir, puesto que tienen un conocimiento previo y más amplio en los territorios donde operan. Así, están familiarizadas con el contexto, las dinámicas sociales, económicas, políticas, ambientales y de seguridad. Segundo, dada la presencia de la empresa en el territorio, existe una mayor interlocución con las autoridades locales y las comunidades. Por lo tanto, los contribuyentes argumentan que el relacionamiento con estos actores facilita la identificación de las necesidades reales en el territorio, así como de las oportunidades. Y tercero, la implementación de las obras en las áreas de influencia de la empresa genera retribuciones en términos de buen nombre y mejora el relacionamiento con las comunidades y/o grupos de interés, en la medida en que ven obras ejecutadas por las empresas que allí operan<sup>60</sup>.

Aun con todos estos argumentos, sumados a dificultades de orden público que pueden hacer menos viable ejecutar Oxl en ciertas regiones, es preocupante que los recursos Oxl se concentren notoriamente en determinados municipios o subregiones PDET y se debe

---

<sup>60</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Op. Cit. p. 19.

promover el interés de los contribuyentes en aquellos territorios que están quedando rezagados. Por ejemplo, GRUPO BIOS<sup>61</sup> fue enfático en reconocer que su propósito superior es desarrollar el campo colombiano, por lo que se vinculan a proyectos sin que necesariamente estén inscritos en zonas de interés de la compañía. Para otro tipo de compañías, podría pensarse en modificar las normas de tal manera que haya más incentivos para ejecutar Oxl en municipios más alejados de la zona de influencia de un contribuyente.

Otra de las motivaciones presentada por la mayoría de entrevistados, responde a que el mecanismo les permite conocer de antemano la apropiada destinación de sus impuestos. En el caso de ISAGEN es una forma de “hacer un uso eficiente de los impuestos al invertirlos directamente”<sup>62</sup>, para CELSIA “es fundamental tener la certeza, que normalmente no se tiene al tributar por las vías ordinarias, de la adecuada destinación de los recursos”<sup>63</sup> y para NUTRESA, esta es una “oportunidad de convertirnos en veedores para garantizar que efectivamente los recursos lleguen a estas zonas afectadas por la violencia”<sup>64</sup>.

En consecuencia, lo que desean evitar algunos contribuyentes al pagar un porcentaje del impuesto sobre la renta a través del mecanismo Oxl, es que esos recursos recaudados por la DIAN entren automáticamente al Presupuesto General de la Nación, como pasaría si el pago del impuesto se realiza por la forma ordinaria, ya que no se tiene la certidumbre de que esos dineros lleguen efectivamente a las comunidades vulnerables.

Por otro lado, NUTRESA<sup>65</sup> agregó otra motivación y es la de poner a disposición de la sociedad las capacidades internas de la empresa porque las entidades privadas tienen procesos de contratación más expeditos. No es un secreto que los instrumentos de gestión del sector privado revisten cualidades como la eficiencia, la eficacia y la flexibilidad, valores que, en principio, no están presentes en el sector público.

---

<sup>61</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>62</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>63</sup> Daniel Linares Forero (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>64</sup> Jessica V. Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>65</sup> Jessica V. Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

En otro orden de ideas, al indagar entre los entrevistados si sus compañías volverían a pagar impuestos mediante obras, siete de ellos están seguros de que continuarán participando del mecanismo. Empero, solo ISAGEN<sup>66</sup> condicionó su participación a los resultados que obtenga en la ejecución de su primer proyecto, la cual está prevista para iniciar en el año 2023; a pesar de esto, son optimistas de que la experiencia será positiva.

## **6.2. Preferencia en las opciones del mecanismo Oxl**

El balance presentado del mecanismo Oxl en las cinco vigencias, demostró que la opción fiducia es la preferida por los contribuyentes en lugar de la opción convenio. Ahora bien, producto de esta segunda parte de la investigación también se pudo evidenciar que la opción fiducia es la que más se adecua a los intereses de los contribuyentes, ya que todos los entrevistados coincidieron con esta preferencia.

En el caso de GRUPO ARGOS, se inclina por la opción fiducia debido a que la opción convenio representa algunas desventajas: “La opción convenio castiga mucho el flujo de caja, entonces es un desincentivo para las empresas sacar los recursos hoy para ejecutar una obra y cuando te devuelven el TRT, no es un título que se indexe, sino que pierde su valor en el tiempo”<sup>67</sup>. En otras palabras, la opción convenio no tiene tanta acogida porque la forma en la que está estructurada por la normatividad implica problemas de flujo de caja para las empresas y compromete el valor futuro de esos títulos retribuidos.

Por lo que se refiere a GRUPO BIOS, a pesar de identificar más ventajas en la opción fiducia, han desarrollado mayor cantidad de proyectos bajo la opción convenio; sin embargo, no es porque prefieran esta opción, esto se debe a que “es la opción que nos ha quedado más a la mano, por lo menos en la curva de aprendizaje (...) Se nos facilita mucho más la opción fiducia que tiene mayores garantías, sobre todo, en el cruce y cotejo directamente con la DIAN”<sup>68</sup>. Pero también resalta de la opción convenio que “es muy buena

---

<sup>66</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>67</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>68</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

porque presenta unas ventajas, sobre todo, en los sectores en que se pueden ejecutar obras y también en la capacidad de los recursos que se pueden aportar directamente a los proyectos<sup>69</sup>.

Como alude Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez<sup>70</sup>, la opción convenio surgió con la Ley 2010 de 2019 intentando enmendar algunos errores que presentaba la opción fiducia como el riesgo de incumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes, las limitadas líneas de inversión y la imposibilidad de recibir pagos escalonados a medida que se cumpla el cronograma del proyecto. Con todo, los contribuyentes siguen considerando la opción convenio como la menos beneficiosa. Que existan dos opciones para los contribuyentes es positivo, pero siempre y cuando una y otra alternativa, a pesar de sus diferencias, generen un nivel de incentivos similar.

### 6.3. Desafíos en la implementación

Como resultado de las entrevistas y la encuesta realizadas a las personas encargadas del mecanismo Oxl en las compañías que participaron de esta investigación, se pudo recopilar diferentes desafíos y riesgos que preocupan a los contribuyentes al participar del mecanismo, los cuales se enuncian a continuación:

- I. **Cupo CONFIS:** anualmente, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) aprueba los dos cupos máximos destinados a ejecutar los proyectos mediante el mecanismo de Obras por Impuestos para la siguiente vigencia y según las dos opciones dispuestas en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Para esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pone a consideración del CONFIS una solicitud con la justificación del valor apropiado para aprobar de acuerdo con los resultados obtenidos, las iniciativas que se encuentran registradas en el banco de proyectos y el impacto fiscal de ese cupo CONFIS.

---

<sup>69</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>70</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Op. Cit. p. 12.

Dicho cupo máximo se ha incrementado notoriamente en los años 2022 y 2023, como se observó en el balance previo. Además, ha sido asignado casi en su totalidad en cada vigencia e incluso, como lo manifiesta Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez, sus investigaciones denotaron que “este ha resultado ser inferior al interés de las empresas, ya que ha habido más solicitudes que recursos disponibles”<sup>71</sup>. Ante esto, algunos de los entrevistados consideran que el cupo no es suficiente, bien sea porque tienen muchos proyectos en la mira que quieren realizar o porque al aplicar los criterios de priorización, las áreas de influencia de su compañía no son PDET y, por lo tanto, no alcanzan a ser favorecidas.

- II. **Limitación de los sectores en la opción fiducia:** como se constató previamente, los contribuyentes se inclinan notablemente por la opción fiducia; no obstante, para algunos entrevistados, representa una limitación que el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 contemple pocos sectores para realizar proyectos a través de la opción fiducia, comparado con los sectores fijados para la opción convenio en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.
  
- III. **Asimetría de riesgos:** en la ejecución de los proyectos, pueden sobrevenir diferentes riesgos que finalmente deben ser asumidos por el contribuyente. Uno de los riesgos potenciales, en el cual coincidieron varios entrevistados, es el tema de los **sobrecostos**, es decir, todos aquellos costos que superan el presupuesto definido inicialmente para la realización del proyecto. Cuando este tiene por objeto una obra de infraestructura, supone riesgos latentes más complejos a diferencia de aquellos de dotación de bienes.

Los sobrecostos no solo tienen origen en los inconvenientes directos con las obras como el clima, condiciones del terreno, alteraciones del orden público y, en general, factores sociales y ambientales, también pueden presentarse sobrecostos atribuibles a **retrasos**, que, en ciertas ocasiones, son consecuencia del incumplimiento en los tiempos que el Manual Operativo de la ART y el DNP

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 7.

contemplan para el desarrollo de las diferentes etapas del mecanismo. Un ejemplo presentado por GRUPO BIOS<sup>72</sup> es que el proceso contractual de selección de la interventoría de uno de sus proyectos tomó más tiempo por parte de la entidad nacional competente. Al respecto CELSIA arguye que esta situación se presenta porque en ocasiones la entidad nacional competente no tiene mucha experiencia con el mecanismo Oxl, generando retrocesos o inexactitudes en los términos establecidos en el Manual Operativo.

De igual manera, se presentan costos para el contribuyente que no se reflejan en el presupuesto del proyecto. Por una parte, se encuentran los costos asociados al recurso humano empleado al interior de las empresas, y es que, como lo expresa GRUPO BIOS<sup>73</sup>, existe un equipo técnico en la compañía que dispone de sus capacidades para estar al frente de las gestiones derivadas de los proyectos a través del mecanismo Oxl.

Por otra, el tema de estructuración, ya que, según GRUPO ARGOS<sup>74</sup>, es muy difícil vincular ese valor al impuesto sobre la renta, salvo que se realice en fase de prefactibilidad, lo que consideran complejo porque algunas entidades territoriales no tienen las capacidades institucionales para formular proyectos adecuados y seguros para el contribuyente, motivo por el cual la empresa asume el costo de estructuración de su propio bolsillo. Asimismo, para GRUPO BANCOLOMBIA<sup>75</sup> los costos en los que incurren los contribuyentes en la etapa de prefactibilidad son un limitante para aquellas empresas que no tienen la capacidad de asumir estos estudios especializados.

Estos problemas que se pueden presentar en la ejecución del proyecto deben ser asumidos por el contribuyente sin que sea reconocido en el pago de su obligación tributaria, incluso si esto no es atribuible a él. En este caso, NUTRESA considera

---

<sup>72</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>73</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>74</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>75</sup> María José Ramírez (Google Forms, Colombia, encuesta, 2023).

que hay una asimetría en la “responsabilidad que debe asumir el contribuyente y las que debería asumir el Estado”<sup>76</sup>.

Al respecto, Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez exponen que desde las entidades públicas se han preocupado por intentar mitigar algunos de los riesgos estableciendo la posibilidad de ajustar los costos del proyecto antes de la asignación; no obstante, afirman que las entidades estatales se oponen a “la posibilidad de financiar los sobrecostos con recursos públicos por los riesgos de corrupción”<sup>77</sup>, que es precisamente lo que se quiere evitar con el mecanismo Oxl; aun así, esto no es suficiente para generar tranquilidad al contribuyente a la hora de ejecutar el proyecto.

**IV. Riesgo de incumplimiento de la obligación tributaria:** Los contribuyentes que presentan su solicitud de vinculación del impuesto sobre la renta a Obras por Impuestos antes del 31 de marzo, tienen un plazo adicional para presentar la declaración de renta y pagar la primera o segunda cuota, según sea el caso. Este plazo lo determina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, anualmente vía decreto.

Si no se llega a aprobar la solicitud de vinculación en la opción fiducia, el contribuyente tendrá que pagar su obligación pendiente a la DIAN en el plazo fijado por el Gobierno nacional, de lo contrario, se generarán intereses de mora de acuerdo con el Manual Operativo de la ART y el DNP<sup>78</sup>.

A pesar de esto, el Decreto 2487 de 2022 establece que, si la solicitud de vinculación del impuesto a Obras por Impuestos es rechazada por no cumplir con los requisitos del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el contribuyente deberá pagar la sanción

---

<sup>76</sup> Jessica V. Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>77</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Op. Cit. p. 24.

<sup>78</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op. Cit. p. 48.

por extemporaneidad y los intereses de mora que se liquidan desde la fecha en la que inicialmente estaba obligado a declarar y pagar la cuota del impuesto.

En contraposición, ISAGEN sostiene que la normatividad debería estipular que, independientemente de la aprobación o rechazo de la solicitud de vinculación, el plazo fijado desde el principio se sostendrá, sin tener que incurrir en extemporaneidad o intereses de mora.

Asimismo, con base en el Decreto 2487 de 2022, está presente el riesgo de incumplimiento y, por ende, la generación de intereses de mora, cuando se haya aprobado la vinculación del impuesto al contribuyente y este no consigne en la fiducia los recursos destinados al proyecto en los términos fijados por el Gobierno nacional. En suma, estos riesgos acrecientan los temores de los contribuyentes y es un limitante para optar por el mecanismo Oxl.

- V. Desconocimiento acerca del mecanismo** que tienen los contribuyentes del impuesto sobre la renta y ciertas entidades públicas. Por su parte, algunos contribuyentes tienen temor de comenzar a pagar su impuesto sobre la renta a través del mecanismo OXI, debido a que no tienen un panorama completo de todos los aspectos derivados de este instrumento y no tienen conocimiento de cómo acudir a este sin sacrificar los intereses de sus empresas; lo anterior, es uno de los obstáculos enfrentados por ISAGEN<sup>79</sup>.

Igualmente, varios entrevistados coinciden en que algunas entidades nacionales competentes, alcaldías, gobernaciones e incluso la DIAN, en ocasiones tienen un conocimiento limitado respecto al mecanismo Oxl, lo que ha generado retos adicionales para los contribuyentes.

- VI. Poca voluntad de algunas entidades territoriales:** sumado a lo expuesto en el numeral previo, los entrevistados comentan que, aunque por regla general desde

---

<sup>79</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

las alcaldías y gobernaciones son diligentes apoyando al contribuyente, no todas tienen esa disposición e interés.

En consecuencia, habrá una pobre o nula formulación de iniciativas por parte de estas entidades, restringiendo los recursos recibidos a través del mecanismo para el desarrollo de esos territorios. Además, así el contribuyente formule y estructure desde cero el proyecto, sin el apoyo del gobierno local puede ser más compleja la ejecución, lo que desincentiva el interés que las empresas tengan en el municipio.

- VII. Cambios de Gobierno:** esto siempre generará una oleada de modificaciones independientemente de la postura ideológica, ya que cada uno tiene lineamientos y objetivos diferentes, consagrados en el Plan Nacional de Desarrollo.

GRUPO ARGOS<sup>80</sup> identifica esta situación como un riesgo en el sentido de que siempre se está a la expectativa de cuál va a ser el alcance que el Gobierno de turno dará al cupo CONFIS. A su vez, GRUPO BIOS<sup>81</sup> considera que esto puede generar un “limbo” producto de la incertidumbre por las modificaciones y cambios de dinámicas al interior de entidades como los ministerios, la DIAN o la ART.

- VIII. Dispersión y cambios en la normatividad:** en Colombia, desde la adopción del mecanismo Oxl con la Ley 1819 de 2016 se puede evidenciar que su normatividad ha estado dispersa en leyes y decretos, los cuales han sufrido diversas modificaciones, especialmente, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario que contempla la opción convenio.

Esta es una dificultad que encuentran los entrevistados porque cada año se corrigen las normas jurídicas que rigen el mecanismo, frecuentemente, a través de reformas tributarias y decretos, pero como lo expresó GRUPO ARGOS<sup>82</sup>, estos cambios no involucran la expedición de una ley Oxl.

---

<sup>80</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>81</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>82</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

**IX. Problemas con la normatividad de Obras por Impuestos:** Para los entrevistados, se presentan algunas imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad que regula el mecanismo.

En primer lugar, la norma no define qué pasa si un contribuyente tiene interés en ser el constructor de su propia obra. Siguiendo lo planteado por GRUPO ARGOS<sup>83</sup>, la norma no prohíbe que el contribuyente, el cual tiene por objeto social la construcción de obras de ingeniería civil, se presente a la licitación privada abierta del proyecto que él mismo va a adelantar a través del mecanismo Oxl; no obstante, también opina que el propósito de este instrumento es generar beneficios sociales y no buscar rentabilidad para la empresa.

Otro problema es que el Manual Operativo de la ART y el DNP establece que “los proyectos que requirieran la adquisición de predios, permisos ambientales, licencias, consultas y demás aspectos necesarios para su ejecución, deberán tener resueltas estas actividades durante la etapa de estructuración del proyecto y antes de su presentación”<sup>84</sup>. Por ende, puede representar un desincentivo para los contribuyentes, ocasionando que no apunten a proyectos más ambiciosos por los riesgos y cargas que implican.

Partiendo de esta base, en los municipios PDET y ZOMAC se encuentran diferentes grupos étnicos, por lo que, como lo expone Rodríguez<sup>85</sup>, tienen el derecho fundamental a ser consultados antes de realizar cualquier proyecto dentro de sus territorios que los puedan afectar directamente, es decir, se les debe garantizar el derecho a la consulta previa.

---

<sup>83</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>84</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual Operativo de Obras por Impuestos. p. 11, 30-31, 64-66.

<sup>85</sup> RODRIGUEZ, Gloria Amparo. De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014. p. 33.

En este sentido, para algunos contribuyentes ha sido un desafío determinar el alcance de la consulta previa a la hora de realizar un proyecto mediante el mecanismo Oxl. Para CELSIA<sup>86</sup>, la norma debe aclarar en qué casos se requiere adelantar la consulta, por ejemplo, si es necesario cuando lo que se pretende es adecuar una vía pública ya existente en un territorio donde se encuentran estos grupos protegidos constitucionalmente o si allí se entregará una dotación escolar.

#### **6.4. Estrategias implementadas por los contribuyentes para enfrentar los desafíos presentados**

El mecanismo de Obras por Impuestos implica un esfuerzo técnico por parte de los contribuyentes para que los proyectos a ejecutar sean exitosos y mitigar, en la medida de lo posible, los riesgos que pueden sobrevenir, los cuales deben ser asumidos por el mismo contribuyente. Como resultado de las entrevistas, se evidenció que las empresas privadas han empleado diferentes estrategias para que su participación en el mecanismo sea exitosa, sacrificando lo menos posible los intereses de sus compañías.

En el caso de NUTRESA, su experiencia con el mecanismo ha sido muy positiva, ya que manifiestan no haber tenido desafíos prácticos en la implementación del mecanismo y tampoco se han materializado riesgos de ningún tipo en sus proyectos. Bajo esta perspectiva, se indagó por los métodos empleados que han sido esenciales para el éxito en la ejecución de sus proyectos. La respuesta de NUTRESA<sup>87</sup> se sintetiza en los siguientes puntos:

- Formular los proyectos de forma conjunta con las entidades territoriales correspondientes, en lugar de elegir las iniciativas publicadas en estado de prefactibilidad o las registradas en el banco de proyectos. Esto permite que la compañía tenga mayor confianza en la ejecución del proyecto, ya que estuvo presente y apoyando la elaboración del presupuesto y el estudio de mercado.

---

<sup>86</sup> Daniel Linares Forero (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>87</sup> Jessica V. Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

- En caso de elegir proyectos del banco de proyectos, realizan una revisión minuciosa de la iniciativa para determinar si es prudente seleccionarla.
- En la estructuración de los proyectos y al construir el presupuesto, incluyen una proyección del Índice de Precios al Consumidor (IPC) teniendo en cuenta que se formula y estructura la iniciativa en una vigencia, pero se ejecuta en la(s) siguiente(s).
- Asumir la gerencia del proyecto, debido a que la norma permite que el contribuyente pueda ser directamente el gerente de su proyecto. Para NUTRESA, esto “garantiza un seguimiento efectivo, una trazabilidad del proyecto, de la ejecución, del presupuesto y, así, generar las alertas tempranas de manera pertinente y hacer los correctivos para que no se empiecen a materializar los riesgos”<sup>88</sup>.
- Por regla general, se enfocan en iniciativas que pertenezcan al sector educación, concretamente, en proveer dotaciones escolares.
- Al querer incursionar en otros sectores como el de infraestructura vial, aportan recursos en proyectos conjuntos con compañías más expertas en el sector.
- Involucran a las comunidades desde la formulación y durante las diferentes etapas del proyecto, realizando una tarea de socialización. También articulan los proyectos del mecanismo Oxl con las actividades de la Fundación Nutresa y mantienen una comunicación abierta con los beneficiarios y con la comunidad, quienes se convierten en veedores de los proyectos.

Desde la perspectiva de CELSIA<sup>89</sup>, el éxito de los proyectos responde a contar con un equipo de trabajo integrado por personal interdisciplinario (como abogados, ingenieros y contadores), que sean expertos en el mecanismo Oxl. Este equipo tiene comités de

---

<sup>88</sup> Jessica V. Galeano Correa (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>89</sup> Daniel Linares Forero (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

seguimiento cada semana para evaluar el estado de los proyectos y los procesos. Asimismo, contar con una buena fiduciaria, ha permitido que, por ejemplo, la elección de los contratistas sea más rigurosa y confiable.

Para GRUPO ARGOS<sup>90</sup>, una de las estrategias para enfrentar los desafíos que se pueden presentar al acudir al mecanismo Oxl, especialmente en lo que respecta a la mitigación de riesgos, es que ellos mismos formulan y estructuran sus proyectos. En vista de que los municipios integrados en PDET y las gobernaciones no tienen generalmente la capacidad institucional para formular iniciativas con buenas bases técnicas, lo que no genera seguridad y confianza para el contribuyente, quien es al final quien asume todos los riesgos.

De igual manera, mantienen comunicación con los demás contribuyentes a través de espacios donde pueden compartir sus experiencias y errores, los cuales sirven de aprendizaje, por ejemplo, a través de la Plataforma de Obras por Impuestos de Antioquia. Otra estrategia empleada es buscar una buena articulación y comunicación con las entidades públicas durante todas las etapas del proyecto, así como realizar mesas técnicas involucrando a la entidad nacional competente durante todo el proceso, ya que es finalmente quien certifica el recibo a satisfacción.

Igualmente, integran a la fundación de la compañía y se suman a iniciativas de impacto social como las promovidas por la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), para no solo entregar la obra, sino también poder ofrecer elementos adicionales al servicio de la comunidad.

Por su parte, GRUPO BIOS<sup>91</sup> considera que el éxito de estos proyectos se relaciona con el compromiso de la compañía desde la alta gerencia y la junta directiva, porque se pueden presentar inconvenientes con el mecanismo, pero se debe conectar el proyecto con un propósito superior que, en el caso de esta empresa, se resume en el desarrollo de las zonas rurales de Colombia.

En resumen, gran parte de los entrevistados coincidieron en que es necesario rodearse de personas capacitadas y que conozcan este instrumento, así como establecer comunicación

---

<sup>90</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>91</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

constante con las entidades públicas. En algunas ocasiones, la forma de mitigar los riesgos está relacionada con el sector del proyecto debido a que algunos tienen más complejidades que otros, por ejemplo, es relativamente más sencillo un proyecto de dotación si se compara con uno de construcción de infraestructura.

Otra estrategia útil es prestar sumo cuidado a las iniciativas seleccionadas ya que, si no se tiene esa confiabilidad de un proyecto formulado y estructurado desde cero por el mismo contribuyente, se debe realizar un análisis minucioso de aquellas que se encuentren en estado de prefactibilidad o factibilidad publicadas por la ART. Lo anterior, permitirá mitigar riesgos como el tema de sobrecostos o de externalidades que se pueden materializar.

Las estrategias empleadas por los contribuyentes son una guía para aquellos que tienen ciertos temores con respecto al mecanismo Oxl y que por la falta de experiencia restringen su participación en proyectos de inversión social. No se puede perder de vista que toda mejora en el mecanismo tendrá efectos en las comunidades priorizadas y en el desarrollo de los territorios ZOMAC y PDET.

## **6.5. Propuestas de mejora**

Los entrevistados formularon las siguientes propuestas para que el mecanismo de Obras por Impuestos sea engrosado y mejorado:

- ✓ Extender las líneas de inversión de la opción convenio a la opción fiducia.
  
- ✓ Considerar el mecanismo Oxl para otro tipo de tributos diferentes al impuesto sobre la renta y complementarios. En este punto, CELSIA<sup>92</sup> plantea que se puede extender, a modo de ejemplo, a tributos territoriales como el impuesto de industria y comercio en territorios que no necesariamente sean PDET y ZOMAC.

---

<sup>92</sup> Daniel Linares Forero (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

- ✓ Fijar en la normatividad un monto mínimo del Presupuesto General de la Nación para ejecución a través mecanismo de Obras por Impuestos. Esta propuesta planteada por GRUPO ARGOS<sup>93</sup>, la relaciona con la figura del presupuesto participativo(\*)<sup>94</sup> en Medellín en la cual se involucra a la ciudadanía en la planeación y desarrollo de las comunas y corregimientos, teniendo incidencia sobre el 5% del presupuesto de libre inversión del distrito. Por tanto, considera que se puede implementar una figura similar para el mecanismo Oxl.
  
- ✓ Reconsiderar la exigencia de la certificación por parte de la junta directiva, o del órgano que haga sus veces, donde se apruebe la vinculación de la empresa al mecanismo Oxl. ISAGEN<sup>95</sup> realiza esta propuesta porque las dinámicas empresariales implican que algunas atribuciones en cabeza de la junta directiva sean delegadas en los representantes legales, por lo que es innecesario este requerimiento.

Al respecto, cabe aclarar que el Manual Operativo de la ART y el DNP<sup>96</sup> realiza una diferenciación en las dos opciones. Para la opción fiducia, dispone que la certificación puede ser emitida por la junta directiva o el órgano que hace sus veces; mientras que en la opción convenio la certificación la puede expedir “la junta directiva, u órgano que haga sus veces o instancia de administración que esté facultada para optar por el mecanismo”<sup>97</sup> (Subrayado fuera de texto). Por lo que, desde la interpretación de esta disposición, en la opción convenio el representante

---

<sup>93</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>94</sup> (\*) DNP. Edición 1, marzo 30 de 2022. Revista Jurídica 1 - Concepto 20213200566871 del 31 de mayo de 2021 [sitio web]: El presupuesto participativo consiste en el proceso a través del cual la ciudadanía se involucra en decisiones de gasto e inversión local, es decir, para destinar un porcentaje del presupuesto a programas que consideren primordiales o necesarios teniendo como base el Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>95</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>96</sup> AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Op. cit., p. 27 y 44.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 62.

legal, como administrador de la sociedad, en principio podría emitir dicha certificación siempre y cuando esté facultado para hacerlo.

## **6.6. El rol de las entidades públicas**

Con respecto a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la percepción general entre los entrevistados es positiva. ISAGEN<sup>98</sup> recalca que el acompañamiento de esta entidad ha sido bueno, especialmente a la hora de resolver consultas puntuales. De igual forma, GRUPO BIOS<sup>99</sup> comentó que antes de incursionar en la opción convenio, se reunieron con la ART donde les mostraron “cuál era la gobernanza del mecanismo bajo la opción convenio y decidimos apostar por ella”. Este elemento es interesante porque demuestra que las entidades públicas desde su gestión pueden promover y despertar el interés en esta opción a la que se recurre en menor medida.

La entidad nacional competente son aquellas determinadas expresamente por la norma, según el sector al que corresponda el proyecto; por ejemplo, si la iniciativa tiene por objeto la dotación de una institución educativa, la entidad nacional competente será el Ministerio de Educación Nacional. Partiendo de esta base, para algunos entrevistados tiene un papel diligente y para otros presenta algunas limitaciones.

Por una parte, CELSIA<sup>100</sup> considera que el desempeño de la entidad nacional competente ha sido bueno y han encontrado una posición receptiva que propende por el éxito de los proyectos realizados bajo el mecanismo Oxl. Asimismo, GRUPO ARGOS<sup>101</sup> señala que INVIAS, con quien suelen tener más relacionamiento por el sector de sus proyectos, “están pendientes de que sí cumplamos con los criterios técnicos”. Mientras que, GRUPO BIOS<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>99</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>100</sup> Daniel Linares Forero (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>101</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>102</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

ha detectado que algunas entidades nacionales competentes no tienen el suficiente conocimiento sobre el mecanismo Oxl.

Por otra parte, los entrevistados tienen opiniones y experiencias divididas con las entidades territoriales como departamentos o municipios. La mayoría coincide en que han tenido un rol participativo y que, por regla general, las alcaldías y gobernaciones están muy interesadas en que se realicen proyectos en sus territorios a través del mecanismo Oxl, ya que representan inversiones y beneficios que no habrían visto materializados si esos recursos hubieran seguido la vía del Presupuesto General de la Nación.

Incluso, ISAGEN resalta el papel de la Gobernación de Antioquia que ha sido trascendental y que “es muy importante que los otros departamentos del país tengan esa misma capacidad técnica para presentar los proyectos. En Antioquia, han sido más organizados”<sup>103</sup>. También lo destaca GRUPO ARGOS: “La Gobernación de Antioquia tiene un papel protagónico, participan en la mesa, constantemente nos dicen cuáles son los proyectos, nos ayudan a conseguir contribuyentes para los proyectos que son de interés de la gobernación”<sup>104</sup>.

Sin embargo, aunque GRUPO ARGOS considera que el papel de la Gobernación de Antioquia es esencial, expone una situación que debe ser estudiada y es que conocen casos donde los alcaldes de otras regiones no se muestran interesados en la realización de proyectos a través del mecanismo Oxl en sus municipios, aduce que “Con este mecanismo la administración municipal no decide quién es el contratista de obra, ni el gerente, no tienen interventoría, no tienen control sobre los recursos, entonces algunos alcaldes no se muestran interesados”<sup>105</sup>. Así también lo respalda ISAGEN<sup>106</sup> al decir que ciertos alcaldes y gobernadores al parecer no están muy interesados en fomentar el mecanismo.

En este sentido, la promoción y pedagogía que se realice con las entidades territoriales, especialmente con los alcaldes de aquellos municipios donde el mecanismo Oxl no haya

---

<sup>103</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>104</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>105</sup> Julián Ramírez Trujillo (Medellín, Colombia, observación inédita, 2023).

<sup>106</sup> Nelson Álvarez Mejía (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

podido despegar, puede representar la superación de aspectos como la falta de voluntad política, el desconocimiento en el tema o los temores asociados a la poca experiencia.

Para algunos contribuyentes como GRUPO BANCOLOMBIA<sup>107</sup>, la gestión de la DIAN ha sido deficiente y GRUPO BIOS también ha detectado inconvenientes con esta entidad, ya que, a pesar de haber ejecutado proyectos bajo la opción convenio y de cumplirse los términos para la expedición del TRT, aún no se ha expedido el acto administrativo por falta de conocimiento.<sup>108</sup>.

Con base en lo expuesto en este título, para mejorar la experiencia de los contribuyentes, se hace necesaria la articulación con las entidades públicas competentes del orden nacional o territorial, quienes deben tener un rol activo a la hora de promover y apoyar a los contribuyentes que tienen interés en acudir al mecanismo Oxl.

Finalmente, los entrevistados también coincidieron en que el papel de una fundación como Proantioquia ha sido positivo para el desarrollo del mecanismo. Esta institución lidera la Plataforma de Obras por Impuestos donde concurren actores de la ART, la Gobernación de Antioquia, Fundación Ideas para la Paz, algunas empresas y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

A través de estos espacios, se busca simplificar el proceso de participación en el mecanismo Oxl capacitando a los contribuyentes, articulando alianzas, socializando experiencias que sirven de aprendizaje para otras empresas y abriendo los canales de contacto con las entidades públicas.

---

<sup>107</sup> María José Ramírez (Google Forms, Colombia, encuesta, 2023)

<sup>108</sup> Jorge Andrés Calle Ríos (Plataforma Microsoft TEAMS, Colombia, observación inédita, 2023).

## 7. COMENTARIOS ADICIONALES Y RECOMENDACIONES

Para que los recursos destinados a través del mecanismo Oxl tengan impactos positivos y tangibles en los territorios que integran los PDET y las ZOMAC, el cupo CONFIS debe seguir una tendencia ascendente. A medida que más contribuyentes decidan optar por esta alternativa, el cupo tenderá a quedarse corto a pesar de tener un comportamiento ascendente en las últimas dos vigencias.

Partiendo del hecho de que para los contribuyentes es mucho más sencillo pagar la totalidad de su impuesto sobre la renta directamente ante la DIAN, es preocupante que en algunas vigencias algunos proyectos quedan por fuera debido a la falta de cupo y es que, como alude Zarama, De la Cuesta y Gutiérrez, “la confianza ganada en los contribuyentes hacia el mecanismo no puede ponerse en riesgo por falta de recursos”<sup>109</sup>.

Ligado a lo anterior, la opción fiducia tiene mayor acogida entre los contribuyentes que la opción convenio. Destinar un porcentaje mínimo de asignación del cupo CONFIS para realizar proyectos bajo convenios, no garantiza que los contribuyentes se inclinen por esta alternativa y, por el contrario, puede limitar la ejecución de proyectos y el interés de los contribuyentes. Para impulsar esta modalidad se debe empezar por fortalecer su reglamentación y considerar alternativas para superar los aspectos problemáticos como la afectación que genera en el flujo de caja de las empresas.

Por otro lado, la distribución del cupo para ejecutar las iniciativas no solo debe basarse en los criterios de priorización que contempla la norma, también es indispensable analizar la relevancia de estos proyectos en los territorios, es decir, cuáles realmente son urgentes y primordiales para el desarrollo de ese municipio. Hay que tener en cuenta que los proyectos de mayor valor económico no necesariamente son los de mayor valor social; por ejemplo, aunque los proyectos de dotación no tengan montos de inversión tan altos como los de

---

<sup>109</sup> ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Op. Cit. p. 33.

infraestructura, si están satisfaciendo las necesidades urgentes del territorio priorizado, cumplieron con su cometido.

Los territorios en los que se concentran más proyectos e inversiones son, por regla general, aquellos en los que las empresas contribuyentes tienen intereses u operaciones, ya que como se analizó previamente, representa grandes ventajas para ellas. No obstante, esta es una de las causas por las cuales algunos municipios están quedándose atrás a la hora de recibir los beneficios derivados del mecanismo Oxl.

Otra de las causas obedece a que, desde la formulación y estructuración de las iniciativas, existen falencias. Por una parte, los municipios priorizados no tienen los medios para sacar adelante estas iniciativas, lo cual es entendible si se parte del contexto de que muchos son de quinta y sexta categoría, razón por la cual no cuentan con los recursos institucionales para estructurar y viabilizar un proyecto a través de estudios técnicos, jurídicos, financieros y ambientales. Por otra, se suma que no hay compromiso desde las alcaldías y gobernaciones de algunos territorios, bien sea por falta de voluntad política o por desinformación alrededor de lo que implica el mecanismo.

Debido a lo anterior, es necesario adoptar estrategias para fortalecer las capacidades y conocimientos no solo de las entidades territoriales, sino también de todas las entidades públicas involucradas en las diferentes etapas del mecanismo para evitar retrasos e imprecisiones que desmotiven la participación de los contribuyentes.

Además, se recomienda implementar mesas técnicas, especialmente en las subregiones PDET, para lograr una adecuada formulación y estructuración de los proyectos presentados por las alcaldías y gobernaciones, incluso, puede ser un espacio para integrar a los contribuyentes y articular esfuerzos.

Como ya se pudo estudiar en el presente trabajo, los espacios de gobernanza colaborativa similares a los implementados con la Plataforma de Obras por Impuestos liderada por Proantioquia, representan grandes ventajas para los contribuyentes, quienes resaltan la importancia de poder compartir aprendizajes, experiencias, presentar propuestas de mejora, realizar alianzas para elaborar proyectos conjuntos con otros miembros de la mesa,

tener diálogos directos con la ART y la Gobernación de Antioquia, y en general, facilitar la participación en el mecanismo Oxl.

Una propuesta derivada de este estudio es que dicho modelo sea replicado a escala nacional o regional para que, entre otras cosas, se generen espacios de cooperación, pedagogía y engrosamiento del mecanismo, encima de ser una forma de involucrar a las alcaldías, gobernaciones y empresas contribuyentes que tienen poca o nula experiencia con el propósito de motivar su participación en el mecanismo. En este punto, las Cámaras de Comercio pueden fungir como promotoras en las regiones, aunque el compromiso lo han adquirido hace algunos años, se debe reforzar su rol porque no todas ellas están comprometidas con esta tarea.

En lo que respecta a las líneas de inversión, lo ideal es que se extiendan las líneas de inversión de la opción convenio a la opción fiducia y que se amplie la posibilidad de extender este instrumento de pago a otros tipos de impuestos.

En otro orden de ideas, es importante que el Gobierno de turno y el legislador, tengan presente el objetivo principal de la normatividad que adoptó el mecanismo Oxl el cual consiste en propender por cerrar las brechas existentes en los territorios PDET y en las ZOMAC en el marco de la construcción de paz, por este motivo, los proyectos se deben seguir limitando a estos municipios.

En cuanto a la reglamentación del mecanismo de Obras por Impuestos existen leyes y decretos dispersos que están en constante cambio, lo que suscita discordancias entre los articulados o el Manual Operativo. Integrar toda su reglamentación en una ley y realizar una mejora estructural, es una alternativa que puede ser estudiada. A partir de esto, es importante depurar todas aquellas disposiciones que están siendo inconvenientes por la presencia de algún vacío, imprecisión, vaguedad o ambigüedad, como lo expusieron los participantes de esta investigación.

## 8. CONCLUSIONES

La superación de las brechas de desigualdad existentes en los territorios afectados por el conflicto armado en Colombia requiere un trabajo conjunto que atañe a todos los actores sociales y políticos; de modo que las empresas privadas también tienen responsabilidad con la construcción de paz. Por ende, el mecanismo de Obras por Impuestos involucra al sector privado en ese proceso de transformación para el desarrollo de las Zonas más afectadas por el Conflicto Armado -ZOMAC- y de aquellas pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- .

En virtud de lo expuesto en este trabajo, en un primer momento se realizó un recuento general de los antecedentes y del marco normativo del mecanismo de Obras por Impuestos. Posteriormente, se presentó un balance general de la evolución de este instrumento tras cinco vigencias, permitiendo concluir que esta alternativa de pago del impuesto sobre la renta ha tenido aceptación entre los contribuyentes, lo que se evidencia en los resultados ascendentes año tras año.

Hasta el 31 de enero de 2022 se ha asignado más de \$1.4 billones para realizar 204 proyectos producto de la vinculación de 120 empresas, resultando favorecidos 106 municipios integrados en PDET y 98 en ZOMAC. Este crecimiento también se evidencia en la aprobación del cupo CONFIS, ya que pasó de \$250.000 millones para el año 2018 a \$800.000 millones para el año 2023, triplicando su valor.

De este estudio, también se pudo determinar que los contribuyentes prefieren la opción fiducia porque a pesar de sus limitaciones, la opción convenio afecta el flujo de caja de las compañías y los Títulos de Renovación del Territorio -TRT- pierden su valor en el tiempo.

Asimismo, permitió denotar que existen inconvenientes en la distribución de los recursos que se ejecutan mediante el mecanismo de Obras por Impuestos. Por una parte, se presenta una notoria concentración de las inversiones en algunas subregiones PDET como es el caso del Sur del Tolima que reúne la mayor cantidad de proyectos, y en contraposición,

Pacífico Medio no ha sido beneficiado hasta la vigencia 2022. Por otra, existe un desequilibrio en los sectores en los que se invierten los recursos de Obras por Impuestos, siendo transporte y educación los que más concentran proyectos y montos de inversión, mientras que algunos sectores aun no cuentan con proyectos, sobre todo los permitidos bajo la opción convenio como: infraestructura cultural, infraestructura deportiva, bienes públicos rurales, infraestructura productiva, tecnologías de la información y las comunicaciones, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo.

En otro orden de ideas, derivado de las entrevistas y la encuesta realizadas a seis personas encargadas de este mecanismo en algunas empresas privadas del país, se encontró que la motivación de los contribuyentes se sintetiza en tres elementos: el desarrollo de las comunidades vulnerables y más afectadas por la violencia, la seguridad de que sus impuestos se destinan adecuadamente y las ventajas que se generan para las empresas como el buen relacionamiento con las entidades territoriales y comunidades de las zonas de influencia de su compañía o el impacto positivo en su reputación.

Igualmente, se detectó que existen desafíos prácticos que pueden entorpecer y desestimular la participación de los contribuyentes, entre ellos: a) el cupo CONFIS es limitado; b) las líneas de inversión de la opción convenio no se permiten para la opción fiducia; c) los contribuyentes asumen todos los riesgos, generando una asimetría entre las responsabilidades de estos y la del Estado; d) el riesgo de incumplimiento de las obligaciones tributarias; e) el desconocimiento del mecanismo; f) la poca voluntad de algunas entidades territoriales; g) los cambios de Gobierno; h) dispersión de la normatividad y constantes cambios en la misma; i) vacíos, vaguedades, ambigüedades e imprecisiones de la normatividad.

Sin embargo, los contribuyentes han adoptado algunas estrategias para mitigar, en la medida de lo posible, esos riesgos que pueden acaecer en el desarrollo de un proyecto; por ejemplo, contar con equipos técnicos con persona interdisciplinario al interior de la empresa que se encargue de la gestión del mecanismo de Obras por Impuestos, optar por sectores que no representen tantos riesgos en la ejecución del proyecto o participar de espacios colaborativos alrededor del mecanismo.

Finalmente, con base en los resultados del presente estudio, se elaboraron algunas recomendaciones, dirigidas a los tomadores de decisiones, para mejorar la eficacia y funcionalidad de este instrumento de pago de las obligaciones tributarias.

Sin duda, el mecanismo de Obras por Impuestos tiene un gran potencial para aportar al desarrollo de las regiones en el marco del posconflicto y precisamente por esta razón, se deben adoptar las medidas necesarias para que los recursos destinados mediante esta alternativa se materialicen en desarrollo para las regiones afectadas por el conflicto armado. Para cumplir con sus propósitos se requiere de un esfuerzo articulado entre el sector privado, las entidades territoriales, las entidades públicas involucradas en las diferentes etapas del mecanismo, el Gobierno nacional y los legisladores.

## 9. REFERENCIAS

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. PDET en cifras. Todo sobre el PDET [sitio web]. Disponible en: [https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_pdet/#descargables](https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/#descargables)

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO, DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN - SUBDIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO. Base de proyectos Obras por Impuestos 2018 – 2022. Disponible en: [https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-01-19\\_091242\\_1047727392.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2023-01-19_091242_1047727392.pdf)

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Manual Operativo de Obras por Impuestos en el marco de la Resolución Conjunta No. 2411 del 12 de noviembre de 2020. Por la cual se adopta el Manual Operativo de Obras por Impuestos, 2020. Disponible en: [file:///C:/Users/danie/Downloads/2.%20Manual%20Operativo%202.0%20final%20nov%202020%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/danie/Downloads/2.%20Manual%20Operativo%202.0%20final%20nov%202020%20(4).pdf)

CLAVIJO CÁCERES, Darwin; GUERRA MORENO, Débora y YÁÑEZ MEZA, Diego. Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho. Universidad de Pamplona. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá, D.C, 2014. Disponible en: [https://fui.corteconstitucional.gov.co/doc/pub/31-08-2017\\_7b9061\\_60327073.pdf](https://fui.corteconstitucional.gov.co/doc/pub/31-08-2017_7b9061_60327073.pdf)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1819 (29, diciembre, 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.101, . Bogotá, D.C., 2016. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1819\\_2016.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2010 (27, diciembre, 2019). Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.179. Bogotá, D.C. 2019. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2010\\_2019.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2155 (14, septiembre, 2021). Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 51.797, Bogotá, D.C. 2021. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2155\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2155_2021.html)

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2277 (13, diciembre, 2022). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 52.247, Bogotá, D.C. 2022. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2277\\_2022.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2277_2022.html)

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1208 (18, julio, 2022). Por el cual se reglamenta el parágrafo 4 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021 (...). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190086>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1625 (11, octubre, 2016). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83233>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1650 (9, octubre, 2017). Por el cual se adiciona un artículo a la Parte 1 del Libro 1; la Sección 1 al Capítulo 23 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 1 y los Anexos No. 2 y 3, al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar los artículos 236 y 237

de la Ley 1819 de 2016. Disponible en:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83757>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. Decreto Ley 893 de 2017 (28, mayo, 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Diario Oficial No. 50.247, Bogotá, D.C. 2017. Disponible en:  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0893\\_2017.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0893_2017.html)

CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA ESTABILIZACIÓN Y LA CONSOLIDACIÓN. Informe de Resultados de Paz con Legalidad. Agosto 2018 – Mayo 2022. 45 meses. Bogotá, 2022. Disponible en: <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/06/Informe-de-resultados-31-de-mayo-de-2022.pdf>

DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa ¿Qué le depara el 2023 al mecanismo de Obras por Impuestos? Columna publicada en s Fundación Ideas para la Paz, FIP OPINA, 28 de febrero de 2023. Disponible en: [https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#\\_ftn1](https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2023-02/que-le-depara-el-2023-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos#_ftn1)

FARÍAS, Levy y MONTERO, Maritza. De la transcripción y otros aspectos artesanales de la investigación cualitativa. International Journal of Qualitative Methods 4 (1), Article 4. March, 2005. Disponible en:  
[https://sites.ualberta.ca/~iiqm/backissues/4\\_1/pdf/fariasmontero.pdf](https://sites.ualberta.ca/~iiqm/backissues/4_1/pdf/fariasmontero.pdf)

FERNÁNDEZ FLECHA, María; URTEAGA CROVETTO, Patricia y VERONA BADAJOZ, Aarón. Guía de investigación en Derecho. Lima, Perú: Edición Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015. Disponible en:  
[https://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202120/GUIiA-DE-INVESTIGACIOiN-EN-DERECHO\\_D.pdf](https://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/10202120/GUIiA-DE-INVESTIGACIOiN-EN-DERECHO_D.pdf)

FERNÁNDEZ OÑA, Angie y SANDOVAL RODRÍGUEZ, Joel Efraín. El uso del mecanismo de la ley 29230" Ley de obras por impuestos» en gobiernos locales: factores que lo limitan y propuesta para incentivar su uso, el caso del distrito de José Crespo y

Castillo-Huánuco. Lima, Perú: Universidad ESAN, 2017. Disponible en: [https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/1188/2017\\_MAFDC\\_15-1\\_09\\_T.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/1188/2017_MAFDC_15-1_09_T.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

FRANCO DUHARTE, Adrián y DÍAZ SUBAUSTE, Rodrigo. Manos privadas a la Obra: Una aproximación al mecanismo de Obras por Impuestos. Lima: Ontier Ugarte del Pino, 2015. Disponible en: <https://www.ontier.net/ia/a2manos-privadas-a-la-obra-una-aproximacion-al-mecanismo-de-obras-por-impuestos-v-revisada.pdf>

GARCÍA FERNANDEZ, Dora. Capítulo: La metodología de la investigación jurídica en el siglo XXI, del libro Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. Ciudad de México: Biblioteca Jurídica Virtual, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015. 449 - 465. Disponible en: <file:///C:/Users/danie/Downloads/la-metodologia-de-la-investigacion-juridica-en-el-siglo-xxi.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS DE PERÚ, DESPACHO VICEMINISTERIAL DE ECONOMÍA, DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA. Obras por Impuestos 31/12/2022. Reportes estadísticos Obras por Impuestos. Perú, 2022. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/obras\\_impuestos/anexo68\\_reporte\\_oxi\\_31122022.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/obras_impuestos/anexo68_reporte_oxi_31122022.pdf)

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. ABC del Acuerdo Final. Cartilla pedagógica, 2016. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/cartillaabcdelacuerdofinal2.pdf>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP, 2018. Tomo 2. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-2-proceso-paz-farc-mesa-conversaciones-reforma-rural.pdf>

PROINVERSIÓN. Lista de Proyectos Adjudicados y Concluidos mediante Oxl. Estadísticas. Perú, 2022. Disponible en: <https://www.investinperu.pe/es/ixi/estadisticas>

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014. p. 33. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30202.pdf>

SALINAS RIVAS, Sergio. Obras por Impuestos en Perú: una alternativa por explotar. Ponencia en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile. 2016. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/B06CEE772478C1F2052581EC0072F6B1/\\$FILE/salinriv.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B06CEE772478C1F2052581EC0072F6B1/$FILE/salinriv.pdf)

ZARAMA SALAZAR, Felipe; DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa y GUTIÉRREZ YEPES, Paula. Obras por Impuestos ¿estratégico para la paz? Evolución y futuro del mecanismo. Fundación Ideas para la Paz, en asocio con Suecia Sverige. Notas estratégicas No. 26, 2022. Disponible en: [https://empresas paz ddh. ideas paz. org/sites/default/files/documentos-micro/FIP\\_NE\\_ObrasporImpuestos\\_CAMBIOSJULIO\\_V5.pdf](https://empresas paz ddh. ideas paz. org/sites/default/files/documentos-micro/FIP_NE_ObrasporImpuestos_CAMBIOSJULIO_V5.pdf)

## 10. BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. ABC de los PDET y el PNIS. Encuentro Nacional de Comunidades, s.f. Disponible en: [https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29\\_114636\\_1315189334.pdf](https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf)

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO. Obras por Impuestos PDET, s.f. Disponible en: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/pagina/obras-por-impuestos>

ALBÚJAR, Alex; SANTA CRUZ, Enrique; ALBÚJAR, Julia; GÓMEZ, Elizabeth; QUEZADA, Karina y TERRONES, Silvia. Obras por Impuestos: factores que promueven la participación de la empresa privada. Lima: ESAN ediciones, 2016. Disponible en: [https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/105/Gerencia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_55.pdf](https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/105/Gerencia_para_el_desarrollo_55.pdf)

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1915 (22, noviembre, 2017). Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=84354>

CHANG YONG, Harry. Obras por impuestos. Poderosa herramienta para la ejecución de obras de infraestructura. Lima, Perú: Tiempo de Opinión No 8. Universidad ESAN, 2015. Disponible en: [https://www.esan.edu.pe/migration-files/publicaciones/2015/12/03/chang\\_obras\\_impuestos.pdf](https://www.esan.edu.pe/migration-files/publicaciones/2015/12/03/chang_obras_impuestos.pdf)

DE LA CUESTA ZULUAGA, Luisa. Obras por Impuestos: de transformación territorial a un mecanismo tributario más. Artículo publicado en Fundación Ideas para la Paz (FIP), 24 de mayo de 2022. Disponible en: <https://empresaspazddhh.ideaspaz.org/obras-por-impuestos-de-transformacion-territorial-un-mecanismo-tributario-mas>

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ ¿Cómo ha avanzado el mecanismo de obras por impuestos? Infografía FIP, 2020. Disponible en: [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/obras\\_vf\\_final\\_b.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/obras_vf_final_b.pdf)

MARTÍNEZ, Harold; GUTIÉRREZ; Paula y MEDINA, Daniel. Obras por Impuestos: medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia. Fundación Ideas para la Paz, análisis de coyuntura, febrero de 2019. Disponible en: [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_ObrasxImpuestos.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_ObrasxImpuestos.pdf)

MEDINA, Daniel; BENEDETTI, Valentino. y ZABLONSKI, Lukas. “Paz, desarrollo sostenible y derechos humanos. Una contribución conceptual al quehacer empresarial”. Fundación Ideas para la Paz, Documento conceptual, febrero de 2021. Disponible en: [https://empresas paz ddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/FIP\\_Conceptual\\_PazDesarrolloSostenible\\_FinalV2.pdf](https://empresas paz ddhh.ideaspaz.org/sites/default/files/documentos-micro/FIP_Conceptual_PazDesarrolloSostenible_FinalV2.pdf)

MONTESINOS LEÓN, Nataly y MORALES ALVARADO, Lorenza. El mecanismo de obras por impuestos y la responsabilidad social empresarial en el Perú. SUMMA. Revista Disciplinaria En Ciencias económicas Y Sociales, Año 3 N° 1, 1-25, 2021. Disponible en: <https://aunarcali.edu.co/revistas/index.php/RDCES/article/view/181/115>

PARRA, Orlando. Paz, territorio, Estado local y empresariado. Experiencias con el mecanismo de Obras por Impuestos en Risaralda. Campos en Ciencias Sociales, 8(2), 2020. P. 263-290. Disponible en: <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/campos/article/view/6019/5835>

TEJADA JIMÉNEZ, Sebastián y PALOMEQUE GÓMEZ, Laura Carolina. Obras por impuestos: una apuesta para el desarrollo económico y social de las comunidades rurales. Adversia No. 22), pp. 1–14, 2019. Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/adversia/article/view/339250>

TOVAR, Paulo; ALONSO, Oriana y SÁNCHEZ, Carolina. El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo? Fundación Ideas para la Paz,

Nota Estratégica No. 24, 2022. Disponible en:

<https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-06/el-dilema-de-los-pdet-como-construir-sobre-lo-construido-sin-seguir-en-lo-mismo>

## 11. ANEXOS

### ANEXO A: Transcripción de las entrevistas semiestructuradas

<b>Entrevista 1: NUTRESA</b>	
Entrevista realizada a: Jessica Vanessa Galeano Correa - Líder de proyectos fiscales en Servicios Nutresa S.A.S.	
Videollamada a través de la plataforma TEAMS – Fecha: 13/03/2022	
<b>Preguntas (Investigadora)</b>	<b>Respuestas (Entrevistada)</b>
¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras?	<p>Este mecanismo es un instrumento que le aporta a la transformación y a la superación del conflicto armado en Colombia y permite a las empresas volverse básicamente socias del Estado, por medio de la ejecución de proyectos de inversión social en las zonas más afectadas por el conflicto armado y así también poder contribuir con los PDET.</p> <p>Desde Nutresa se vio la oportunidad de fortalecer las condiciones para la formación y desarrollo de las competencias educativas de niñas, niños y jóvenes del país. El foco que tiene Nutresa en el mecanismo Oxl ha estado muy asociado a temas de educación, debido a que es un tema en el que todos los actores tenemos participación, no solo el Estado. Creemos que podemos aunar esfuerzos para mejorar las condiciones, generar equidad y cerrar brechas en estos territorios afectados.</p>

	<p>Vemos en esta forma de ejecutar el impuesto de renta, una oportunidad de convertirnos en veedores para garantizar que efectivamente los recursos lleguen a estas zonas afectadas por la violencia y poder poner al servicio de la comunidad las capacidades que tenemos internamente en Grupo Nutresa, en compras, en mitigar riesgos, en asistencia legal, conjugar todas estas capacidades y ponerlas al servicio de la sociedad a través de la ejecución de un proyecto.</p> <p>Las entidades privadas son más eficientes en la ejecución de los proyectos debido a que sus procesos de contratación son más ágiles, el Estado tiene un proceso más largo y para la ejecución del dinero público, entonces a través de empresas privadas se puede hacer el camino más corto.</p>
<p>¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras? ¿El presidente o gerente general, el área de impuestos, el área de responsabilidad social empresarial, o sostenibilidad (ASG), u otra?</p>	<p>Tengo conocimiento de que nace desde una invitación que le hace la ministra de educación al presidente de Grupo Nutresa, quien activa al gerente de impuestos y posteriormente se activan todas las áreas para encontrar cómo se pueden vincular al mecanismo.</p>
<p>Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?</p>	<p>Por la opción fiducia porque consiste en el pago directamente del impuesto a la DIAN.</p>

<p>¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Ninguno.</p> <p>No se nos ha materializado ningún riesgo a la fecha, aunque están latentes en el desarrollo de cualquier proyecto. El mayor riesgo está en la subejecución o sobrecostos que son atribuibles a los contribuyentes que llevan a cabo el proyecto.</p> <p>Hemos logrado establecer los proyectos con el presupuesto establecido, incluso generando ahorros significativos en los proyectos, dinero que ha sido devuelto a la DIAN.</p>
<p>¿El éxito del mecanismo en Nutresa se debe a alguna práctica en particular? ¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Creo que ayuda que acompañamos a las entidades territoriales en la formulación de los proyectos, lo hacemos de manera conjunta.</p> <p>No elegimos el proyecto directamente del banco de proyectos, sino que activamos las entidades territoriales, sea alcaldía o gobernación, de manera temprana y los acompañamos en todo ese ejercicio de formulación, de construcción del presupuesto, de estudio de mercado. Entonces tenemos pleno conocimiento del proyecto y sobre el presupuesto, lo que nos ayuda a tener más confianza a la hora de elegir el proyecto.</p> <p>También al momento de estructurar los proyectos siempre incluimos una proyección del IPC para garantizar que el presupuesto esté ajustado al año siguiente, porque se formula por ejemplo en la vigencia 2022 pero se ejecuta en la vigencia 2023-2024, entonces hay un cambio de precios.</p> <p>También nos ayuda que nosotros mismos en Nutresa somos gerentes de los proyectos, eso garantiza un seguimiento efectivo, una trazabilidad del proyecto, de la ejecución, del presupuesto y así generar las alertas</p>

	<p>tempranas de manera pertinente y hacer los correctivos para que no se empiecen a materializar los riesgos.</p> <p>Nutresa está muy enfocado en el desarrollo de proyectos de dotación escolar y estamos incursionando en el tema de construcción de paneles solares fotovoltaicos. Hasta el momento no se han materializado riesgos por los sectores en los que estamos que son un poco más controlables que sectores como infraestructura.</p> <p>Hemos aportado recursos al sector de infraestructura, pero gerenciados por otras compañías como Argos, entonces aportamos recursos para el desarrollo de vías, pero nosotros no somos propiamente quienes lo ejecutamos ni quienes hacemos la gerencia del proyecto porque dentro del Grupo Nutresa no hay un área experta en este tema.</p>
<p>¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?</p>	<p>Creo que el mecanismo tiene un riesgo significativo hacia el contribuyente, porque todo el mecanismo está estructurado a que, si hay un sobrecosto, un problema durante la ejecución, todo es atribuible al contribuyente. Hay un vacío en la ley frente a la responsabilidad que debe asumir el contribuyente y la responsabilidad que debería asumir el Estado.</p> <p>No es muy claro, y se han materializado riesgos en otras compañías, donde quien debe asumir los riesgos es el contribuyente, pero esto no va a ser reconocido en su declaración de renta, sino que va a ser un sobrecosto para la empresa, va a tener que ser asumido con recursos propios.</p> <p>En cuanto a la operación del mecanismo creo que la norma es muy clara, tiene un paso a paso o procedimientos establecidos que son muy organizados, por ejemplo, cómo</p>

	<p>se debe vincular la empresa, cómo se ejecutan los proyectos y cuál es el procedimiento para finalizarlos.</p>
<p>¿Considera que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?</p>	<p>No, porque si te pongo un ejemplo Doria hace pastas, Noel galletas y esto no tiene una relación directa con el desarrollo de proyectos de dotación de mobiliario escolar, instalación de paneles solares, etc.</p> <p>De pronto hay un limitante, que son los sectores que tiene el mecanismo en opción fiducia, donde se registren ciertos sectores y en opción convenio hay un abanico más amplio. Sería importante que por opción fiducia se puedan financiar los mismos sectores permitidos por opción convenio.</p>
<p>Antes mencionabas que formulan y estructuran los proyectos desde cero ustedes mismos ¿consideran que hay algún problema con el banco de iniciativas en prefactibilidad?</p>	<p>También hemos elegido proyectos del banco de proyectos, pero nos toca hacer una revisión juiciosa del proyecto y si nos genera confianza y tranquilidad nos vinculamos. El año pasado nos vinculamos a proyectos en Putumayo y en Santander porque queríamos llegar a estas zonas.</p>
<p>¿Cómo ha sido el acompañamiento de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?</p>	<p>Excelente, nunca hemos tenido ningún inconveniente. Nos acompañan en todo el proceso desde la vinculación hasta la liquidación de todos los contratos y entrega del proyecto a la entidad nacional competente.</p> <p>Siempre están pendientes del contribuyente, de generar capacitaciones, entonces no tenemos quejas.</p> <p>Con las entidades territoriales también han estado muy dispuestas, hemos trabajado muy de la mano con la gobernación de Antioquia y de Tolima. Siempre son muy</p>

	<p>dispuestos y prestos al acompañamiento y a brindar información que necesiten los contribuyentes.</p> <p>La gobernaciones y alcaldías siempre acompañan el proceso de entrega, siempre están enterados, enteran a los docentes y a las comunidades.</p> <p>También hemos implementado un tema de socialización, entonces cuando nos adjudican los proyectos, nosotros junto a los entes territoriales, citamos a los rectores de las escuelas y a las comunidades interesadas, les contamos que se va a desarrollar un proyecto, les compartimos el cronograma de cuándo estaríamos llegando al territorio, para que también nos apoyen.</p>
<p>¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?</p>	<p>Desde la formulación involucramos a las comunidades. Se debe hacer un diagnóstico para conocer las necesidades reales que se tienen en el territorio, entonces las involucramos desde la formulación para conocer de entrada esas necesidades que tienen.</p> <p>Al momento de ejecutar el proyecto se socializa el proyecto y al entregarlos, la comunidad también se vuelve veedora de los mismos y tienen comunicación directa conmigo para informarme el estado del proyecto y la satisfacción que tienen, porque somos muy abiertos en escucharlos.</p> <p>También desde la Fundación Nutresa articulamos los proyectos que tienen con los de obras por impuestos, para no solo llegar con la entrega de por ejemplo un mobiliario, sino también aportar un poco más por ejemplo con capacitación a los docentes.</p>

<p>¿Volvería a pagar impuestos con obras?</p>	<p>Sí, lo estamos haciendo desde el 2019 y este año nos estamos vinculando a 6 proyectos para continuar con la implementación del mecanismo.</p>
<p>¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?</p>	<p>Ha permitido que se generen alianzas entre diferentes empresas para mejorar las condiciones de la población en términos generales, para que se realicen intervenciones más integrales.</p> <p>Anteriormente todos llegamos de forma individual a ciertos territorios, hacíamos la intervención y en esa comunidad quedan muchas necesidades más por resolver. Lo que ha hecho la mesa de Proantioquia es integrar el conocimiento de todas las empresas, aunar esfuerzos, hemos podido llegar con soluciones más integrales. Incluso se está haciendo un programa piloto en Dabeiba para llegar con vías, con la dotación de las instituciones educativas los centros de desarrollo infantil.</p> <p>Lo que va a permitir que la población mejore su calidad de vida frente al estado inicial.</p> <p>Proantioquia ha permitido que el mecanismo lo conozcan diferentes compañías, esto también hace que las empresas que no han participado en el mecanismo conozcan las experiencias de las empresas que sí lo han hecho, generan confianza en el mecanismo.</p>

<b>Entrevista 2: CELSIA COLOMBIA</b>	
Entrevista realizada a: Daniel Fernando Linares Forero - Abogado tributario Asuntos Legales del Negocio de Celsia Colombia S.A. E.S.P.	
Videollamada por la plataforma TEAMS - Fecha: 15/03/2022	
<b>Preguntas (Investigadora)</b>	<b>Respuestas (Entrevistado)</b>
¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras	<p>Ejecutar este tipo de proyectos permite no solo garantizar que efectivamente los recursos tributarios se inviertan en algo que es fundamental para la compañía como lo es el mejoramiento de las condiciones de vida en distintos sectores: viales, educativos, ambientales, etc. de las comunidades de las áreas de influencia de los distintos proyectos propios de la compañía. Para la compañía es fundamental tener la certeza, que normalmente no se tiene al tributar por las vías ordinarias, de la adecuada destinación de los recursos. En algunos casos no se tiene la certeza de que lo que se paga, tributariamente hablando, se invierte en lo que realmente debería ser bajo un Estado social de derecho y más en países como este donde hay altos índices de corrupción.</p> <p>Para Celsia es importante garantizar que el dinero de los impuestos va a estar invertida en algo que va a poder controlar y ver sus resultados directamente. También todo esto en pro de las comunidades que están en las áreas de los proyectos, quienes son muy importantes para la compañía.</p>

<p>¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras? ¿El presidente o gerente general, el área de impuestos, el área de responsabilidad social empresarial, o sostenibilidad (ASG), u otra?</p>	<p>Es un trabajo mancomunado desde que salió el mecanismo con la ley 1819 de 2016, pero seguramente viene del equipo legal al ser un tema específico derivado de una norma y se llevó esa propuesta a las altas directivas de Celsia, quienes extrapolan ese beneficio y ven cómo se puede aplicar.</p>
<p>Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?</p>	<p>Celsia le ha apuntado más a la modalidad fiducia porque nos parece más eficiente, de algún modo conjuga esa posibilidad de ejecutar los proyectos directamente en beneficio de las comunidades con una facilidad o eficiencia tributaria, aquí va el elemento que más destaque de la opción fiducia vs la opción convenio y es que la ley 1819 te permite que puedas llevar de una vez ese valor que invertiste o que incluiste en la fiducia y que después destinaste al mecanismo de obras por impuestos, permite que lo utilices de una como pago directo de tu tributo de ese periodo gravable. Por el contrario, en la modalidad convenio la DIAN te entrega unos títulos cuando ya entregues el proyecto y los puedes utilizar para pagar el impuesto o puedes endosarlos.</p> <p>Para efectos de liquidez y flujo de caja, para la compañía es más eficiente el modelo fiducia.</p> <p>Hemos incursionado en los dos, tenemos un proyecto de pagos por servicios ambientales bajo el modelo convenio, y</p>

	<p>es el primero en el que estamos incursionando, pero hasta ahora ya se firmó convenio con la autoridad.</p> <p>Y como ya tenemos mucho más bagaje en la modalidad fiducia, hace que nos inclinemos por esta opción, porque ya conocemos el proceso y la mecánica, mientras que la opción convenio apenas estamos empezando.</p> <p>Pero la compañía se ha dado cuenta que es más eficiente la modalidad fiducia para nuestros propósitos.</p>
<p>¿Cómo ha sido esa primera experiencia incursionando en la opción convenio?</p>	<p>A veces pasa, aunque también se presenta con el modelo fiducia, y es se pueden generar retrocesos o que los tiempos no sean exactos como los manuales de la ART o la norma, y es natural porque muchas veces la entidad nacional competente no ha tenido experiencia en el desarrollo de esos proyectos. Pero esto es lógico, porque algunas autoridades apenas están empezando a tener experiencia con el mecanismo, especialmente con la modalidad convenio.</p>
<p>¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Uno principal es que falta cupo para todo lo que se quiere hacer, por lo que sería ideal que el CONFIS apruebe un cupo más grande. A veces se queda corto el cupo para todo lo que la compañía ha querido y ha venido desarrollando en estos últimos años.</p> <p>La segunda barrera, que tenemos en el radar porque nos preocupa mucho, y es hasta qué punto el tema de consulta previa. Estos proyectos se desarrollan en municipios ZOMAC o PDET donde hay un alto porcentaje de comunidades étnicas y protegidas constitucionalmente. Hay bastante duda frente a quién tendría la obligación de</p>

realizar esa consulta previa o los mecanismos de consulta especial.

Muchas de esas obras son por ejemplo una adecuación de una vía pública o de una placa huella que ya existe o por ejemplo una entrega de dotaciones a un colegio de la zona, donde uno diría qué tan necesario es acudir a la consulta previa o a un mecanismo especial de consulta.

Esto tiene complicaciones porque en caso de tenerse que acudir a estos mecanismos especiales de consulta, complica el proyecto porque no son trámites sencillos.

Falta que la norma y las entidades aclaren cuándo sí y cuando no se deben adelantar estos trámites a favor del mecanismo Oxl.

Así también nos lo han dicho las comunidades, los entes territoriales, tienen que revisar si es necesario acudir a estos trámites, porque a ellos les interesa es que se realice la obra.

En Buenaventura donde Celsia ha querido muchas veces desarrollar proyectos, termina siendo complejo el tema, porque la norma decía que allí solo podían desarrollar proyectos las empresas domiciliadas allá. Esto limitaba mucho porque Celsia no está en Buenaventura, afortunadamente eso se corrigió con la última reforma tributaria.

Salió un proyecto de decreto donde se está cargando la obligación de realizar esos mecanismos de consulta al formulador del proyecto y eso inviabiliza el desarrollo de proyectos Oxl en Buenaventura, justamente porque esto no

	<p>es fácil y hay un riesgo de sobrecostos. Para la compañía es esencial determinar esos riesgos a la hora de decidir hacer un proyecto o no.</p> <p>También han tenido proyectos con sobrecostos, donde Celsia ha tenido que poner más dinero de su bolsillo sobre todo en los temas viales que dependen de muchos factores, como las condiciones del clima, de las poblaciones, etc. Entonces Celsia ha tenido que utilizar los rubros de fuerza mayor que ya están contemplados en el proyecto o incluso inyectar dinero adicional que no estaba contemplado dentro del presupuesto del proyecto.</p>
<p>¿Ha terminado pagando más por la obra del saldo a pagar por el impuesto de renta?</p>	<p>Sí, en algunos proyectos.</p> <p>En ocasiones también pasa que, del dinero depositado en la fiducia, queda un saldo sin utilizar que es dinero del Estado y este debe ser consignado a la DIAN. Sobre todo, en proyectos de educación donde es relativamente más sencillo el tema y el riesgo de contingencias es menor, porque son de dotación.</p>
<p>¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?</p>	<p>El procedimiento es claro y la norma no puede reglamentar todo hasta un nivel de detalle tan preciso, para esto esta el manual operativo de la ART y de la DNP. Pienso que funciona y el resultado de esto es que un montón de proyectos se han desarrollado.</p> <p>Es un mecanismo que puede llegar a pensarse para otro tipo de sectores y otro tipo de tributos, por ejemplo, por qué no pensar en el mecanismo Oxl para tributos territoriales, como para el impuesto de industria y comercio en otras zonas, estoy seguro de que muchos contribuyentes estarían</p>

	<p>dispuestos a aportar para obras públicas, incluso en grandes ciudades como Cali. Aunque es un mecanismo pensado a raíz del Acuerdo de Paz y para municipios con recursos muy bajos, pero a futuro puede pensarse en engrosarlo más porque ha funcionado muy bien.</p> <p>No está muy claro desde la normatividad qué sanción habría ante un incumplimiento del contribuyente, pero no es algo que tenga que precisar detalladamente la norma a ese nivel de detalle, todo queda en los contratos y los convenios firmados. Vale decir que también todo está sujeto a pólizas y garantías ante incumplimientos.</p>
<p>¿Qué riesgos legales han detectado en la realización de obras por impuestos?</p>	<p>A nivel tributario nada es seguro en Colombia y en Oxl tampoco, estamos sujetos a que cada dos tres años hay una reforma tributaria que cambia las cosas. Frente a Oxl opción fiducia no ha habido tantos cambios con la Ley 1819 de 2016.</p> <p>Frente a esto lo que puede hacer la compañía es ejecutar los proyectos con las normas vigentes. Pero creo que poco se puede hacer al respecto porque esa es la dinámica tributaria del país.</p> <p>Lo ideal es que el mecanismo siempre tienda a engrosarse y no a limitarse.</p> <p>Otro tipo de problemáticas que hemos observado y que siempre ha preocupado a Celsia es que ese dinero destinado para los proyectos esté muy bien vigilada, controlada y ejecutada. En el equipo tributario y en el legal estamos siempre muy pendientes de esto, que el contratista</p>

	<p>esté cumpliendo, que efectivamente el proyecto y los recursos se destinen a lo que es y que todo salga exitoso.</p>
<p>10. ¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Con los equipos de trabajo que cuentan con personas expertas en Oxl y en el desarrollo de obras. En las licitaciones para elegir contratistas se tiene mucho cuidado y el equipo legal de la compañía vigila todo.</p> <p>El equipo se conforma por abogado, ingenieros, contadores, que cada semana tenemos un comité de seguimiento y todos los procesos están controlados.</p> <p>La fiduciaria también ha sido muy exigente en los procesos de selección de los contratistas.</p>
<p>¿De qué manera han podido solucionar estas contingencias o retos?</p>	<p>Ha sido un aprendizaje desde 2018 en adelante, se han cometido errores y se ha venido perfeccionando el procedimiento, se tienen más claros los tiempos, los requisitos y los pormenores que se pueden presentar, los temas relacionados con la fiducia, con la interventoría y la gerencia del proyecto.</p> <p>La experticia y la organización es lo que ha permitido el éxito de los proyectos.</p> <p>Frente a la gerencia, en la mayoría de los casos Celsia prefiere que optar por la opción que permite la ley de que la haga el mismo contribuyente, porque eso repercute en que el proyecto se desarrolle mejor.</p>
<p>¿Siente que su objeto social o su actividad económica principal es un</p>	<p>Para Celsia no ha sido un problema el desarrollo de proyectos distintos a su objeto social, porque somos una</p>

<p>obstáculo para la realización de obras por impuestos?</p>	<p>empresa del sector energético y hemos desarrollado más proyectos viales y educativos, que de energía.</p> <p>Aunque hemos tenido en el radar proyectos de energía, pero el sector es más complejo porque también va a atado a algunas normas técnicas.</p>
<p>¿Cómo ha sido el acompañamiento y gestión de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?</p>	<p>ART: la función que tiene es muy clara y ya nos hemos ido acostumbrando al manual operativo. De pronto lo que puedo decir, es que se puede revisar llegar al nivel de detalle de decir, por ejemplo, qué pasa cuando el contribuyente desea desistir del proyecto, entonces qué procedimiento hay.</p> <p>Pero en general se ha hecho un buen trabajo.</p> <p>DNP: es más complejo el tema porque es una entidad más grande que la ART y la mayoría de las responsabilidades en el establecimiento de lineamientos específicos están en cabeza de la ART. Pero está muy bien como está en este momento.</p> <p>Entidades nacionales competentes: ha sido bueno, han sido muy conscientes de lo que es Oxl y siempre hemos tenidos las puertas abiertas con ellos. Hemos encontrado una actitud receptiva y en pro de que los proyectos sean exitosos.</p> <p>Entes territoriales: ha sido bueno con los alcaldes, incluso con los concejos y siempre hemos tenido las puertas abiertas y han tenido ánimo de colaborar porque es algo que les trae un beneficio grande.</p>

	<p>DIAN: En términos generales ha sido bueno, pero como ha sido casi siempre a través de la opción fiducia. Pero hasta el momento no se han tenido problemas, ni con las declaraciones de renta y en general no hay problemas de fiscalización.</p>
<p>¿Prefieren formular y estructurar los proyectos desde cero ustedes mismos o eligen estructurarlos del banco de iniciativas en prefactibilidad?</p>	<p>Ha sido mixto.</p>
<p>¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?</p>	<p>Hasta este año, por una directiva presidencial, era claro que para los temas de Oxl no se requería consulta previa, que fue declarada inequexible este año. Por lo que estamos en este momento con incertidumbre sobre el tema.</p> <p>Sin esa directiva parece inexorable que hay que hacerlo. La compañía tiene claro que, si algún proyecto requiere una consulta previa o algún mecanismo especial de consulta, hay que hacerlo todo según lo exija la normatividad.</p>
<p>¿Volvería a pagar impuestos con obras?</p>	<p>Sí, Celsia está comprometida con el mecanismo y para este año hemos mirado varios proyectos. Adicionalmente, no se puede desconocer que las compañías del sector energético han tenido varios impactos tributarios por los cambios en las políticas gubernamentales y eso repercute de algún modo en las condiciones que tenemos para ejecutar proyectos.</p>

	Es un mecanismo que nos gusta no solo porque con él podemos pagar impuestos, sino porque es una forma de impactar directamente en las comunidades y es hacer país que es propio del espíritu de la compañía.
¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?	Entiendo que la labor de Proantioquia es más de articular el desarrollo de proyectos Oxl con los contribuyentes.  Se tiene una mesa con los contribuyentes que ha servido como puente con las entidades públicas competentes. Este espacio es muy valioso porque permite espacios para abordar temas que no se conocen o tener contacto con las entidades.

<b>Entrevista 3: GRUPO ARGOS</b>	
Entrevista realizada a: Julián Ramírez Trujillo - Líder Creamos valor social de Grupo Argos S.A.	
Entrevista presencial – Fecha: 21/03/2023	
<b>Preguntas (investigadora)</b>	<b>Respuestas (entrevistado)</b>
¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras?	Crear valor social, porque es un mecanismo que tiene muchos desincentivos para las empresas porque es más fácil pagar el impuesto de renta. Esto no es un beneficio tributario, el beneficio es que la empresa entendió que, si crea desarrollo en los territorios, genera una sociedad más próspera y es más beneficioso para la empresa trabajar en una sociedad más próspera.

<p>¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras? ¿El presidente o gerente general, el área de impuestos, el área de responsabilidad social empresarial, o sostenibilidad (ASG), u otra?</p>	<p>Celsia empezó como empresa pionera en obras por impuestos, que fue quien hizo el piloto dentro de Grupo Argos y le fue bien. Enamoró a toda la empresa desde el nivel directivo, Jorge Mario Velásquez, presidente del Grupo Argos está muy involucrado con el tema y la instrucción es que todo lo que se pueda hacer por obras por impuestos, se hace a través del mecanismo.</p> <p>Después de esto se involucraron a las direcciones tributaria y legal, uniéndose también Cementos Argos.</p>
<p>Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?</p>	<p>Fiducia. La opción convenio castiga mucho el flujo de caja, entonces es un desincentivo para las empresas sacar recursos hoy para ejecutar una obra y cuando te devuelven el TRT, no es un título que se indexa, sino que pierde su valor en el tiempo. Si ejecutaste una obra por medio de convenio que te costó \$1.000 millones de pesos hoy, el TRT se da por ese valor y ninguna empresa te lo va a comprar por ese precio, porque en lugar de comprarlo se lo pagan a la DIAN directamente, te lo compran por un valor menor.</p> <p>Es un título que no se indexa y es un desincentivo para las empresas comprarlo, más fácil pagan el impuesto.</p>
<p>¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>El cuello de botella de OxI está en la estructuración de proyectos, porque es muy difícil vincular la estructuración de proyectos al impuesto de renta.</p> <p>Por ejemplo, cuando estructuras una vía, que es lo que nosotros normalmente hacemos, esa estructuración no la puedes vincular al impuesto de renta, sino que es a gasto perdido de las empresas.</p> <p>Se puede vincular si se hace por prefactibilidad, pero es muy difícil. El reto principal es cómo financiar la</p>

	<p>estructuración y cómo hacer que esa estructuración se vincula al impuesto de renta más fácil.</p>
<p>¿Prefieren formular y estructurar los proyectos desde cero ustedes mismos o eligen estructurarlos del banco de iniciativas en prefactibilidad?</p>	<p>Nosotros lo hacemos desde cero, porque si cogemos un proyecto que ya esté en el banco de proyectos y que podamos tener esa prefactibilidad, no nos da la misma tranquilidad.</p> <p>Lo municipios PDET y las gobernaciones son quienes formulan esos proyectos usualmente, pero esos municipios no suelen tener la capacidad institucional para formular proyectos que nos den seguridad a nosotros, no cuentan con los ingenieros totalmente preparado.</p> <p>Entonces preferimos hacer ese gasto en la estructuración del proyecto y asegurarnos de que el proyecto va a salir bien. Si nosotros no estructuramos el proyecto es complicado.</p> <p>Nosotros qué hacemos, no solo vinculamos los impuestos de renta de Grupo Argos, sino que con la ayuda de Proantioquia le decimos a los otros contribuyentes que se unan para desarrollar un proyecto y pongan plata. Lo hacen porque confían en la estructuración que hace Grupo Argos.</p> <p>No todas las empresas van a poner plata a ciegas en la estructuración de un proyecto de un municipio PDET que no tiene la capacidad administrativa de estructurar proyectos.</p>
<p>¿Ha terminado pagando más por la obra del saldo a pagar por el impuesto de renta?</p>	<p>Sí, normalmente ese sobre costo va al gasto de la empresa. Estamos buscando mecanismos para solucionar esto, pero es un reto.</p>

<p>¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?</p>	<p>Sí, varias.</p> <p>La norma no es clara con algo, que no es algo que interese a Grupo Argos sino a otra compañía llamada MINCIVIL, que quiere hacer una vía y ser el propio constructor de la obra que hicieron, entonces buscaron asesoría con nosotros.</p> <p>La norma no dice que no. En principio uno puede decir que no se puede construir su propia obra, porque se supone que Oxl es para generar beneficios sociales y ahí parece que estuvieras buscando una rentabilidad para tu empresa, pero la ley no lo prohíbe.</p> <p>Si hay una normatividad que dice que todos los contratos de construcción de obra tienen que ser por licitación privada abierta, pero entonces esa empresa dice: ¿yo me puedo presentar a mi propia licitación privada abierta? No es claro, la ley no lo prohíbe, entonces está tácitamente permitido, pero para mí no es así.</p> <p>Si nos encontramos muchos vacíos e imprecisiones todo el tiempo, pero lo sorteamos en reuniones con la ART y con la Fiduprevisora, que es la que utilizamos para estos proyectos. Elevamos un derecho de petición para que se realice un concepto, pero yo sé que son conceptos que ellos también tienen que ir haciendo sobre la marcha porque no es muy clara la norma.</p> <p>Oxl tiene una normatividad dispersa y cada año se dan cuenta que hicieron algo malo el año anterior, entonces lo corrigen, pero no es una ley Oxl, sino que suele estar metido en artículos de reformas tributarias.</p>
--	---

<p>¿Qué riesgos legales han detectado en la realización de obras por impuestos?</p>	<p>No cumplir con el cronograma de obra y todos los retrasos que pueden surgir al ejecutar una obra y todas las moras asociadas al impago del impuesto de renta.</p> <p>Los riesgos del cambio del gobierno están presentes, estamos esperando cada año cuál va a ser el cupo CONFIS que el próximo gobierno le va a dar. Yo creo que estaría muy bien que la normatividad fijara una parte mínima del presupuesto nacional para ejecución por medio de obras por impuestos, al fin y al cabo, todas las instituciones están muy alineadas con la construcción de paz en este gobierno, entonces si se fija ese mínimo se garantiza la construcción de paz a largo plazo. En Medellín hay una política pública que es el presupuesto participativo y hay un acuerdo municipal que destinó el 5% de los ingresos corrientes del municipio de Medellín que se tienen que ejecutar por presupuesto participativo, creo que podríamos utilizar una figura parecida para lo del presupuesto nacional y el mecanismo Oxl.</p>
<p>¿De qué manera han podido solucionar estas contingencias o retos?</p>	<p>Nos hablamos con las otras empresas, participar en esta mesa de Obras por Impuestos donde nos contamos cuáles son los retos a los que nos enfrentamos, aprendemos de los errores de otras empresas y otras empresas aprenden de los nuestros.</p> <p>Hemos hecho bien la articulación con el sector público. Es muy fácil que el mecanismo de Oxl se desvirtúe y que las empresas empiecen a utilizar esos recursos para ejecutar obras que solo benefician a las empresas y no a la comunidad.</p> <p>EPM tiene un fallo de primera instancia, adverso a las pretensiones de EPM y están a la espera del fallo en</p>

	<p>segunda instancia, donde hicieron una vía que era útil para la represa de EPM y ya. Entonces creo que esa articulación con el sector público y la mesa con la gobernación, Proantioquia y la FIP nos ha servido mucho. Que la gobernación de Antioquia nos dice: para la gobernación es estratégica esta vía y eso ayuda a mitigar un poco ese riesgo que las empresas tenemos de caer en pensar que se usan las obras por impuestos para beneficiarnos a nosotros.</p>
<p>¿Cómo ha sido el acompañamiento de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?</p>	<p>Cambia mucho la percepción dependiendo de la institución. La ART, el DNP y las entidades nacionales competentes se involucran hasta donde les corresponde, es decir, aprueban, se registra en el banco de proyectos, el DNP aprueba.</p> <p>La entidad nacional competente que para nuestro caso suele ser el Ministerio de Vías que delega en INVIAS, si se involucran un poco más. Están pendientes de que sí cumplamos con los criterios técnicos, incluso antes de colgar los proyectos en el banco de proyectos, tenemos reuniones con ellos para estar revisando esa estructuración que hacemos para que no. nos rechacen.</p> <p>Pero la Gobernación de Antioquia sí tiene un papel protagónico, participan en la mesa, constantemente nos dicen cuáles son los proyectos, nos ayudan a conseguir contribuyentes para los proyectos que son de interés de la gobernación y que también de interés de Grupo Argos.</p> <p>Algunos alcaldes se muestran muy abiertos a que hagamos obras por impuestos en sus territorios, de otra manera ese recurso no le iba a llegar al municipio porque va al presupuesto nacional y de pronto lo terminan destinando a</p>

	<p>otros fines o le dan otra prioridad. Pero Oxl le garantiza al alcalde que eso va a llegar a su territorio.</p> <p>Nos pasó en Dabeiba que el alcalde es super dispuesto para ayudarnos en temas de Oxl, permisos, licencias, trabajo con la comunidad, apoyo de los concejales.</p> <p>Pero sé que ha habido casos donde hay alcaldes que dicen que no están interesados en que haya obras por impuestos en este territorio. Le pasó a Celsia que acudieron al alcalde para decirle que iban a hacer obras por impuestos, pero con este mecanismo la administración municipal no decide quién es el contratista de obra, ni el gerente, no tienen interventoría, no tienen control sobre los recursos, entonces algunos alcaldes no se muestran interesados. Les interesa decidir a quién van a contratar.</p>
<p>10. ¿Siente que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?</p>	<p>En Argos no porque es una empresa con muchos ingenieros que saben de vías. Pero sí sé que eso se puede presentar para muchas empresas.</p> <p>Creo que nosotros en ese caso somos la excepción y no la regla.</p>
<p>¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Que nosotros mismos estructuramos de principio a fin nuestros propios proyectos, así implique un costo adicional para la empresa, estamos pagando por la tranquilidad. Eso te garantiza una calidad de la obra a lo largo de todo el proyecto.</p>

	<p>Tenemos constante comunicación con las entidades públicas a lo largo de toda la estructuración y ejecución para que no nos llevemos sorpresas.</p> <p>Hacemos unas mesas técnicas, que no están contempladas en el manual Oxl, pero las hacemos por estrategia. Porque sabemos que, si por ejemplo INVIAS está pendiente de la vía que estamos construyendo de principio a fin, no nos va a poner tanto problema a la hora de entregar la vía.</p>
<p>¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?</p>	<p>Tenemos dos estrategias: una que va en todos los proyectos y es desde antes de iniciar la ejecución de la obra, nosotros hacemos mapeo de actores y vemos quienes son las comunidades y actores sociales que se pueden ver impactados o que pueden impactar la obra y vemos cómo podemos mitigar esos impactos.</p> <p>En Dabeiba hicimos una vía que comunica una vereda con la cabecera municipal y allí pasa todo el comercio del municipio y hay varias instituciones educativas dispersas en la vía y Juntas de Acción Comunal en la vía, entonces mapeamos a todos estos actores porque para la vía tenemos que cerrar.</p> <p>Tenemos una metodología propia de Argos, pero también trabajamos con la Gobernación de Antioquia porque hacen muchos proyectos de vías rurales y tienen una metodología muy clara para saber si lo estamos haciendo bien o no.</p> <p>También tenemos una estrategia que no la aplicamos para todos los proyectos y es una estrategia social. Estas empresas solemos tener fundaciones grandes y si se va a llegar por obras por impuestos a determinado territorio, qué</p>

	<p>bueno sería que antes de empezar la obra llegar con la oferta de las fundaciones.</p> <p>El piloto lo vamos a hacer con Dabeiba junto con otras empresas bajo una metodología que se llama Vamos Colombia que es una metodología de impacto social de la ANDI.</p>
¿Volvería a pagar impuestos con obras?	Sí, la idea es que todo lo que se pueda pagar a través del mecanismo se pague con obras.
¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?	<p>Proantioquia nos convoca a la mesa, deliberamos, las empresas llevan iniciativas. Cumple un rol que ninguna otra empresa puede cumplir, porque si no existiera Proantioquia las empresas nos juntaríamos y podríamos socializar experiencias, pero el factor diferencial de Proantioquia es la capacidad de incidencia en el sector público.</p> <p>Proantioquia lo que hace muy bien es recoger cuáles son las quejas de las obras por impuestos y los tramita con la bancada antioqueña, incidencia en el gobierno nacional, se reúne con Ministerio de Hacienda.</p>

<b>Entrevista 4: ISAGEN</b>	
Entrevista realizada a: Nelson Álvarez Mejía y equipo - Director Gestión Contable y Fiscal de ISAGEN S.A. E.S.P.	
Videollamada por Plataforma TEAMS – Fecha: 22/03/2023	
<b>Preguntas (investigadora)</b>	<b>Respuestas (entrevistado)</b>
¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía	Nosotros siempre hemos tenido vocación de responsabilidad social empresarial, siempre hemos hecho algunas gestiones con las comunidades incluso más allá

<p>haya decidido pagar impuestos mediante obras?</p>	<p>de lo que nos han exigido los mecanismos legales que tenemos y las licencias ambientales para realizar compensaciones a las comunidades.</p> <p>Siempre hemos ido más allá sobre todo en las comunidades de nuestras áreas de influencia para ayudarles a desarrollar procesos productivos.</p> <p>En línea con esa vocación, lo que nosotros hemos encontrado en el mecanismo es una posibilidad de poder ayudar mucho más a las comunidades, de hacer un uso eficiente de los impuestos al invertirlos directamente y a partir de esto lograr que haya un mejor desarrollo y crecimiento para las comunidades en general.</p> <p>Por ahora estamos focalizados en las áreas de influencia de nuestros proyectos, pero es mi visión que esto lo podamos hacer extensivo y llevar a cabo cualquier tipo de proyectos con esta vocación social que tiene las obras por impuestos.</p>
<p>¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras? ¿El presidente o gerente general, el área de impuestos, el área de responsabilidad social empresarial, o sostenibilidad (ASG), u otra?</p>	<p>Desde nuestra área de impuestos. Conocíamos el mecanismo desde hace mucho tiempo, pero por desconocimiento y temor de lo que puede implicar o de las obligaciones que pueden desprenderse después con el mecanismo que no habíamos logrado concretar.</p> <p>Como el nombre del mecanismo es obras por impuestos se tiende a asumir que es un tema netamente de impuestos, cuando esto lo menos que tiene es tema de impuestos.</p> <p>Nosotros estamos tratando de articular el mecanismo con todas las áreas de la empresa: producción, con las áreas que tienen que ver con el relacionamiento con las</p>

	<p>comunidades, pero lo estamos moviendo desde esta área de impuestos.</p>
<p>¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>Nosotros apenas estamos empezando, al principio teníamos algunos temores al acudir al mecanismo.</p> <p>Nosotros teníamos que llevar a cabo obras de compensación. A la hora de entregar esos proyectos a las entidades competente (INVIAS, departamentos), se presentaban problemas de que no nos recibían, que empezaban a generar problemas de mantenimiento posterior que querían que la empresa siguiera asumiendo esas obligaciones. Entonces veíamos eso como un espejo que nos daba temor, pensábamos que el mecanismo funcionaba igual, que uno hacía la obra y que la empresa quedaba permanente obligada o vinculada.</p> <p>Nosotros apenas estamos empezando con el mecanismo, nos vinculamos al primer proyecto que queremos ejecutar este año, pero con todo el ánimo de aprender y conocer mejor el mecanismo todavía no tenemos muchos de esos elementos para decirte qué funciona y qué debería mejorar.</p>
<p>¿Han encontrado alguna dificultad en esta etapa inicial previa a la ejecución?</p>	<p>El trámite para unirse al mecanismo no es sencillo, como es tan reglado, poder participar de cierta forma resulta desmotivante ante todos los trámites que hay que surtir, el efecto de como se estructura un proyecto para poderlo proponer y los tiempos que se dan para poder hacer la propuesta que coincida con los tiempos de presentar las declaraciones de renta, de conocer la respuesta, de tomar el valor asignado en la declaración.</p>

	<p>Hay que hacer coincidir un montón de cosas que hay que planear con mucha antelación y cuidado, que ante la falla de cualquiera de esas cosas se puede caer la idea.</p> <p>Creo que el sistema es muy complejo, me parece que participar es complejo porque tiene demasiados requisitos y hay que acudir a muchas asesorías externas para poder encontrar un proyecto, estructurarlo, postularse y ser aceptado. Son muchas trabas que encuentra el contribuyente.</p> <p>Eso sin contar con que el cupo es muy limitado anualmente, entonces en cierta forma desmotiva un poco a los contribuyentes. Nos hemos animado a participar en el mecanismo porque se ha involucrado mucho el recurso humano de la compañía para optar por esta idea.</p> <p>No hay un acompañamiento al contribuyente desde el principio, sino que tiene que enfrentar todo solo, buscando ayuda y asesores.</p> <p>El gobierno debería implementar una forma en que los contribuyentes pudieran postularse y participar más fácil.</p> <p>Hemos tenido un problema especial que es el tema de las priorizaciones. Por eso surge el tema de las alianzas con Proantioquia porque somos buscando dónde podemos quedar con nuestro proyecto, entonces empieza la búsqueda de quién tiene PDET para uno llevar su zona ZOMAC y los proyectos que a uno le interesan, que es donde tenemos las centrales de generación.</p> <p>Entonces las priorizaciones tienen cierta dificultad. Con el proyecto de decreto dicen que se priorizan de primero las</p>
--	--

zonas PDET en los que se haya asumido el costo de estructuración y eso es muy complicado.

Es un punto que nos ha limitado en la ejecución de proyectos y es que nuestras áreas de influencia, casi todas son ZOMAC y por tema de los cupos y priorizaciones no quedamos priorizados. Nuestra visión a futuro es poder hacer proyectos sin importar la zona. Pero la directriz de la compañía es: focalícese en áreas de influencia de la compañía y luego no nos importaría hacer otros proyectos.

Otro inconveniente que encontramos es que cuando nosotros fuimos solos a buscar qué proyectos hacer, buscamos en el banco de proyectos y encontramos algunos proyectos en nuestras zonas de influencia. Cuando preguntamos por ellos eran proyectos que no estaban listos, no estaban estructurados o que habían sido devueltos a las entidades territoriales. Incluso íbamos a los municipios a preguntar si determinada iniciativa les interesaba y nos encontrábamos que no.

La recomendación que nos hacían otras empresas de la mesa de Proantioquia era que, si queríamos que salieran esos proyectos, nosotros mismos los teníamos que mover, estructurarlo, mover al alcalde, al gobernador. Esto no tiene mucho sentido, porque a las alcaldías y gobernaciones les debería interesar esto.

Parece que a los alcaldes y gobernadores no les interesara promover el mecanismo. No le meten la ficha a tener dentro del banco de proyectos iniciativas viabilizadas donde el contribuyente simplemente tuviera que postularse para participar de él.

<p>¿Realizaron la formulación y estructuración desde cero?</p>	<p>Nos encontramos con Proantioquia donde nos encontramos con más experiencia y a través de ella encontramos este proyecto que fue estructurado junto con la Gobernación de Antioquia y nos vinculamos con otras dos empresas para desarrollarlo.</p> <p>Pero si no hubiera sido por la Gobernación y con Proantioquia difícilmente lo habríamos estructurado.</p> <p>Es muy importante que los otros departamentos del país tengan esa misma capacidad técnica para presentar los proyectos. En Antioquia han sido más organizados.</p>
<p>¿Cómo ha sido el acompañamiento de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?</p>	<p>Con la ART ha habido buen acompañamiento, son muy abiertos. Son de los que notamos más presencia, sobre todo resolviendo consultas, pero ese acompañamiento no es para decirnos qué le falta al proyecto o te falta determinado requisito.</p> <p>Están muy interesados en que el mecanismo crezca y nos han prestado todo su apoyo, cuando tenemos consultas muy puntuales siempre nos atienden.</p> <p>De resto hemos tenido acercamiento con el Ministerio de Educación producto de este proyecto, pero también lo gestionó la Gobernación de Antioquia.</p>
<p>¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?</p>	<p>El tema de los impuestos desde lo formal, el tema de la renta. Nosotros como grandes contribuyentes presentamos la declaración de renta, pagamos la segunda cuota en abril, pero la renta la presentamos también en abril.</p> <p>Entonces si a uno le aprueban la vinculación al mecanismo Oxl en este primer semestre, a uno le cambia el calendario</p>

	<p>tributario. Ya no tendría que declarar en abril, sino que tendría que declarar en mayo.</p> <p>Pero es un azar, porque hasta marzo tenemos para presentar la vinculación, en mayo nos contestan si aceptan o no la vinculación al proyecto. Entonces si me niegan la vinculación en mayo y no presenté la declaración de renta en abril, sino que la presento en mayo, caí en una extemporaneidad y tendré una sanción.</p> <p>Nosotros para evitar esto, vamos a presentarla en abril. Es un problema porque si la norma fuera clara no tendríamos que acudir a esta solución práctica.</p> <p>Debería ser que, si usted se presenta al mecanismo, tiene plazo hasta mayo, pase lo que pase. Que la norma diga que, si usted presentó vinculación del impuesto a un proyecto Oxl al 31 de marzo, tiene plazo hasta mayo, ya sea que rechacen o acepten.</p> <p>Otro punto es que un proceso que consideramos innecesario es el tema de que la norma dice que hay que ir a la junta directiva. Las dinámicas de estas empresas implican que hay unos niveles de atribución que la Junta delega en los representantes legales, en nuestro caso, tuvimos que ir a presentar este proyecto que era muy bajo en monto para las atribuciones que tenía la gerencia de la compañía, peor aun así tuvimos que ir a la junta para que aprobaran. Eso dificulta en algunos casos la operativa, incluso estábamos corriendo para obtener la aprobación de la junta directiva antes del 31 de marzo.</p>
<p>Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la</p>	<p>Opción fiducia. Creo que la otra opción poco la están usando porque implica un sacrificio económico tienen que</p>

<p>opción fiducia o por la opción convenio?</p>	<p>hacer casi que el doble pago, hace el pago de la obra y se devuelve en títulos.</p> <p>Tiene varios problemas como el tema de la caja y los títulos que no conocemos el mercado de estos.</p> <p>En opción fiducia tomamos como si fuera pago de impuestos en el momento en que nosotros hacemos el aporte.</p>
<p>¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?</p>	<p>El proyecto en el que estamos es de educación, es relacionado con dotación de instituciones educativas.</p> <p>Nos estamos acompañando de las personas que tienen experiencia y que saben del tema, porque estamos evitando que esto traiga algún sobre costo económico. Es un mecanismo para pagar nuestros impuestos, pero no para afectar financieramente la compañía.</p> <p>Todavía nos da miedo meternos a proyectos de más envergadura, con este piloto en el sector educación, que tiene menos riesgos, queremos conocer más el mecanismo para luego meternos en proyectos de construcción. Pero no vamos a dar ese paso hasta que conozcamos las dificultades que podría tener un proyecto más sencillo.</p> <p>Vamos a contratar una buena fiducia y gerencia, que tengan experiencia en el tema.</p>
<p>¿Siente que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?</p>	<p>No lo limita y sabemos que podemos llevar a cabo proyectos así no estuvieran dentro de nuestro foco. Siempre y cuando uno se acompañe de las personas que saben y se haga una buena gestión del proyecto.</p>

¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?	<p>El proyecto ya había estado viabilizado, que seguramente ya surtió esta etapa de involucrar a las comunidades por parte de la Gobernación de Antioquia, de mirar las necesidades.</p> <p>Cuando llegamos el proyecto estaba viabilizado y no tenía contribuyente. Nosotros lo que hicimos fue apoyarlo, pero no nos tocó a nosotros esa fase de involucrar a las comunidades.</p>
¿Volvería a pagar impuestos con obras?	<p>Depende de cómo nos vaya con este primer proyecto, estamos explorando. Creemos que sí, somos optimistas y tenemos buenas referencias.</p> <p>Tuvimos apoyo de la Junta Directiva y lo vio con muy buenos ojos.</p> <p>Depende de las experiencias que empecemos a tener.</p>
¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?	<p>En nuestro caso si no hubiera sido por Proantioquia nos habríamos demorado más en participar. Ha sido impulsor.</p> <p>Incluso estamos haciendo un curso de formulación y estructuración de proyectos también en conjunto con USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).</p> <p>Ha sido un buen espacio para interactuar con otras empresas. Han puesto a disposición su conocimiento y el de otras empresas para realizar la estructuración.</p>
¿Algún comentario adicional que quiera mencionar y que no fue preguntado?	<p>El tema del cupo CONFIS, pensar en aumentar el cupo.</p> <p>No sé si esa priorización por zonas tenga sentido o no, el que quiera hacer proyecto independiente de la zona,</p>

	<p>porque de por sí este ya debe tener un aval de algún ente estatal y que la comunidad lo está requiriendo. Porque tengo entendido que el cupo no se asigna totalmente por las priorizaciones o la cantidad de proyectos.</p> <p>Sería muy bueno que se facilitara mucho más la participación de los contribuyentes en el mecanismo. Para que crezca hay que eliminar todas esas barreras y miedos que tiene el contribuyente.</p>
--	---

<b>Entrevista 5: GRUPO BIOS</b>	
Entrevista realizada a: Jorge Andrés Calle Ríos – Sostenibilidad Corporativa Grupo BIOS.	
Videollamada por la Plataforma Teams – Fecha: 22/03/2022	
<b>Preguntas (investigadora)</b>	<b>Respuestas (entrevistado)</b>
¿Cuál es la motivación o razón para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras?	<p>Se ha tomado la decisión bajo la estrategia de sostenibilidad de poder aportar a ese concepto de valor público, entonces tenemos una integración de sostenibilidad en tres factores: social, ambiental y económico.</p> <p>Nosotros partimos de una base ética de las acciones, entonces dentro de esas bases éticas, como somos una empresa donde el propósito superior es desarrollar el campo colombiano, le apostamos a desarrollar obras por impuestos sin que necesariamente estén inscritos en nuestras zonas de incidencia.</p>

	<p>El efecto reputacional puede entrar en conflicto en la medida que la compañía se puede hacer más visible, ejecutando proyectos en territorios de incidencia.</p>
<p>¿Qué área tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras? ¿El presidente o gerente general, el área de impuestos, el área de responsabilidad social empresarial, o sostenibilidad (ASG), u otra?</p>	<p>Desde la vicepresidente de Asuntos Corporativos y Desarrollo Organizacional empezó a tocar el tema y luego indagó con la vicepresidencia financiera, particularmente con la dirección de impuestos para conocer las alternativas que tenemos.</p> <p>Fue un llamado en conjunto, se expuso en Comité de Presidencia y luego se escaló a la Junta Directiva. Entonces fue algo secuencial, surgió la idea y se empezó a tramitar todo el camino formal.</p>
<p>Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?</p>	<p>Hasta ahora tenemos 7 proyectos. De esos 7 proyectos donde 5 son bajo opción convenio, pero no es porque los prefiramos sino porque es la opción que nos ha quedado más a la mano por lo menos en la curva de aprendizaje.</p> <p>Se nos facilita mucho más la opción fiducia que tiene mayores garantías que la opción convenio, sobre todo en el cruce y cotejo directamente con la DIAN, entonces bajo opción convenio los hemos ejecutado, nos parece que es muy buena porque presenta unas ventajas sobre todo en los sectores que se pueden ejecutar obras y también en la capacidad de los recursos que se pueden aportar directamente a los proyectos, pero es mucho más lineal la opción fiducia.</p>
<p>¿Podrías profundizar más en este aspecto de que, a pesar de preferir la opción fiducia, la mayoría de sus</p>	<p>La curva de aprendizaje las comenzamos a obtener a partir de proyectos que no estaban inscritos necesariamente en zonas de incidencia, entonces cuando</p>

<p>proyectos los han ejecutado bajo la opción convenio?</p>	<p>decidimos acudir el mecanismo partimos de la ejecución de proyectos tipo.</p> <p>En ese momento, el banco de proyectos estaba iniciando bajo la opción convenio, entonces nos sentamos directamente con la ART, nos mostraron cuál era la gobernanza que tenía el mecanismo bajo esa opción y decidimos apostar por ella.</p> <p>Fue más una decisión de obtener aprendizajes que no sirvieran para la formulación y ejecución de proyectos que en el futuro fueran más estratégicos. Ya no solo la generación de valor, sino también tener una estrategia de incidencia en términos reputacionales y de incidencia con los territorios.</p> <p>Sin embargo, en la medida que íbamos avanzando y nos íbamos dando cuenta de cuáles eran los pormenores que tenía la opción convenio, decidimos participar en la mesa de Obras por Impuestos de Proantioquia y con Argos en un proyecto colectivo bajo la opción fiducia que es mucho más sencilla.</p> <p>Por lo menos la obtención de las certificaciones se genera en el plazo de los próximos meses una vez uno suscribe el proyecto.</p>
<p>¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de Obras por Impuestos bajo las dos opciones, ya que tienen experiencia en las dos?</p>	<p>Se puede resumir en la arquitectura del proceso y del mecanismo. Este es muy valioso, máxime cuando se pueden comparar con otras que también tienen esa línea, por ejemplo, cultura por impuestos genera una contrapartida del 58% pero el costo marginal no es igual a 0, lo que sí tiene Oxl.</p>

	<p>Sin embargo, en los diferentes escenarios con Proantioquia, con la FIP y diferentes actores, se ha llegado a la conclusión informal que se le debe decir obras por impuestos más costos ocultos, por una parte, la arquitectura del proceso lleva a que se extiendan los tiempos de la ejecución y eso atrapa caja y esto representa un costo adicional.</p> <p>De manera complementaria, cuando se empieza a transitar por cada una de las fases del mecanismo nos hemos dado cuenta, es que las entidades competentes muchas veces no tienen conocimiento de cómo se debe proceder o cómo se debe enfrentar el mecanismo.</p> <p>Solamente en uno de los proyectos con el Ministerio de Educación, si bien el ministerio tenía un manejo mínimo del mecanismo, la contratación de la interventoría se demoró 5 meses, es decir, el proyecto se demoró 6 meses adicionales a lo que habíamos planteado.</p> <p>Se convirtió en un proyecto de 1 año y medio, porque no solamente era la extensión sino también todo lo que se debe tramitar en términos administrativos al interior de la compañía y ellos también al interior de la entidad nacional competente, genera una extensión en tiempo.</p> <p>Luego nos tuvimos que enfrentar a la DIAN, en este momento no hemos obtenido ningún título después de dos años de ejecución, no solo por los retrasos previos en la ejecución sino también porque la DIAN cuando nos aproximamos a solicitar el TRT no tenían conocimiento de esto, no sabían ni qué era obras por impuestos. Entonces eso implica poner a disposición unas capacidades adicionales al interior de la empresa para que se inicien</p>
--	--

	<p>diálogos con este tipo de instancias para que efectivamente puedan conocer el mecanismo y para que puedan ejecutar su parte.</p> <p>Las entidades que están involucradas no lo conocen muy bien.</p> <p>Si bien la ART tiene un nivel de disposición altísimo porque son demasiado comprometidos, no tienen dientes. Se le dijo a la ART porque recientemente se cumplían los términos para la expedición del TRT bajo uno de los proyectos y esta es la hora que la DIAN no ha dado respuesta.</p>
<p>Comentabas un poco sobre el acompañamiento de la ART y de la gestión de la DIAN, siguiendo el tema ¿Cómo ha sido el acompañamiento de los entes territoriales involucrados durante las diferentes etapas?</p>	<p>De los proyectos que hemos ejecutado, solamente con uno de los proyectos que hemos ejecutado que es territorio de incidencia, sí hemos estado muy pendientes del gobierno local, porque nos interesa, además. Es una forma también de retribuir lo que el territorio está poniendo a disposición para que la actividad productiva se genere. Hemos tenido buena relación con el gobierno local en Alvarado.</p> <p>En Anorí también tuvimos un proyecto y el municipio estuvo demasiado presto a solucionar cualquier tipo de inconveniente, aún cuando no teníamos certeza en la medida que íbamos avanzando en un proyecto que no tenía interventoría por el monto, entonces la interventoría la ejecutó directamente la Entidad Nacional Competente. Con esta tuvimos muchos inconvenientes, sobre todo a partir del concepto que teníamos de la manera cómo se debía ejecutar o por lo menos de los requerimientos que tenían por parte del Manual Operativo.</p>

	<p>Con los otros proyectos, ha sido directamente con el beneficiario, por ejemplo, la institución educativa o con quien va a recibir la dotación.</p> <p>El resto de las administraciones municipales y beneficiarios han estado dispuestos.</p>
<p>¿Ha terminado pagando más por la obra del saldo a pagar por el impuesto de renta?</p>	<p>No directamente sobre el proyecto, te decía que hay unos costos ocultos, poner a disposición las capacidades de un equipo técnico al interior de una empresa, poner esa capacidad a que siempre esté dispuesta a obtener lo que se requiere representa unos costos y no permite que el resto de las gestiones que uno tiene planeadas dentro de su ruta de trabajo, se ejecuten de la manera esperada.</p> <p>En otros casos, entendiendo también los compromisos que se adquieren, una vez se toma el proyecto, uno queda a disposición por parte del DNP y la ART para que aprueben el ajuste a costos, entonces uno va tranquilo pensando que el proyecto cuesta \$100, con el IPC actualizado y un estudio de mercado actualizado nos va a costar \$115, y no, entonces no nos aprueban gerencia y nos toca pagar adicional para ejecutar el proyecto porque el compromiso quedó instalado.</p> <p>Además, extendernos en tiempo también representa unos costos adicionales muy grandes.</p>
<p>¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del</p>	<p>La que hemos detectado sobre todo con el Manual Operativo que se nos presentan unos tiempos. Al ejecutarse los tiempos no cuadran, porque no hay el conocimiento o la tracción suficientes al interior de las otras entidades para que se cumplan los tiempos.</p>

<p>mecanismo de Obras por Impuestos? ¿cuáles?</p>	<p>Entonces se podría ser más preciso en promediar cuáles son los tiempos de ejecución o de constitución de cada una de las fases, por ejemplo, la construcción de una interventoría. No somos los únicos que la constitución de la interventoría se ha demorado meses. Poder recoger una media de cuál ha sido el retraso en la consolidación de este tipo de instancias puede ser adecuado, es decir, nosotros no tenemos problema en que nos digan que la constitución de la interventoría se demora 3 meses, de allí se decide si queremos ejecutar o no.</p> <p>La interpretación a partir de la constitución de las pólizas. La constitución de la una póliza no es deliberada, hay un estudio del proyecto, cuáles son las implicaciones, riesgos. En el marco de la constitución de las pólizas muchas veces las Entidades Nacionales Competentes, nos llevan a constituir unos porcentajes de RC superiores a los que son explícitos directamente en el Manual Operativo.</p> <p>Eso genera retrasos y costos adicionales, porque uno pasar de una RC declarada del 25 - 30 y llevarla hasta el 100, implica mucho, máxime cuando el proyecto ya está ejecutado y no hay riesgo alguno de no ejecución. Esta es otra falencia que hemos encontrado en la normatividad.</p>
<p>¿Qué riesgos legales han detectado en la realización de obras por impuestos?</p>	<p>El primero es el incumplimiento, hemos visto en algunos casos que por ejemplo la aprobación de ajustes técnicos no se hace en los tiempos debidos y eso puede materializar un riesgo de incumplimiento de un convenio ya firmado.</p> <p>El cambio de gobierno, independientemente de la percepción que se pueda tener, generó unos retrasos</p>

	<p>importantes en la identificación de proyectos, en la forma como se estaban tramitando los temas al interior de las diferentes instancias, por ejemplo, en la DIAN en este momento hay 4.200 vacantes, entonces cuando se tiene unos avances tan grandes y una capacidad que hay que llevar a una curva de aprendizaje, se presenta tal vez también ese riesgo de incumplimiento.</p> <p>Pero adicionalmente con el cambio de gobierno se generan unos retrasos aún mayores con la incertidumbre que no permitía movernos al interior de cada una de estas entidades, cambios en los ministerios, en las direcciones de la DIAN, cambios en la ART, llevaron a generar un limbo de aproximadamente 2 meses. Insisto en que no es un tema del gobierno actual, siempre sucede que hay un cambio y eso genera cambios en las dinámicas de las organizaciones.</p>
<p>¿De qué manera han podido solucionar estas contingencias o retos?</p>	<p>Si se le encuentra sentido al proyecto desde su ejecución que se conecte con la plataforma estratégica de la compañía, va a ser mucho más fácil, porque sin duda se van a presentar inconvenientes.</p> <p>Ejecutarlos bien implica dedicación, devoción y compromiso, eso es lo que nos ha llevado a tener una ejecución exitosa de los proyectos, mucha perseverancia. Eso en la medida de que la estructura directiva de una organización lo logre comprender, va a generar las disposiciones para que eso suceda.</p> <p>Tal vez en el primer proyecto, si nos hubiéramos dado cuenta de los inconvenientes, no hubiese apostado al segundo, pero como había un rol de compromiso</p>

	conectado con un propósito superior, no hay inconveniente.
¿Qué estrategias han implementado para mitigar los riesgos derivados del mecanismo de Obras por Impuestos?	<p>La mayoría de los proyectos han sido proyectos tipo, eso de entrada minimiza mucho el riesgo, porque son temas de dotación o adquisición de elementos, entonces es fácil. Si uno tiene la posibilidad de hacerlo con la gerencia y tiene la capacidad instalada propia de poner al área de abastecimiento a que lo haga, no hay ningún inconveniente. Simplemente es llegar a un acuerdo de servicio con un proveedor, obtener lo que se necesita y ponerlo en el plano del beneficiario.</p> <p>Esa fue la primera decisión que tomamos, solo ejecutar proyectos tipo, muy básicos, que sabíamos que el nivel de éxito iba a ser muy alta.</p> <p>También cuando decidimos a apostar a proyectos de infraestructura, lo hicimos a través de un colectivo, por eso participamos con Proantioquia y con Argos porque entendíamos que esta compañía tenía toda la experiencia, porque ellos además asumían los riesgos del proyecto. Una forma de minimizarlo es aliarse con empresas e instituciones con mucha experiencia y que estén en un esquema de gobernanza mucho más amplio.</p>
¿Siente que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?	<p>No, no lo vemos como limitante porque en ese caso el mecanismo tiene diferentes tentáculos que permiten de cierta manera transitar la ejecución del proyecto de forma más tranquila.</p> <p>Te pone a disposición la posibilidad de constituir una gerencia, que da mucha tranquilidad, porque cuando se tiene un aliado en la ejecución del proyecto, que sabe qué se está haciendo, que tiene que presentar los informes,</p>

	<p>que presenta bien todo a las entidades públicas, que tiene buena relación con los proveedores, que está dispuesto a escuchar las necesidades de la empresa, no se presenta ningún obstáculo entre el objeto social y el tipo de proyecto.</p> <p>Lo otro, es que muchos de los proyectos no tienen que concordar con la actividad económica, hemos ejecutado dotaciones educativas, que no tiene nada que ver con el sector agroindustrial, pero es muy fácil ejecutarlo.</p> <p>Buscamos que ese punto de conexión entre el propósito superior de la empresa, que es desarrollar el campo colombiano, se conecte con el proyecto. En todos los casos lo que hemos hecho es apostarles a territorios que son absolutamente rurales.</p>
<p>¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?</p>	<p>Lo hemos hecho. No hemos tenido la posibilidad de ejecutar muchos proyectos en zona de incidencia, solamente tenemos uno. Lo que hemos hecho es involucrar directamente al beneficiario y al gobierno local.</p> <p>Con los beneficiarios los llamamos a actualizarlos, explicamos si hay retrasos y compartimos los comprobantes. Si bien no es en territorios de incidencia, el efecto reputacional sobre la marca sí es mayor. En la entrega participamos siempre en las entregas de forma presencial en los territorios.</p> <p>De manera adicional lo que tratamos de hacer para tratar de transparentar la información que nosotros tenemos en campo, sobre todo en territorios como el de Alvarado porque hay una avícola que tiene un mundo alrededor especialmente en temas de relacionamiento social institucional, tratamos de transparentar esa</p>

	<p>información explicándole a las comunidades que estamos ejecutando proyectos de este tipo y que estamos a disposición de formular proyectos que canalizados a través de la administración municipal, podamos postular para que todos se vean beneficiados.</p>
<p>¿Volvería a pagar impuestos con obras?</p>	<p>Sí, tenemos la base tributaria más alta desde hace más de dos años que empezamos con el mecanismo y estamos pensando ejecutar ese monto en dos proyectos.</p>
<p>¿Cómo ha sido el rol de Proantioquia en la realización de obras por impuestos?</p>	<p>Ha sido un ente articulador, cumple con su propósito de movilizar, convocar y articular.</p> <p>Nos ha invitado a las diferentes sesiones, son muy abiertos con la información, están dispuestos a generar los canales entre las diferentes empresas para que tratemos de buscar alianzas. Tienen diferentes espacios para sensibilizar alrededor del mecanismo, no todas las empresas por su objeto social tienen un vínculo directo con la comprensión del mecanismo, en esos casos me parece muy valiosa la gestión de Proantioquia, porque es iniciar la conversación desde cero, de socializar el mecanismo, resolver dudas, siempre con entidades pertinentes (ART y Gobernación de Antioquia).</p>

## ANEXO B: Cuestionario en Google Forms

<b>GRUPO BANCOLOMBIA</b>	
<p>Persona encargada de Oxl: María José Ramírez - Gerencia de Impacto e Innovación Social/Fundación Bancolombia</p>	
<b>Preguntas</b>	<b>Respuestas</b>
1. ¿Cuáles son las motivaciones para que su compañía haya decidido pagar impuestos mediante obras?	Cerrar la brecha económica y social existente entre los territorios más vulnerables o afectados por el conflicto armado (ZOMAC/PDET) y el resto del país.
2. ¿Qué área de la compañía tuvo la iniciativa de pagar impuestos mediante obras?	El presidente o gerente general.
3. Al recurrir al mecanismo de Obras por Impuestos ¿la compañía se inclina por la opción fiducia o por la opción convenio?	Opción fiducia.
4. ¿Ha terminado pagando más por la obra del saldo a pagar por el impuesto de renta?	No.
5. ¿Considera que su objeto social o su actividad económica principal es un obstáculo para la realización de obras por impuestos?	No.
6. ¿Han detectado imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad del mecanismo de Obras por Impuestos?	No.

7. ¿Involucran a las comunidades en el desarrollo de los proyectos?	Sí.
8. ¿Volvería a pagar impuestos con obras?	Sí.
9. ¿Cómo ha sido el acompañamiento y gestión de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ART: Excelente.</li> <li>- DNP: Deficiente.</li> <li>- Entidades nacionales competentes: Excelente.</li> <li>- Entes territoriales: Excelente.</li> <li>- Ministerio de Hacienda: Deficiente.</li> <li>- DIAN: Deficiente.</li> </ul>
10. ¿Cómo ha sido el acompañamiento de las entidades públicas involucradas durante las diferentes etapas?	Excelente.
11. ¿Cuáles son los desafíos prácticos que ha identificado la compañía al acudir al mecanismo de obras por impuestos y cómo han podido solucionarlos?	Los recursos requeridos para la etapa de prefactibilidad y de formulación de los proyectos que en algunos casos tienen que ser financiados por la empresa generando una barrera para quienes no están en la capacidad de financiar dichas actividades.
12. Frente a la normatividad que regula las Obras por Impuestos ¿Qué debe ser mejorado? (Imprecisiones, vacíos, ambigüedades o vaguedades en la normatividad)	Sería ideal que se permitiera escoger entre la tipología del mecanismo para todas las líneas de inversión.

## ANEXO C: Formato de consentimiento informado

### CONSENTIMIENTO INFORMADO – ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Trabajo de grado titulado: **“Obras por Impuestos en Colombia: balances y desafíos de este mecanismo”**, realizado por **Daniela Córdoba Cadavid** estudiante de derecho de la Universidad EAFIT.

Usted está invitado(a) a participar en esta investigación que se llevará a cabo en el semestre 2023-1, por lo que es importante que tenga en cuenta la siguiente información para su participación en el estudio:

1. Este trabajo tiene por objeto exponer el balance general del mecanismo denominado Obras por Impuestos, así como los desafíos enfrentados en su implementación y ejecución en Colombia.
2. A efectos de recolectar la información necesaria para el estudio, se realizarán entrevistas a actores relevantes de algunas compañías del sector privado con el propósito de conocer la percepción que tienen sobre las Obras por Impuestos, a qué retos se enfrentan y cómo los han sorteado.
3. Si usted accede voluntariamente a participar de este estudio, se le pedirá responder algunas preguntas relacionadas con el tema a través de una entrevista semiestructurada, la cual durará aproximadamente una (1) hora. Tenga en cuenta que sus respuestas se integrarán al trabajo, por lo que aparecerá su nombre o el nombre de la compañía a la que pertenece para mencionar que participó en esta investigación o cuando sus opiniones sean citadas.
4. La reunión será grabada a efectos de que la investigadora pueda transcribir las ideas que usted expresó.

5. Este trabajo se publicará en el repositorio institucional de la Universidad EAFIT y será compartido con Proantioquia para los fines que considere pertinentes.

Con la firma de este documento usted expresa que está de acuerdo con participar en el trabajo de grado de referencia. Asimismo, manifiesta que ha leído, entendido y aceptado el contenido del mismo.

---

**Firma del participante**

Nombre completo:

Cargo:

Empresa: