

# Obras por Impuestos

**Balance cuantitativo y  
cualitativo de su implementación**

## **AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO**

Raúl Delgado Guerrero  
Director General de la Agencia de Renovación del Territorio.

Indira Echavarría López  
Directora de Programación y Gestión para la Implementación.

Jorge Enrique García Rincón  
Director de Estructuración y Ejecución de Proyectos.

Cristina González Pérez  
Directora de Información y Prospectiva

### Equipo de trabajo

Juan Sebastián Estupiñán  
David Ricardo Jiménez Arias  
Tatiana Katherine Fernández Basto  
María Jimena López León  
Julián Eduardo Villanueva  
Carmen Liliana Merchán Márquez  
Luis Vidal Bejarano Bejarano



## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	5
1.1. ¿Cómo nació Obras por Impuestos? .....	5
1.2. Normatividad del mecanismo .....	6
<b>2. ANÁLISIS CUANTITATIVO</b> .....	8
2.1. Cifras generales de Obras por Impuestos entre 2018 y 2022 .....	8
2.2. Número de proyectos por opción fiducia o convenio .....	9
2.3. Cifras de Obras por Impuestos por subregión .....	10
2.4. Contribuyentes .....	11
<b>3. RELEVANCIA DE OBRAS POR IMPUESTOS PARA LOS MUNICIPIOS PDET</b> .....	24
3.1. Características de los municipios beneficiarios con Obras por Impuestos ..	24
3.2. Relación de recursos recibidos y las capacidades iniciales de los municipios	
<b>4. ANÁLISIS CUALITATIVO</b> .....	28
4.1. Características del mecanismo a nivel territorial .....	30
4.3. Percepciones de la institucionalidad a nivel nacional y territorial .....	34
4.4. Síntesis de resultados cualitativos .....	36
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	44

## INTRODUCCIÓN

En el marco del acuerdo de paz, en el año 2016 el Gobierno nacional incluyó en la reforma tributaria de ese año (Ley 1819 de 2016) un capítulo sobre mecanismos tributarios con el objetivo de impulsar el desarrollo económico y social de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC); estas zonas se encuentran conformadas por 344 municipios, de los cuales, 167 son PDET. Dicho capítulo incluye el mecanismo Obras por Impuestos, a través del cual los contribuyentes que cumplan ciertas condiciones pueden extinguir hasta el 50% del impuesto a la renta y complementarios, mediante la realización de obras, ya sean de: mejoramiento, optimización, ampliación y/o dotación requerida para el suministro de servicios que impacten en la disminución de brechas socioeconómicas e impulsen el desarrollo económico y social de las ZOMAC (Tejada & Palomeque, 2019).

Luego de cuatro años de funcionamiento del mecanismo de Obras por Impuestos, este documento presenta un balance de su implementación. Para la elaboración de dicho balance, se utiliza una estrategia complementaria que incluyó un enfoque cuantitativo y uno cualitativo, esto con una finalidad meramente aditiva ya que no se trata de buscar convergencias ni confirmaciones entre resultados, sino plasmar dos imágenes complementarias que enriquezcan la comprensión del mecanismo de Obras por Impuestos.

Este documento está compuesto por cuatro secciones. En la primera se presentan los antecedentes de Obras por Impuestos y su desarrollo a nivel nacional, en la segunda se presenta un análisis cuantitativo de las cifras de Obras por Impuestos, en donde se exponen las particularidades del mecanismo, en la tercera sección se presenta el análisis cualitativo, resultante de las diferentes interacciones con los actores inmersos en el mecanismo. Por último, en la sección cuatro se exponen las conclusiones y recomendaciones obtenidas del estudio.

# 1. ANTECEDENTES

Obras por Impuestos es un mecanismo a través del cual los contribuyentes pueden aportar al cierre de brechas socioeconómicas en los municipios más afectados por la pobreza y la violencia, a través de la ejecución de proyectos de impacto económico y social y que aporten al desarrollo de estos municipios. Las particularidades del mecanismo para el caso colombiano se describen a continuación.

## 1.1. ¿Cómo nació Obras por Impuestos?

El gobierno nacional presentó en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819 de 2016) una sección sobre mecanismos tributarios, los cuales tenían como objetivo impulsar el desarrollo económico y social para el cierre de brecha de desigualdad en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). Para su reglamentación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 1650 de 2017, en el cual se listaron 344 municipios declarados como ZOMAC. Dicho decreto priorizó a estos municipios para el desarrollo empresarial y la inversión privada a través de beneficios tributarios.

Asimismo, en el decreto se incluyeron dos mecanismos dentro de los instrumentos que el Gobierno Nacional impulsó para el cumplimiento de los objetivos de construcción de paz: los mecanismos tributarios ZOMAC y Obras por Impuestos. Los mecanismos tributarios en las ZOMAC, tienen como propósito incentivar la creación de nuevas empresas en los 344 municipios de que trata el Decreto 1650 de 2017, lo anterior por medio de un régimen especial de tributación para las nuevas sociedades.

El segundo mecanismo, Obras por Impuestos, se creó como un mecanismo mediante el cual las personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.610 UVT (Unidad de Valor Tributario)<sup>1</sup>, tienen la posibilidad de pagar hasta el 50% de su impuesto sobre la renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y pobreza.

En un primer momento, dichos proyectos podrían ser en construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y/o dotación requerida para el suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, educación pública, infraestructura vial o salud pública. Con la aprobación del artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 se incluye una nueva modalidad al mecanismo de Obras por Impuestos para que a través de la suscripción de convenios se realice la inversión directa por los interesados en proyectos de: agua potable y saneamiento

---

<sup>1</sup> La Unidad de Valor Unitario (UVT) es la medida utilizada en Colombia para estandarizar los valores a pagar en pesos por concepto de impuestos y otras obligaciones.

básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y las demás que defina el manual operativo de Obras por Impuestos, todo de conformidad con lo establecido en la evaluación de viabilidad del proyecto.

## 1.2. Normatividad del mecanismo

La normatividad que enmarca el mecanismo de Obras por Impuestos ha presentado como principales hitos:

1. Artículo 238 de la Ley 1819 de 2016. Se crea el mecanismo de Obras por Impuestos Opción Fiducia.
2. Decreto Ley 883 de 2017 – Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.
3. Decreto 1915 de 2017 – Por el cual se adiciona el título 5 de la parte 6 del libro 1 al Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para reglamentar el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.
4. Decreto 292 de 2018 – Por el cual se modifica el artículo 2 del Decreto 1915 de 2017 que establece la transitoriedad del banco de proyectos de inversión en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC.
5. Decreto 2469 de 2018 – Por el cual se modifican y adicionan algunos artículos del Título 5 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
6. Ley 2010 de 2019 – Esta ley en su artículo 79, contempla la opción Convenio del mecanismo de Obras por Impuestos, así como en el artículo 78 habilita a los contribuyentes para que en cada año puedan seleccionar proyectos de inversión para ejecutarlos a través de los dos mecanismos de Obras Por Impuestos contemplados en la ley, esto es el señalado en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y el desarrollado en el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019.
7. Ley 2008 de 2019 – La ley de presupuesto del año 2020 establece tres temas a destacar: i) Artículo 104: las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria, no podrán desarrollar proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta; ii) Artículo 136: Para los proyectos que se autorice ejecutar a través del mecanismo de obras por impuestos localizados en municipios de los que trata el Decreto Ley 893 de 2017 y cuya priorización se realizará en los programas de desarrollo con enfoque territorial, se asignará un cupo CONFIS hasta por un billón de pesos (\$1.000.000.000.000.00) con cargo a los recursos dispuestos en el presupuesto para la implementación del Acuerdo de Paz, y; iii) Artículo 141:

El contribuyente también podrá optar por constituir una fiducia en los términos establecidos por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

8. Ley 1955 de 2019 – En el artículo 285 de esta ley se establece que el mecanismo de obras por impuestos, en su segunda opción, priorizará para beneficiar a los municipios definidos en el Decreto ley 893 de 2017, y que la Agencia de Renovación del Territorio - ART efectuará una priorización de las iniciativas para conformar el banco de proyectos del mecanismo de Obras por Impuestos, de conformidad con la identificación y priorización que se haya dado en el Plan de Acción para la Transformación regional -PATR o la Hoja de Ruta correspondiente.
9. Decreto 1147 de 2020 – Por el cual se reglamentan los artículos 800-1 del Estatuto Tributario (...), se adicionan artículos del Título 6 de la Parte 6 del Libro 1, Capítulos 1 a 5 (...) del Decreto 1625 de 2016 Único Reglamentario en Materia Tributaria.
10. Resolución conjunta 2411 de 2020 Departamento Nacional de Planeación y Agencia de Renovación del Territorio “Por la cual se adopta el Manual Operativo de Obras por Impuestos”.
11. Artículo 34 de la Ley 2155 de 2021, realiza algunas modificaciones al ámbito de aplicación de la Opción Convenio y otros asuntos.
12. Decreto 860 de 2022 – Por el cual se modifican los artículos 1.6.1.13.2.22., 1.6.1.13.2.23. Y 1.6.1.13.2.24. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.
13. Decreto 1208 de 2022 – Por el cual se reglamenta el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, modificado y adicionado por el artículo 34 de la Ley 2155 de 2021 – Opción convenio.

## 2. ANÁLISIS CUANTITATIVO

### 2.1. Cifras generales de Obras por Impuestos entre 2018 y 2022

Entre 2018 y 2022, el mecanismo de Obras por Impuestos financió 204 proyectos por valor de \$1.431.073 millones. Del total de proyectos financiados, 107 han sido aprobados exclusivamente en territorios PDET, por un valor de \$884.177 millones. Por otra parte, 83 proyectos se adelantan en municipios ZOMAC por valor de \$409.653 millones, y, los 14 proyectos restantes benefician a municipios PDET y ZOMAC de manera conjunta, por valor de \$137.243 millones (ver tabla 1).

Tabla 1. Evolución del número y valor de los proyectos de Obras por Impuestos

AÑO	PDET		PDET - ZOMAC		ZOMAC		TOTAL	
	Nº proyectos	Valor						
2018	13	\$ 133.693	1	\$ 27.657	8	\$ 58.141	22	\$ 219.492
2019	21	\$ 124.956	4	\$ 61.403	16	\$ 56.639	41	\$ 242.997
2020	17	\$ 138.563	2	\$ 4.009	19	\$ 93.573	38	\$ 236.145
2021	18	\$ 115.372	1	\$ 5.780	20	\$ 120.234	39	\$ 241.386
2022	38	\$ 371.592	6	\$ 38.395	20	\$ 81.066	64	\$ 491.053
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>107</b>	<b>\$ 884.177</b>	<b>14</b>	<b>\$ 137.243</b>	<b>83</b>	<b>\$ 409.653</b>	<b>204</b>	<b>\$ 1.431.073</b>

Elaboración propia. El valor de los proyectos se presenta en cifras en millones.

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio

De acuerdo con la tabla 1, el valor total de los proyectos financiados con Obras por Impuestos ha permanecido estable durante los primeros cuatro años, con una inversión cercana al cupo CONFIS<sup>2</sup> asignado a la estrategia (\$250.000 millones). Mientras que para el 2022, el valor de la inversión se ubicó en \$491.053 millones, esta cifra permitió duplicar el número de proyectos aprobados y triplicar el valor de los mismos en comparación con el año 2021.

Por otro lado, la distribución de los recursos entre territorios PDET y municipios ZOMAC ha presentado una dinámica diferente durante cada uno de los años observados. En 2018, se financiaron 22 proyectos por valor de \$219.492 millones, de los cuales el 60,9% se dirigió exclusivamente a municipios PDET, el 26,5% a municipios ZOMAC y el 12,6% restante a proyectos que involucran tanto a municipios PDET como ZOMAC. Durante 2019, se financiaron 41 proyectos por valor de \$242.997 millones, de los cuales, el 51,4% fue a municipios PDET, el 23,3% a municipios ZOMAC y el 25,3% a municipios PDET – ZOMAC.

Del total de proyectos financiados por Obras por Impuestos, el **6,9%** de estos se encuentran **terminados**, el **44,6%** han sido **entregados a la ENC\***, el **14,7%** se encuentran en **ejecución**, el **33,3%** están en **preparación**, tan sólo el **0,5%** (un proyecto) tiene estado de **preparación – suspendido\*\***.

<sup>2</sup> Consejo Superior de Política Económica y Fiscal.

\* Entidad Nacional Competente.

\*\* Los proyectos en preparación se entienden como proyectos sin contratar o en la etapa de estructurado financiado. Por otro lado, el proyecto en preparación – suspendido no ha superado la etapa de preparación por dificultades relacionadas con el desarrollo precontractual del proyecto.

Para 2020, se financiaron 38 proyectos por valor de \$236.145 millones, de los cuales, el 58,7% fue a municipios PDET, el 39,6% a municipios ZOMAC y tan sólo el 1,7% a municipios PDET – ZOMAC. En 2021 se financiaron 39 proyectos por valor de \$241.386 millones, de los cuales, el 47,8% fue a municipios PDET, el 49,8% a municipios ZOMAC y el 2,4% a municipios PDET – ZOMAC. Por último, en 2022 se financiaron 64 proyectos por valor de \$491.053 millones, de los cuales, el 75,7% fue a municipios PDET, el 16,5% a municipios ZOMAC y el 7,8% a municipios PDET - ZOMAC.

Entre 2018 y 2022, **los 204 proyectos** aprobados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos han sido **financiados por 120 contribuyentes**.

De lo anterior, se evidencia que la participación de los municipios ZOMAC sobre el total de recursos del mecanismo aumentó progresivamente durante los primeros 4 años, pasando así del 26,5% en 2018 al 49,8% en 2021, sin embargo, para 2022 esta situación cambió, ya que a pesar de que la inversión estuvo en el promedio de los años anteriores, como porcentaje del total aprobado, tan sólo representó el 16,5%. Por otra parte, los proyectos que

involucran tanto a municipios PDET como ZOMAC que venían perdiendo relevancia frente a los recursos del mecanismo, en 2022 tuvieron un repunte y se ubicaron en el 7,8% del total de recursos.

## 2.2. Número de proyectos por opción fiducia o convenio

Uno de los puntos importantes dentro del mecanismo de Obras por Impuestos es que los contribuyentes cuentan con dos opciones para financiar los proyectos: fiducia<sup>3</sup> y convenio<sup>4</sup>. Respecto a esta última, se incluyó desde 2020 y amplió los sectores en que se pueden financiar proyectos tan como se mencionó en secciones anteriores. Por otro lado, la tabla 1 presenta el número de proyectos por opción desde 2018 hasta 2021. Allí se observa que tan sólo 23 de los 141 proyectos que se aprobaron desde el 2020, se han desarrollado por medio de la opción convenio, donde resalta el hecho de que 14 de estos proyectos son de la vigencia 2022, la percepción de los diferentes actores inmersos en el mecanismo, frente a esta opción se presenta a profundidad en la sección cualitativa de este documento.

En relación con lo cualitativo se obtuvo que el **81% de los entrevistados optaron por la modalidad fiducia**, mientras que el 19% prefirieron convenio.

<sup>3</sup> A través de esta opción las personas jurídicas contribuyentes del impuesto de renta y complementarios pueden invertir hasta el 50% de su impuesto de renta a cargo en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social en los municipios más afectados por la violencia y la pobreza en el país.

<sup>4</sup> Esta opción permite a las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios realizar Obras por Impuestos con recursos propios y en contraprestación recibir Títulos para la Renovación del Territorio – TRT por desarrollar proyectos.

Tabla 2. Proyectos de Obras por Impuestos por opción fiducia o convenio

Zona	2018		2019		2020		2021		2022	
	Fiducia	Convenio								
PDET	13	-	21	-	14	3	16	2	33	5
PDET - ZOMAC	1	-	4	-	2	-	1	-	6	-
ZOMAC	8	-	17	-	18	1	17	3	11	9
TOTAL	22	-	42	-	34	4	34	5	50	14

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

En términos de valor, los 23 proyectos de la opción convenio ascienden a \$125.911 millones y representan el 8,7% del total de recursos financiados por medio de Obras por Impuestos. En cuanto a los territorios PDET, los 10 proyectos de la opción convenio tienen un valor de \$79.738 millones de los cuales los 6 que se aprobaron hasta 2021 son del sector educación, para la vigencia 2022, se aprobaron 3 de transporte, uno de salud y uno de educación.

En conclusión, se observa una mayor aceptación de la opción fiducia por parte de los contribuyentes, lo cual se refleja en los 181 proyectos aprobados por esta opción (118 desde el 2020) que representan el 91,2% del total de recursos. Asimismo, dado que la opción convenio no es tan atractiva para los contribuyentes, los nuevos sectores incluidos en esta se quedan rezagados frente a los sectores tradicionales manejados en la opción fiducia.

### 2.3. Cifras de Obras por Impuestos por subregión

De los 204 proyectos financiados por medio de Obras por Impuestos, 107 han sido desarrollados específicamente en municipios PDET por \$884.177 millones. De acuerdo con la tabla 3, las subregiones PDET que más recursos han recibido a través del mecanismo son Arauca (18,14%), Alto Patía - Norte de Cauca (13,71%) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (11,89%). Estas tres subregiones acumulan el 43.74% de los recursos aprobados en los territorios PDET. Por otra parte, las subregiones que menos recursos han recibido son Sur de Bolívar (1,3%), Chocó (1,4%) y Montes de María (1,5%).

Tabla 3. Valor de Obras por Impuestos por subregión PDET

SUBREGIÓN	Estado de los proyectos				TOTAL	
	Preparación	Preparación /Suspendido	Ejecución	Terminado		Entregado a la ENC
Alto Patía - Norte Del Cauca	\$20.523		\$91.151		\$9.528	\$121.202
Arauca	\$128.496		\$15.527		\$16.323	\$160.346
Bajo Cauca Y Nordeste Antioqueño	\$33.203		\$24.881		\$47.084	\$105.169
Cataumbo	\$6.563		\$32.912		\$17.038	\$56.513
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	\$10.138		\$1.068	\$5.807	\$65.217	\$82.229
Montes De María	\$51.147				\$7.896	\$59.043
Pacífico Y Frontera Nariñense					\$19.933	\$19.933
Putumayo	\$22.931		\$4.506	\$11.368	\$29.992	\$68.796
Sierra Nevada - Perijá	\$2.285				\$12.007	\$14.292
Sur De Bolívar					\$6.502	\$6.502
Sur De Córdoba	\$10.243				\$8.793	\$19.036
Sur Del Tolima	\$43.563		\$24.368	\$11.508	\$3.197	\$82.637
Urabá Antioqueño	\$23.616				\$32.798	\$56.414
Alto Patía - Norte Del Cauca - Sierra Nevada	\$17.126					\$17.126
Perijá - Sur De Bolívar					\$4.530	\$4.530
Chocó - Urabá Antioqueño						\$7.987
Urabá Antioqueño - Chocó	\$7.987					\$7.987
Urabá Antioqueño -Chocó - Sur De Bolívar		\$2.422				\$2.422
<b>TOTAL PDET</b>	<b>\$377.822</b>	<b>\$2.422</b>	<b>\$194.413</b>	<b>\$28.683</b>	<b>\$280.837</b>	<b>\$884.177</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio

Elaboración propia.

El área sombreada de la gráfica recoge las cifras de proyectos que benefician a más de una subregión.

En cuanto a las cifras al interior de cada una de las subregiones se tienen las siguientes particularidades: 1) Arauca lidera los recursos recibidos por medio del mecanismo, ha recibido \$160.346 millones, de los cuales el 80,1% se encuentra en preparación, el 9,7% en ejecución y el 10,2% ha sido entregado a la ENC. En esta subregión sobresale un proyecto aprobado para la vigencia 2022 por \$51.064 millones del sector transporte para el municipio de Saravena; 2) Alto Patía - Norte del Cauca, la segunda subregión que más recursos a recibido del mecanismo, tiene el 65,9% de los recursos en ejecución, el 27,2% en preparación y el 6,9% entregado a la ENC. El proyecto más relevante de la subregión se desarrolla en Morales - Cauca por \$27.672 millones para mejorar las vías; 3) hay 4 proyectos por \$32,065 millones que benefician a más de una subregión, el proyecto más importante es una dotación educativa por \$17.126 millones, que beneficia a 9 municipios en los departamentos de Antioquia, Cesar y Valle del Cauca.

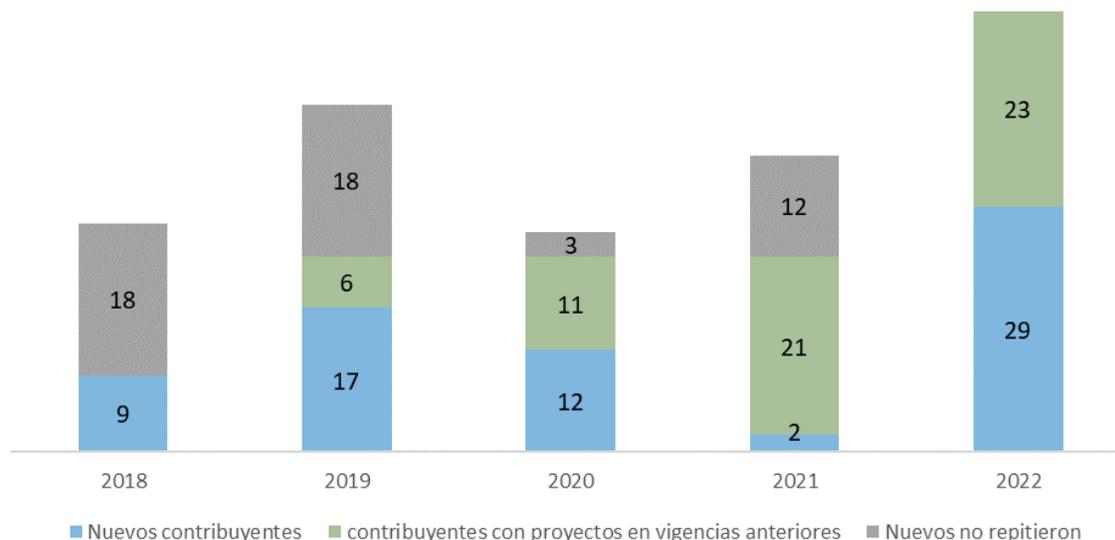
Por otro lado, los \$137.243 millones que benefician a municipios PDET y ZOMAC de manera conjunta, han sido desarrollados entre la subregión de Arauca – ZOMAC (67,1%), Macarena Guaviare – ZOMAC (9,7%), Sur de Tolima – ZOMAC (6,4%), Urabá Antioqueño – ZOMAC (6,3%), Bajo Cauca - Urabá Antioqueño - ZOMAC (5,7%) y Bajo Cauca - ZOMAC (4,8%). Por último, Pacífico Medio es la única subregión PDET que no ha desarrollado proyectos a través de este mecanismo.

## 2.4. Contribuyentes

Entre 2018 y 2022, los 204 proyectos aprobados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos han sido financiados por 120 contribuyentes. La distribución de los

contribuyentes por vigencia se presenta en la gráfica 1, en donde se observa que 51 de estos han participado en una única vigencia<sup>5</sup> (área gris de las barras). En relación con estos contribuyentes, se identificó que estuvieron relacionados con 37 proyectos por valor de \$200.545 millones y, que dichos proyectos, se desarrollaron principalmente en los sectores de Transporte y Vivienda, Ciudad y Territorio. Adicionalmente, se encontró que las empresas Celsia y Ecopetrol han participado en todas las convocatorias del mecanismo, mientras que EMGESA, Parex Verano, SEAPTO y Apostar han participado en 4 vigencias.

Gráfica 1. Contribuyentes por vigencia



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

Por otra parte, la tabla 4, muestra a los cinco principales contribuyentes del mecanismo, los cuales en términos agregados representan el 59,7% (\$828.358 millones) de los recursos movilizados por medio de Obras por Impuestos. Dichos recursos se concentran en proyectos de los sectores de Transporte (50,4%), Educación (30,7%) (incluyendo ICBF), Vivienda, Ciudad y Territorio (14,1%), Minas y energía (3,7%), Trabajo (0,6%), Ambiente (0,4%) y Salud (0,1%). Como dato para resaltar, uno de cada tres pesos del mecanismo ha sido financiado por el contribuyente Ecopetrol S.A.

<sup>5</sup> 36 de los 51 contribuyentes han terminado los proyectos que estaban ejecutando. Los demás contribuyentes se encuentran aún en ejecución de estos.

*Tabla 4. Principales contribuyentes del mecanismo*

Contribuyente	Financiación	Sector Financiado	Valor	Participación
ECOPETROL S.A.	\$ 423.393	TRANSPORTE	\$ 308.172	73%
		EDUCACIÓN	\$ 82.961	20%
		MINAS Y ENERGÍA	\$ 17.200	4%
		VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	\$ 15.060	4%
CELSIA COLOMBIA S.A E.S.P.	\$ 172.248	TRANSPORTE	\$ 126.347	73%
		EDUCACIÓN	\$ 30.442	18%
		EDUCACIÓN - ICBF	\$ 9.422	5%
		PSA	\$ 6.037	4%
PAREX VERANO	\$ 132.190	VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	\$ 60.170	46%
		TRANSPORTE	\$ 51.064	39%
		EDUCACIÓN	\$ 14.114	11%
		EDUCACIÓN - ICBF	\$ 6.842	5%
EPM	\$ 56.996	TRANSPORTE	\$ 30.331	53%
		VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	\$ 26.665	47%
MINEROS	\$ 43.532	TRANSPORTE	\$ 43.532	100%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 828.359</b>			

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

En cuanto a las principales actividades de los contribuyentes, se observó que el 50% de los contribuyentes se dedican a actividades manufactureras (29), de servicios públicos (17) y agropecuarias (15). Por otra parte, la mayor parte de la inversión la realizan las empresas dedicadas a la minería de hidrocarburos y a la provisión de servicios públicos (67% del total de recursos).

*Tabla 5. Actividades de los contribuyentes del mecanismo*

ACTIVIDAD PRINCIPAL	CONTRIBUYENTES	ACTIVIDAD PRINCIPAL	INVERSIÓN
MANUFACTURA	29	MINERO - HIDROCARBUROS	\$ 630.986
SERVICIOS PÚBLICOS	17	SERVICIOS PÚBLICOS	\$ 322.318
AGROPECUARIO	15	SERVICIOS TRANSPORTE HIDROCARBUROS	\$ 123.984
COMERCIO	10	MINERO	\$ 93.565
SERVICIOS - APUESTAS	8	MANUFACTURA	\$ 84.666
MINERO - HIDROCARBUROS	8	COMERCIO	\$ 55.077
SERVICIOS FINANCIEROS	6	SERVICIOS FINANCIEROS	\$ 47.067
SERVICIOS TRANSPORTE HIDROCARBUROS	5	SERVICIOS SALUD	\$ 20.309
MINERO	4	SERVICIOS - APUESTAS	\$ 11.165
MANUFACTURA - CONSTRUCCIÓN	3	SERVICIOS DE ALIMENTACIÓN	\$ 9.171
OTROS	15	OTROS	\$ 32.763
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.431.073</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

### 3. COMPARACIÓN ENTRE PROYECTOS DE OBRAS POR IMPUESTOS Y PROYECTOS DEL OCAD PAZ

Con el objetivo de revisar el desempeño de los proyectos financiados por medio del mecanismo de Obras por Impuestos, en esta sección se presenta una comparación de estos frente a un subconjunto de proyectos aprobados a través del OCAD PAZ. Se seleccionó el OCAD Paz para estrategia comparable debido a que cuenta con una estructura de reporte y seguimiento a los proyectos aprobados en alguna medida similar a la utilizada en Obras por Impuestos. Adicionalmente, la selección de los proyectos comparables responde a variables relacionadas con el sector en donde se ejecutó, con el fin de controlar características específicas de cada uno de ellos.

#### 3.1. Caracterización de los proyectos comparables

Por lo general los proyectos de inversión social buscan satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la entrega de uno o varios productos, y son precisamente estos productos los que permitirán perfilar los proyectos. En esta sección, se revisaron los productos y el alcance de cada uno de los proyectos de Obras por Impuestos y del OCAD Paz, con el objetivo de estandarizarlos y analizar conjuntamente los dos mecanismos. Para el caso de Obras por impuestos, se identificaron un total de 386 proyectos comparables con el OCAD Paz, ubicados en cinco sectores específicos.

De acuerdo con la tabla 6, se observa que el sector de educación es en el que más proyectos se han financiado con Obras por Impuestos (51,1%), aunque representa solo el 29,7% de los recursos del mecanismo. En cuanto al sector de transporte, se han financiado un total de 42 proyectos (29,8%), por un valor de \$500.109 millones, lo cual representa el 53,0% del total de recursos. Estos dos sectores concentran el 80,9% del total de los proyectos y el 82,6% del total de los recursos del mecanismo, motivo por el cual se presentarán análisis específicos de estos sectores en las secciones posteriores<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Los sectores de Minas y Energía, Trabajo y Vivienda, Ciudad y Territorio no se incluyeron en los análisis posteriores dada su baja representatividad en número de proyectos. En cuanto al último sector, su desagregación temática impidió hacer una comparación robusta con los proyectos del OCAD Paz.

*Tabla 6. Proyectos comparables entre Obras por Impuestos y OCAD Paz*

Sector	OCAD Paz		OXI	
	N° proyectos	Valor	N° proyectos	Valor
Educación	15	\$ 101.192	72	\$ 280.185
Minas y Energía	39	\$ 504.349	1	\$ 11.466
Trabajo	-	-	2	\$ 19.880
Transporte	221	\$ 2.508.152	42	\$ 500.109
Vivienda, Ciudad y Territorio	111	\$ 1.004.223	24	\$ 132.699
<b>TOTAL</b>	<b>386</b>	<b>\$ 4.117.916</b>	<b>141</b>	<b>\$ 944.339</b>

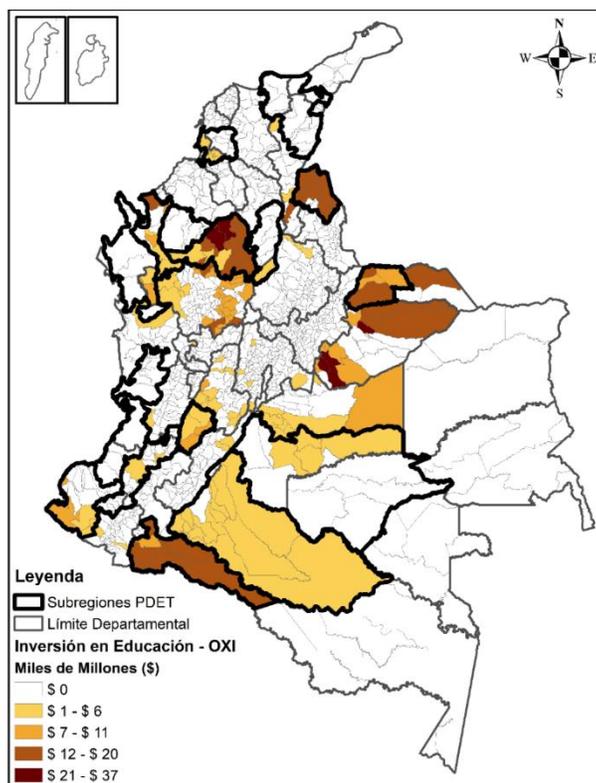
Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
 Elaboración propia.

Al comparar los valores promedio de los proyectos del ejercicio, se identifica que los proyectos del OCAD Paz del sector de educación son 1,7 veces más costosos que los proyectos del mismo sector financiados con Obras por Impuestos. En cuanto al sector de transporte, se identifica una especie de “paridad” en el valor promedio de los proyectos, los financiados con recursos del OCAD Paz tienen un valor promedio de \$11.349 millones, mientras que los financiados con recursos de OXI un valor promedio de \$11.907 millones. Es importante mencionar que uno de los grandes obstáculos para la presentación de más proyectos en este último sector, ha sido la rigidez generada por el cupo CONFIS, cuyo análisis se desarrolla a profundidad en la sección cualitativa de este mismo documento.

### 3.2. Comparación sector educación

Dada la relevancia del sector de educación en términos de número de proyectos y recursos dentro del mecanismo, en esta sección se analizan a fondo las particularidades de los proyectos de Obras por Impuestos y OCAD Paz, desarrollados en el sector.

Gráfica 2. Mapa de recursos OXI - Sector educación



Fuente: ART-Elaboración propia.

Es importante recordar que 72 de los 141 proyectos financiados por medio de Obras por Impuestos pertenecen al sector de educación y ascienden a \$280.185 millones. En la gráfica 2 se observa la ubicación de los municipios que han recibido recursos de Obras por Impuestos para el desarrollo de proyectos del sector educación. Asimismo, la gráfica resalta los municipios PDET que se han visto beneficiados.

Por otro lado, la tabla 7 muestra que los proyectos del sector educación se desarrollan en las categorías de Construcción educativa y Dotaciones. En cuanto a la categoría de construcción educativa, se observa que la subcategoría de construcción de sedes es donde se han desarrollado los proyectos financiados con Obras por Impuestos. Por el contrario, dentro de la categoría de dotaciones, cinco de las seis subcategorías que la componen tienen al menos un proyecto OXI. En relación con esto último, se evidencia la concentración de proyectos en la subcategoría de mobiliario escolar, con 54 proyectos por valor de \$164.700 millones.

Tabla 7. Desagregación proyectos sector educación

Sector	Categoría	Sub.Categoría	OCAD Paz		OXI	
			Nº proyectos	Valor	Nº proyectos	Valor
Educación	Construcción educativa	Construcción aulas	1	\$ 2.968	-	-
		Construcción aulas / Construcción comedor / Construcción laboratorio	1	\$ 12.379	-	-
		Construcción cerramiento perimetral	2	\$ 3.398	-	-
		Construcción comedor	1	\$ 914	-	-
	Dotaciones	Construcción sede	-	-	2	\$ 15.641
		Menaje	-	-	6	\$ 15.670
		Menaje / Mobiliario	-	-	1	\$ 2.847
	Dotaciones	Mobiliario escolar	8	\$ 69.192	54	\$ 164.700
		Mobiliario escolar primera infancia	-	-	2	\$ 19.132
		Mobiliario escolar tecnológico	1	\$ 1.397	7	\$ 62.195
Mobiliario escolar y capacitaciones		1	\$ 10.944	-	-	
<b>TOTAL</b>			<b>15</b>	<b>\$ 101.192</b>	<b>72</b>	<b>\$ 280.185</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
 Elaboración propia.

Adicionalmente, en la tabla 8 se presenta una comparación de los tiempos que requieren los proyectos de las categorías de construcción educativa y dotaciones del sector educación en iniciar ejecución y finalizar. De lo anterior, se observa un alto grado de eficiencia en la ejecución de proyectos financiados con Obras por Impuestos, concluyendo así que, es tres veces más rápido ejecutar un proyecto de dotaciones por medio del mecanismo de Obras por Impuestos que con el OCAD Paz.

Tabla 8. Tiempos promedio de inicio y ejecución de proyectos de educación

Categoría	Cifras promedio			
	Inicio OCAD PAZ	Inicio OXI	Ejecucion OCAD PAZ	Ejecucion OXI
Construcción educativa	10	11	25	24
Dotaciones	8	6	15	5

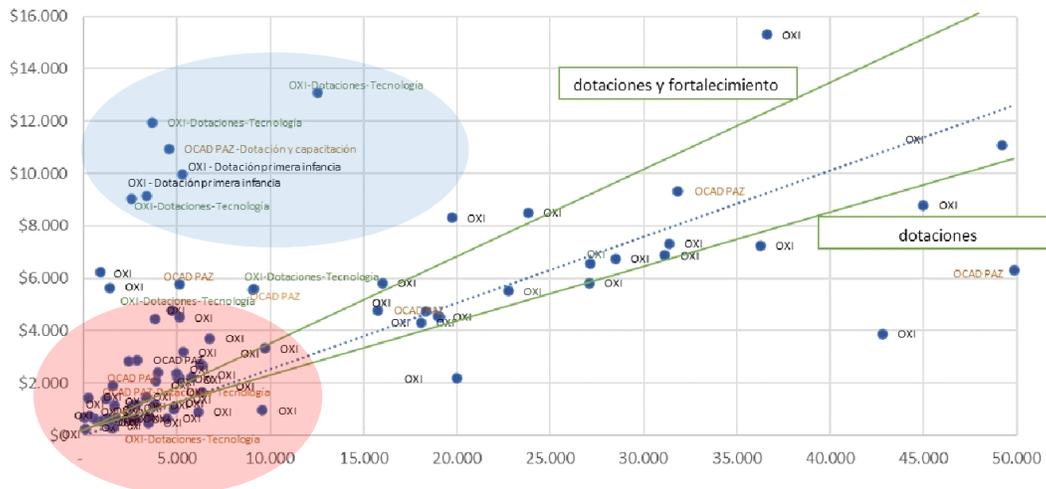
Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
 Elaboración propia.

Por último, a partir de la gráfica 3, que muestra la relación del valor de los proyectos del sector y su número de beneficiarios, se evidencia que:

1. la línea de tendencia punteada muestra que por cada estudiante beneficiado se requiere hacer una inversión de \$250.000 pesos;
2. Las dos líneas de tendencia construidas para los proyectos de dotación, muestran el comportamiento en términos de costos de estos frente al proyecto tipo (línea punteada);
3. Las dotaciones presentan una distribución por clusters, esto explicado principalmente por ser dotaciones relacionadas con mejoramientos de infraestructura, apoyo a la primera infancia, adquisición de componentes tecnológicos y desarrollo de laboratorios y bibliotecas;
4. En relación con lo anterior, se observa que el área azul agrupa a los proyectos de mayor valor y estos se caracterizan por tener mayor complejidad (por ejemplo: dotaciones tecnológicas);

5. Algunos proyectos presentan un alto número de beneficiarios y baja inversión, estos se relacionan con dotaciones que con una única unidad benefician a varios individuos (por ejemplo: 1 computador en un salón, puede beneficiar a la mayoría de alumnos del salón) y;
6. La mayoría de los proyectos cuestan entre \$500 millones y \$4.000 millones de pesos.

Gráfica 3. Relación de inversión y beneficiarios de los proyectos de educación financiados con OXI y OCAD Paz



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

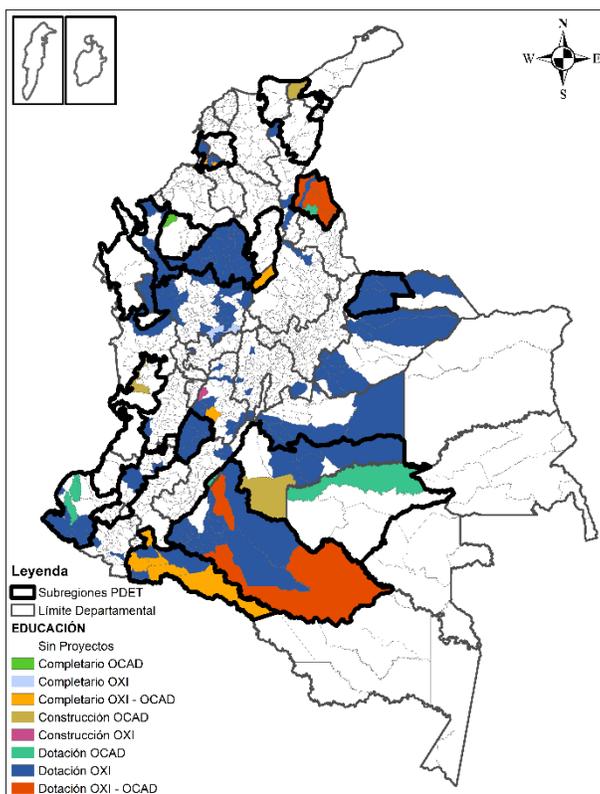
### 3.2.1. Complementariedad de la inversión en el sector educación

Una vez identificado el número de proyectos desarrollados en el sector educación, su ubicación, valor y categoría, en esta sección se presenta la complementariedad de dichos proyectos con otros financiados con recursos del OCAD Paz. En la gráfica 4, se observa la ubicación espacial de proyectos financiados con recursos OXI y OCAD Paz. Dentro de estos, existen las siguientes categorías:

- 1) Dotación OXI: hace referencia a que en este municipio tan solo se cuenta con proyectos de dotación escolar financiados con recursos de Obras por Impuestos
- 2) Dotación OCAD: hace referencia a que en este municipio tan solo se cuenta con proyectos de dotación escolar financiados con recursos del OCAD Paz
- 3) Dotación OXI – OCAD: indica que en este municipio se han recibido proyectos de dotación escolar financiados tanto por OXI como OCAD Paz
- 4) Construcción OXI: hace referencia a que en este municipio tan solo se cuenta con proyectos de construcción de sedes educativas financiados con recursos de Obras por Impuestos
- 5) Construcción OCAD Paz: hace referencia a que en este municipio tan solo se cuenta con proyectos de construcción de sedes educativas financiados con recursos de OCAD Paz

- 6) Complementario OXI: indica que en el municipio se han desarrollado proyectos de construcción de sedes educativas y dotaciones escolares financiadas con recursos de Obras por Impuestos
- 7) Complementario OCAD Paz: indica que en el municipio se han desarrollado proyectos de construcción de sedes educativas y dotaciones escolares financiadas con recursos de OCAD Paz
- 8) Complementario OXI - OCAD Paz: indica que en el municipio se han desarrollado proyectos de construcción de sedes educativas financiados con recursos del OCAD Paz y dotaciones escolares financiadas con recursos de Obras por Impuestos

Gráfica 4. Complementariedad de la inversión en el sector educación



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica, la mayor cantidad de municipios se han beneficiado con proyectos de dotaciones financiadas con recursos de Obras por Impuestos. Por otra parte, se cuenta con nueve municipios que han visto complementariedad entre las dotaciones recibidas por OXI y las construcciones educativas financiadas con recursos del OCAD Paz<sup>7</sup>. Vale mencionar que ocho de estos municipios son PDET<sup>8</sup>.

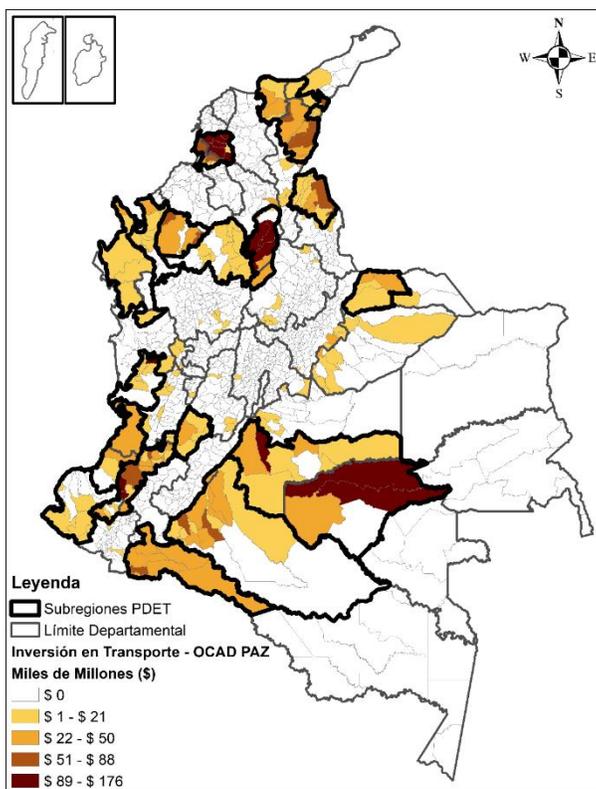
<sup>7</sup> Las demás categorías se presentan en reducidos grupos de municipios.

<sup>8</sup> Estos municipios pertenecen a las subregiones de Montes de María (Los Palmitos y Tolú Viejo), Putumayo (Mocoa, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Puerto Leguizamo) y Sur de Bolívar (Yondó).

### 3.3. Comparación sector transporte

El sector transporte se ubica como el segundo sector con más proyectos financiados por medio de Obras por Impuestos (42 en total). Sin embargo, es el sector líder en términos de recursos movilizados por el mecanismo, con \$500.109 millones. De acuerdo con el gráfico 5, la mayoría de los recursos se han concentrado en 39 municipios, de los cuales 24 son PDET. En relación con esto último, vale resaltar que dentro de los municipios PDET se encuentran Cartagena del Chairá y Solita en Caquetá, municipios que financiaron proyectos relacionados con este sector por medio del OCAD Paz.

Gráfica 5. Mapa de recursos OCAD - Sector transporte



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

Por otro lado, de acuerdo con la tabla 9 existen tres categorías de productos dentro del sector, los cuales son mejoramientos viales<sup>9</sup>, pavimentaciones<sup>10</sup> y puentes vehiculares<sup>11</sup>. De esta tabla se puede resaltar que los 26 proyectos de las

<sup>9</sup> Los proyectos de mejoramientos viales incluyen obras de ampliación, rehabilitación, excavaciones, señalizaciones y demás.

<sup>10</sup> En esta categoría se contempla el concreto, rígido, flexible y las placa huellas.

<sup>11</sup> Dado que no es clara la interacción de las diferentes categorías de proyectos del sector se omite la sección de complementariedad de esta sección.

subcategorías de mejoramiento, pavimentación y placa huella representan el 68,6% de los recursos financiados mediante Obras por Impuestos en el sector transporte.

Tabla 9. Desagregación proyectos sector transporte

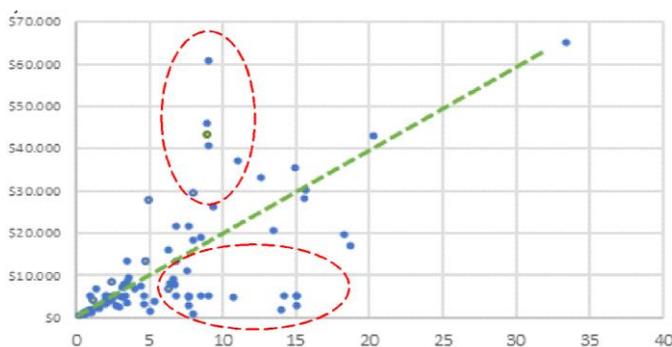
Sector	Categoría	Sub.Categoría	OCAD Paz		OXI	
			N° proyectos	Valor	N° proyectos	Valor
Mejoramiento vial		Mejoramiento	76	\$ 819.138	8	\$ 116.705
		Rehabilitación	1	\$ 37.117	1	\$ 43.214
		Pavimentación	19	\$ 345.941	10	\$ 169.004
		Pavimentación urbana	7	\$ 18.420	5	\$ 24.428
		Pavimentación y alcantarillas	-	-	2	\$ 38.480
Transporte	Pavimentación vial	Pavimentación y obras de drenaje	-	-	1	\$ 5.186
		Pavimento flexible	19	\$ 412.200	-	-
		Pavimento rígido	23	\$ 369.633	1	\$ 5.136
		Placa huella	68	\$ 475.374	8	\$ 57.238
		Placa huella y obras de arte	2	\$ 7.560	-	-
Puente Vehicular	Construcción puente vehicular	6	\$ 22.769	6	\$ 40.718	
<b>TOTAL</b>			<b>221</b>	<b>\$ 2.508.152</b>	<b>42</b>	<b>\$ 500.109</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

### Mejoramiento vial

Esta categoría cuenta con 9 proyectos aprobados por Obras por Impuestos, los cuales representan \$159.919 millones. Para el ejercicio de comparación, se tomaron 77 proyectos aprobados en el OCAD Paz, los cuales comparten características similares con los proyectos antes mencionados. La gráfica 6, muestra una línea de tendencia construida con los datos de los 86 proyectos de análisis, los cuales permiten identificar aquellos proyectos que presentan comportamientos irregulares.

Gráfica 6. Relación de costos y kilómetros mejorados en proyectos de mejoramiento vial



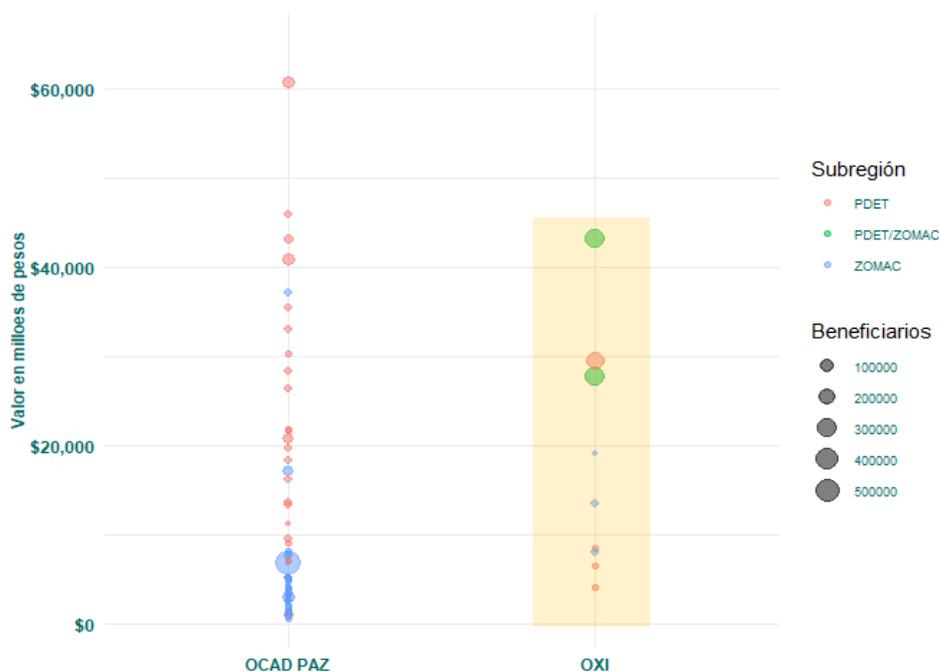
Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

En cuanto a la línea de tendencia, esta indica que, en promedio, el kilómetro de vía mejorada cuesta alrededor de \$2.000 millones. En esta misma gráfica, los proyectos que se encuentran en la zona inferior de la línea corresponden al OCAD Paz de baja

complejidad<sup>12</sup>, mientras que los que se encuentran en la parte superior de la línea, son proyectos que requieren más actividades para su desarrollo. Un tema a resaltar es que, de los 9 proyectos OXI, 4 benefician a más de un municipio, convirtiéndolos en proyectos multi-municipales y en herramientas de mayor impacto para los contribuyentes que los financian.

Por último, en el gráfico 7, se observa la concentración de los proyectos de mejoramiento vial financiados por medio de Obras por impuestos y el OCAD Paz. En esta gráfica es posible observar que los proyectos OXI se encuentran concentrados en un área menor que los proyectos OCAD Paz, debido a la rigidez relacionada con el cupo CONFIS, la cual limita la inclusión de proyectos de mayor valor, teniendo en cuenta que los contribuyentes no tienen incentivos para la estructuración de estos proyectos ante el riesgo de no encontrar financiación<sup>13</sup>.

Gráfica 7. Proyectos de mejoramiento vial financiados por OXI y OCAD Paz



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

### Pavimentación vial

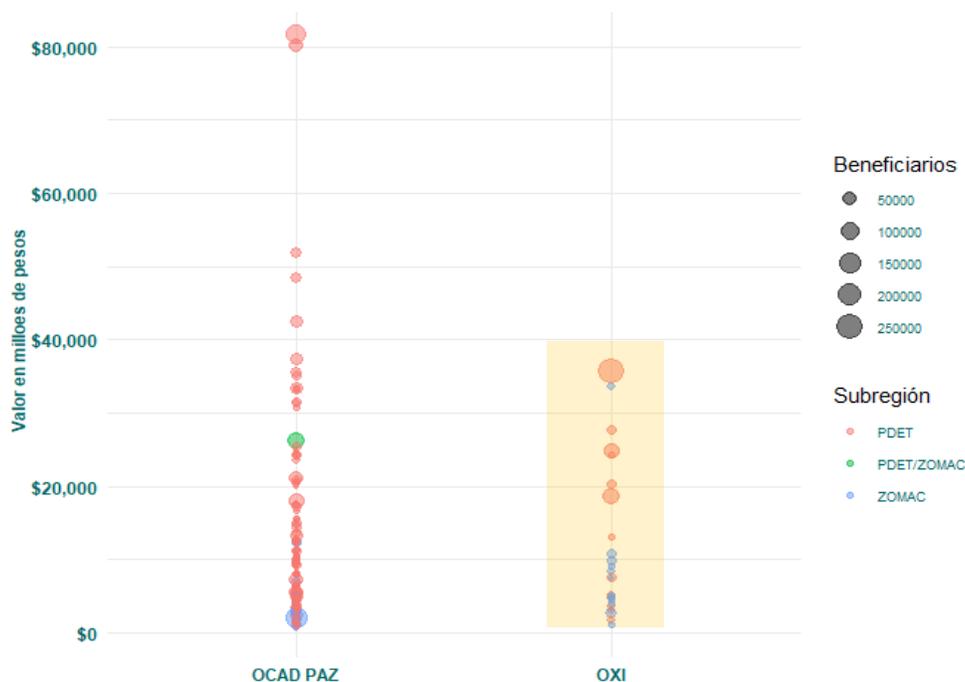
Una característica en común de los proyectos de transporte es la pavimentación con concreto rígido, flexible o placa huella, por lo tanto, en esta categoría se agruparon

<sup>12</sup> Entiéndase por complejidad, menos pasos o actividades para llevar a cabo el proyecto.

<sup>13</sup> Es importante aclarar que para este ejercicio se utilizó la información consignada en la Metodología General Ajustada (MGA) de los proyectos y que algunas de estas pueden tener falencias o imprecisiones en su información.

los proyectos que tienen esta particularidad, para lo cual se encontraron 27 proyectos de OXI comparables con 138 proyectos del OCAD Paz. En el gráfico 8, se observa la concentración de los proyectos de pavimentación vial financiados por medio de Obras por impuestos y el OCAD Paz. En este caso, es posible identificar que el proyecto con más beneficiarios ha sido financiado por medio de OXI y se observa que los proyectos OXI se encuentran concentrados en un área menor que los proyectos OCAD Paz.

Gráfica 8. Proyectos de pavimentación vial financiados por OXI y OCAD Paz



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

Una característica particular entre los proyectos de pavimentación y mejoramiento vial es la concentración de estos proyectos en áreas más pequeñas que las alcanzadas por los proyectos financiados por medio del OCAD Paz en las mismas categorías. Por otra parte, es importante resaltar una especie de “rigidez” en términos del valor de los proyectos financiados con Obras por Impuestos, esta se ubica cerca de los \$40.000 millones.

## 4. RELEVANCIA DE OBRAS POR IMPUESTOS PARA LOS MUNICIPIOS PDET

### 4.1. Características de los municipios beneficiarios con Obras por Impuestos

Una de las características de la estrategia, es que permite que los contribuyentes tengan un impacto directo en los municipios en que se desarrollan los proyectos, lo que ha incentivado que el 37% de la inversión beneficie a dos o más municipios. En este sentido, se observa que a la fecha la estrategia beneficia a 70 municipios con al menos un proyecto exclusivo de la entidad territorial y beneficia a otros 114 con proyectos multimunicipales.

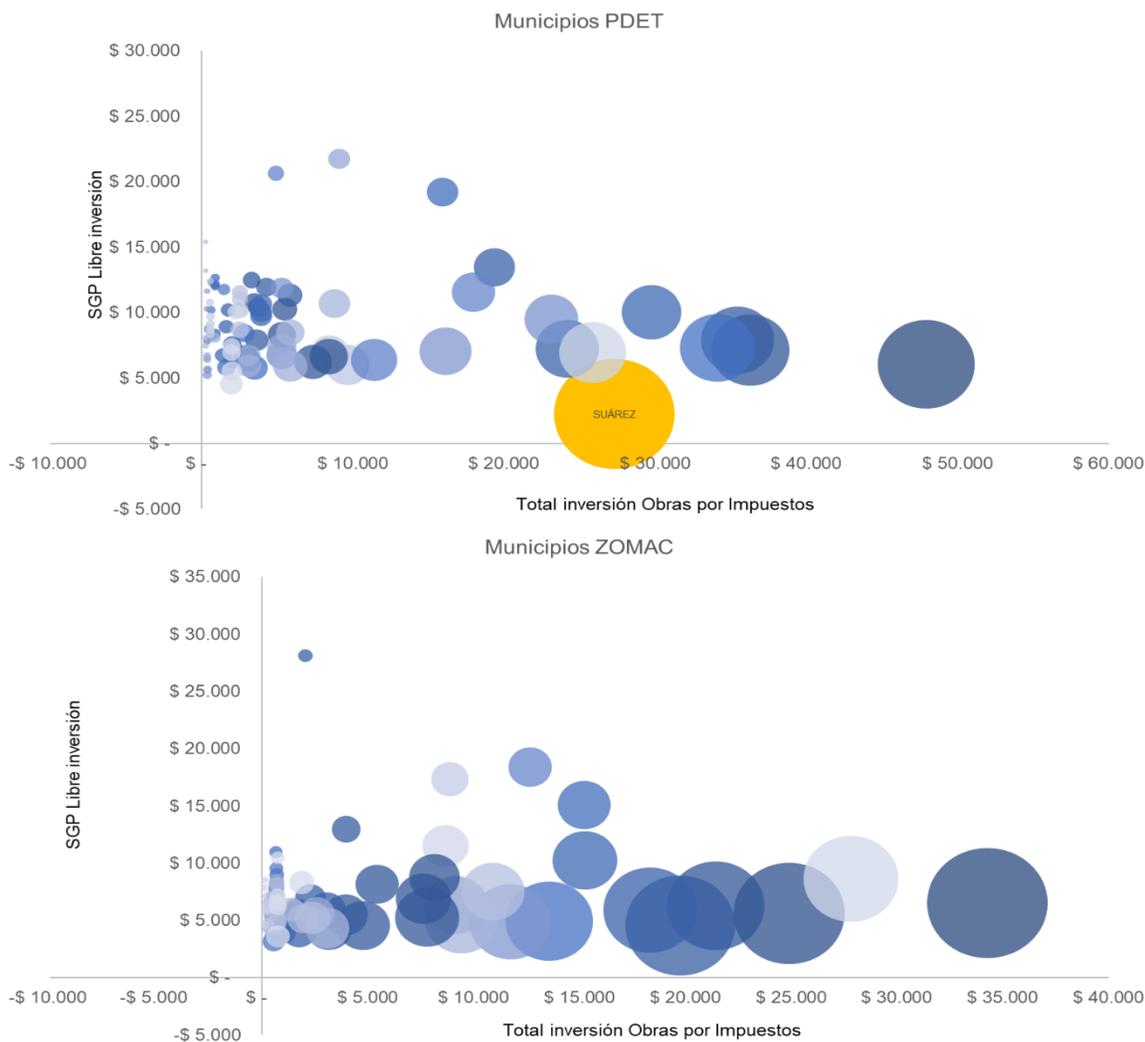
*¿Pero qué tan importantes son los recursos de OXI para los municipios beneficiados?*, para tener una referencia de las inversiones que se realizaron a través del mecanismo, se realiza una comparación con la asignación por SGP – Libre inversión<sup>14</sup>, teniendo en cuenta que la mayoría de los municipios PDET y ZOMAC son altamente dependientes de las transferencias y es a través de estas que realizan inversiones en diferentes sectores.

La gráfica 9, muestra la relación entre los recursos del SGP – Libre inversión y Obras por Impuestos, para cada uno de los municipios que se han beneficiado de recursos de esta última estrategia de financiación. Para efectos prácticos los municipios se dividieron entre PDET y ZOMAC.

---

<sup>14</sup> Según el indicador de dependencia de las transferencias del índice de desempeño fiscal – IDF, alrededor del 79% de los ingresos de los municipios PDET (diferentes a regalías y SGP educación) provienen de las transferencias, en especial las realizadas desde el SGP, las cuales también son la principal fuente con la que los municipios realizan inversión, por lo tanto, resulta conveniente ver una comparación entre estos recursos y las inversiones realizadas a través de Obras por Impuestos, y no realizamos la comparación con los recursos propios, porque en su mayoría son destinados a cubrir gastos de funcionamiento.

Gráfica 9. Relación entre recursos del SGP - Libre inversión y Obras por Impuestos para municipios PDET y ZOMAC entre 2018 y 2021



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

La gráfica 9 se entiende de la siguiente manera: en el eje horizontal, se encuentra el total de inversión que el municipio ha recibido entre 2018 y 2021 por medio de Obras por Impuestos. Es importante mencionar que estos recursos pueden provenir de proyectos exclusivos del municipio o de proyectos multimunicipales de los que se ve beneficiado<sup>15</sup>. En cuanto al eje vertical, se tiene el total de recursos percibidos por medio del SGP – libre inversión para el mismo periodo.

El tamaño de la circunferencia es la división entre lo recibido por Obras por Impuestos sobre el total del SGP – libre inversión. Para comprender de mejor

<sup>15</sup> Para las cifras de proyectos multimunicipales, se construyó el valor promedio de estos, tomando el valor del proyecto multimunicipal y dividiéndolo en el número de municipios beneficiados.

manera, se resaltó al municipio de Suarez – Cauca, este municipio se ha beneficiado de \$27.309 millones por OXI y \$2.240 millones por SGP y el tamaño de su circunferencia indica que lo percibido por OXI durante 2018 y 2021, es 12,2 veces lo ingresado por SGP para el mismo periodo.

El resultado anterior, indica que el municipio de Suarez – Cauca necesitaría cerca de 50 años<sup>16</sup> para recibir por SGP – libre inversión, lo que ha percibido por medio de Obras por Impuestos en tan sólo cuatro años. Esto demuestra la importancia del mecanismo de Obras por Impuestos a la hora de dinamizar y apoyar el logro de inversiones al interior de los municipios. Otro resultado es que 51 de los 91 municipios PDET que han recibido recursos OXI, tienen una relación mayor a uno frente a SGP – libre inversión, esto indica que es más grande lo obtenido por OXI que por SGP. Para el caso de ZOMAC, este resultado se observa en 42 de los 93 municipios que se han beneficiado por el mecanismo.

## 4.2. Relación de recursos recibidos y las capacidades iniciales de los municipios

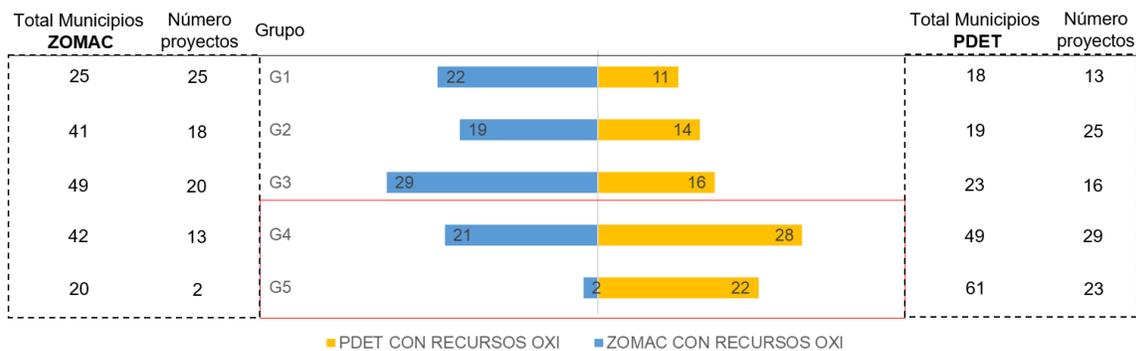
El DNP ha clasificado a los municipios de acuerdo con su grupo de capacidades iniciales (GCI), lo que permite realizar comparaciones y validar su participación en la estrategia. Los GCI, clasifican a los municipios en 6 grupos de acuerdo con su desempeño<sup>17</sup> en 3 dimensiones: i) recursos, que contempla la capacidad per cápita para recaudar recursos propios, ii) económica, que contempla la densidad empresarial y el valor agregado del municipio y iii) Urbana, que contempla el tamaño de la población y el porcentaje que hace parte de la cabecera.

En la gráfica 10, se categoriza a los municipios PDET y a los PDET ZOMAC en el GCI al que pertenece, allí se observa el número de municipios para cada uno de los grupos a los que pertenecen. Si se observa el comportamiento de los municipios del grupo 1 (que, entre otras variables, son los que más densidad empresarial tienen), se evidencia que 11 de los 91 municipios PDET que se han beneficiado del mecanismo pertenecen a dicha categoría. Mientras que los municipios ZOMAC no PDET, tienen a 22 de sus 93 municipios. Por otra parte, en la gráfica se observa que en los grupos 4 y 5 (municipios con mayores rezagos) se encuentran 50 de los 91 municipios PDET beneficiados, esto muestra que el mecanismo de Obras por Impuestos ha favorecido a los municipios que más apoyo para el cierre de brechas necesitan.

<sup>16</sup> Este resultado supone constantes las inversiones por ambos conceptos.

<sup>17</sup> Esta clasificación se actualiza cada cuatro años.

Gráfica 10. Grupo GCI para municipios PDET y ZOMAC



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio  
Elaboración propia.

Por otro lado, la tabla 10 presenta el comportamiento de los municipios que se benefician de proyectos exclusivos y muestra un comportamiento similar, entre mejor categorizados están los municipios, un porcentaje mayor de estos se benefician de la estrategia. Ahora, si se revisa la inversión entre los grupos de municipios, hay un comportamiento interesante, mientras que para los municipios PDET la inversión exclusiva<sup>18</sup> y la compartida<sup>19</sup> en los grupos 4 y 5 es significativa, en los municipios ZOMAC no PDET es mínima esta inversión. Este resultado muestra que la estrategia llega a los municipios más débiles principalmente para el caso de los PDET.

Tabla 10. Inversión por grupo de municipios GCI para municipios PDET y ZOMAC

MUNICIPIOS PDET				
GRUPO <sup>20</sup>	MUN PDET	MUN CON RECURSOS OXI	RECURSOS EXCLUSIVOS	RECURSOS COMPARTIDOS <sup>21</sup>
C	0	0	\$ -	\$ -
G1	18	11	\$ 19.127.716.621	\$ 93.353.259.641
G2	19	14	\$ 89.878.464.363	\$ 122.249.793.076
G3	23	16	\$ 29.339.292.351	\$ 162.255.402.686
G4	49	28	\$ 65.545.343.339	\$ 189.643.487.927
G5	61	22	\$ 105.551.385.616	\$ 110.266.705.847
<b>TOTAL</b>	<b>170</b>	<b>91</b>	<b>\$ 309.442.202.290</b>	<b>\$ 301.990.486.140</b>

<sup>18</sup> Entiéndase por inversión exclusiva, la inversión que únicamente beneficia a un municipio.

<sup>19</sup> En cuanto a la inversión compartida, esta se entiende como la inversión que beneficia a más de un municipio.

<sup>20</sup> De acuerdo con el DNP, los grupos están conformados por 1 grupo de ciudades principales conformado por 13 ciudades capitales, y 5 grupos definidos por quintiles de dotaciones iniciales. El quintil 1 son aquellos municipios con altas dotaciones iniciales y el quintil 5 municipios con bajas dotaciones, es decir con bajos ingresos, bajo dinamismo económico y alta ruralidad.

<sup>21</sup> Se aclara que la información de esta columna representa recursos que incluyen al grupo de capacidades de interés. Por lo anterior, los valores se pueden contabilizar en más de un grupo y esto influye en que el valor total no represente la suma de los valores expuestos.

**MUNICIPIOS ZOMAC NO  
 PDET**

GRUPO	MUN ZOMAC NO PDET	MUN CON RECURSOS OXI	RECURSOS EXCLUSIVOS	RECURSOS COMPARTIDOS
C	0	0	\$ -	\$ -
G1	25	22	\$ 113.480.993.695	\$ 133.462.710.488
G2	41	19	\$ 62.799.228.379	\$ 45.850.935.590
G3	49	29	\$ 99.851.271.680	\$ 31.071.583.282
G4	42	21	\$ 8.681.927.861	\$ 32.615.068.895
G5	20	2	\$ 2.222.473.607	\$ -
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>93</b>	<b>\$ 287.035.895.222</b>	<b>\$ 144.722.021.595</b>

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Elaboración propia.

En esta sección, se identificó el crecimiento que ha tenido el mecanismo en término de número de proyectos, valor de los mismos y municipios beneficiados. Asimismo, se encontró que la opción fiducia sigue siendo la más demandada por los contribuyentes y, por tanto, los sectores incluidos en ella lideran la estadística de proyectos y recursos al interior del mecanismo. Por otra parte, en términos subregionales se encontró que las más beneficiadas son Alto Patía y Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño.

Por último, para el análisis municipal se encontró que, dentro del mecanismo los municipios que más se benefician son los que mayores rezagos presentan en capacidades iniciales. En la siguiente sección, se presenta el componente cualitativo de este documento, el cual, enriquecerá la comprensión del mecanismo de Obras por Impuestos y complementará algunos de los resultados obtenidos en esta sección.

## 5. ANÁLISIS CUALITATIVO

La contribución del enfoque cualitativo en un proceso evaluativo consiste en presentar y contrastar el punto de vista de los actores que participan de un programa, y, brindar información en profundidad sobre los procesos que ocurren, las dificultades que se presentan, las expectativas y los resultados no esperados (Ivãlua, 2011) (Elkatawneh, 2016). También, permite entender cómo varían y se adaptan los programas a diferentes contextos territoriales (Patton, 2001).

Para la presente evaluación se priorizó como universo de análisis el grupo de actores que según el Manual Operativo de la modalidad, participan del mecanismo, es decir, los contribuyentes del impuesto sobre la renta, y las entidades públicas del nivel nacional, departamental y/o municipal que participan o tienen competencias en las diferentes etapas o fases de este. Las voces de algunas poblaciones beneficiarias fueron incluidas a través del análisis de dos casos: las dos etapas de construcción y pavimentación de la vía Morales – Pan de Azúcar en el departamento del Cauca, y las dos etapas de pavimentación de la vía Escarralao – El Jobo –

Palizada – El Bagre, en el departamento de Antioquia. Ambos casos serán presentados al finalizar el documento.

Se optó por la entrevista semiestructurada individual y el grupo de discusión como técnicas de recolección de información. Mientras que la primera permite caracterizar, a través de respuestas abiertas y cerradas, las experiencias personales e institucionales de los entrevistados en los diferentes momentos del ciclo de proyecto, con la segunda se capturó la narrativa organizacional alrededor de estos aspectos, identificando puntos de consenso y de tensión.

Los aspectos capturados a través de ambos instrumentos incluyen:

1. Los roles y niveles de involucramiento de contribuyentes, entidades territoriales y ministerios del sector que participan del mecanismo.
2. Barreras y motivaciones de los contribuyentes para acceder al mecanismo.
3. Grado de satisfacción de los contribuyentes y las entidades del sector frente al mecanismo.
4. Percepción de la pertinencia y calidad de los proyectos y sobre su contribución a la construcción de paz en los municipios beneficiados.

La información recolectada fue transcrita y sistematizada empleando el software de análisis cualitativo NVivo. Las respuestas fueron agrupadas en dos categorías: aquellas que podrían ser medibles por escala de satisfacción, fueron cuantificadas y se presentan sintetizadas en gráficas; y las descriptivas, que fueron analizadas desde el enfoque narrativo. Este enfoque toma los acontecimientos, las percepciones, experiencias y valores comunicados por los entrevistados como datos para el análisis, lo cual ocurre en dos vías: uno de contenido y otro de significado (2016, Elkatawneh).

Dicho esto, los datos cualitativos que se presentan en este capítulo reúnen las percepciones de los actores entrevistados, y a partir de sus coincidencias narrativas se construyen hipótesis sobre la manera en que opera el mecanismo, lo que contribuye a la paz, y los cuellos de botella que se presentan. Estos datos construyen una imagen que se arma a partir de experiencias específicas de los entrevistados, y deben ser entendidos desde las características de cada actor, por esta razón, cada una de las subsecciones presentan las preferencias y características generales de las personas entrevistadas.

*Tabla 11. Actores entrevistados*

Actor	Número de entrevistas	Descripción del actor
Contribuyentes	17	Empresas que han participado en el mecanismo

ART	18	Se realizaron entrevistas a 15 funcionarios de las 16 coordinaciones subregionales, y a 3 funcionarios del nivel central de la ART
Ministerios	7	Ministerio de Hacienda. Sector Transporte (Ministerio de Transporte), sector Educación (ICBF y Ministerio de Educación), sector Minero-Energético (Ministerio de Minas y Energía, UPME, IPSE) y sector Vivienda (Ministerio de Vivienda)
Entidades territoriales	10	7 secretarios de planeación y alcaldes de Cesar, Catatumbo, Nariño, Caquetá, Antioquia, Cauca y Putumayo. 1 gobernación (Antioquia)
Total	52	

Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Elaboración propia.

Esta sección del informe sintetiza tres resultados: las características del mecanismo a nivel territorial, las preferencias de los contribuyentes y las percepciones y lecciones aprendidas y desafíos principales de las entidades en cabeza de sector a nivel nacional.

### 5.1. Características del mecanismo a nivel territorial

A partir de las entrevistas realizadas se pudo identificar que existen factores dinamizadores y factores condicionantes que inciden en que algunos municipios PDET tengan más proyectos de Obras por Impuestos que otros, y que no están relacionados directamente con la funcionalidad del mecanismo. Tres factores que inciden en esta variación territorial son: i. presencia de grandes contribuyentes con operaciones focalizadas en región, ii. participación activa de gremios o empresas que asumen roles de dinamizadores del mecanismo, iii. involucramiento de gobernaciones en la estructuración de proyectos.

Por un lado, la presencia de grandes contribuyentes, especialmente del sector de hidrocarburos o energético, ha favorecido el desarrollo de Obras por Impuestos en subregiones como Putumayo y Arauca. Sin embargo, en subregiones PDET como el Sur de Bolívar donde hay refinerías, al no tener un rango de operación específica en los municipios PDET éstas no demuestran interés de apoyar proyectos allí, a lo que se suma las limitaciones de las entidades territoriales para estructurar y viabilizar proyectos que no cuenten con el apoyo de una empresa.

En cambio, la presencia de actores dinamizadores que asumen el rol de estructuradores de proyectos o como movilizados del encuentro entre empresariado y municipios para acordar diálogos constructivos que deriven en la formulación de proyectos. Este es el caso de Proantioquia y la influencia exitosa

que ha tenido en las subregiones de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y de Urabá Antioqueño. En Catatumbo las conversaciones con Asocarbor también ha resultado ser un aliado con una alta capacidad de convocatoria lo que espera favorecer la identificación de nuevos contribuyentes para la próxima vigencia.

También, Asocaña para el Alto Patía y Norte del Cauca que han apoyado las ruedas de negocios donde participan los municipios presentando dos proyectos a los que buscan una empresa que lo “apadrine” y empresas interesadas en el mecanismo. En esta misma subregión, el programa de Gobernabilidad responsable de USAID, fomentó estos escenarios de diálogo social e intercultural entre empresarios y comunidades, que en 2023 será replicado en las subregiones de Cuenca del Caguán y Sur de Córdoba.

De otro lado, se identificó que el rol y el nivel de involucramiento de las cámaras de comercio en el mecanismo ha variado según el departamento. En Sur de Tolima y Catatumbo su gestión se concentra en las capitales por lo que no suele convertirse en un punto de referencia para identificar empresas con interés en desarrollar proyectos en municipios PDET. Para subregiones que abarcan más de un departamento ha sido más desafiante convocar a las cámaras de comercio a que se interesen en apoyar el mecanismo para uno o dos municipios específicos.

Finalmente, el rol de las gobernaciones ha sido una posibilidad no explorada por todas las subregiones mientras que la de Antioquia ha sido un actor clave en la estructuración de proyectos para las subregiones de Bajo Cauca y nordeste antioqueño, y Urabá. La gobernación se ha involucrado en la gestión del mecanismo coordinando el relacionamiento con la ART y los municipios PDET y ZOMAC, a través de su dirección de gestión de proyectos. En entrevista, el coordinador del equipo explicó que se vinculan desde el momento de formulación del proyecto que puede ocurrir por dos vías. La primera a través del banco de proyectos interno de la entidad que es construido por sus diferentes secretarías y sectores, en donde se identifican los proyectos que son para municipios PDET y ZOMAC, y luego se hace una búsqueda activa, de la mano de la ART, de empresarios que estén interesados en financiarlos. La segunda vía, es por demanda de los empresarios que llegan con la idea de desarrollar un proyecto en una línea de inversión específica o en un municipio, si la gobernación no cuenta con proyectos que responda a ese interés apoya su estructuración. Esta segunda opción ha generado mayor interés a las empresas por la desconfianza que existe en la rigurosidad técnica de los proyectos que hay en el banco de Obras por Impuestos.

Hay otros casos con experiencias significativas que no encajan en los tres factores mencionados anteriormente (presencia de contribuyentes grandes, actores dinamizadores y gobernaciones). En el Sur de Tolima, por ejemplo, si bien en los municipios PDET no hay una red empresarial fuerte, la regional apoyando el esfuerzo de otras instituciones del nivel nacional y regional, desarrolló una estrategia integradora llamada “Me gusta mi escuela”, dirigida a la prevención de la deserción escolar, con la cual logró articular proyectos en la línea educativa para todos los municipios PDET de la subregión.

De otro lado, Catatumbo ha apostado por convocar a contribuyentes locales, y a través de una empresa regional aliada Medical Duarte, que también ha incentivado a otras a involucrarse. En los casos de Macarena - Guaviare, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, y, Pacífico y Frontera Nariñense los únicos proyectos se desarrollaron en las primeras vigencias del mecanismo y fueron estructurados desde el nivel nacional. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, sin embargo, tiene un contribuyente con presencia nacional y local que apostó a desarrollar un proyecto de impacto en Cartagena del Chairá. Finalmente, en Chocó y Pacífico Medio no ha habido contribuyentes que hayan identificado proyectos de inversión directa a través del mecanismo.

### **Otros aprendizajes desde las voces de las Entidades Territoriales**

A partir de la conversación con funcionarios de la alcaldía de siete municipios<sup>22</sup>, se encontraron cuatro ideas centrales sobre su participación en el mecanismo.

*Primero*, la participación de la entidad territorial en la estructuración del proyecto, o en la identificación del contribuyente incide en su autonomía para presentarse al mismo en una segunda ocasión, dado que ya han identificado un canal de comunicación para dialogar directamente con los potenciales contribuyentes. Esta experiencia pudo observarse en los municipios de Tibú, Puerto Caicedo y Cartagena del Chairá donde se han fortalecido las alianzas entre contribuyente y municipio. Otro caso es el de municipios que participan como entidades beneficiarias que no participaron de la estructuración, como sucedió en Barbacoas y La Jagua, cuyos proyectos fueron estructurados por la ART y en las primeras vigencias, en donde se reconoce su nivel de dependencia de un tercero que identifique el contribuyente o estructure y viabilice el proyecto.

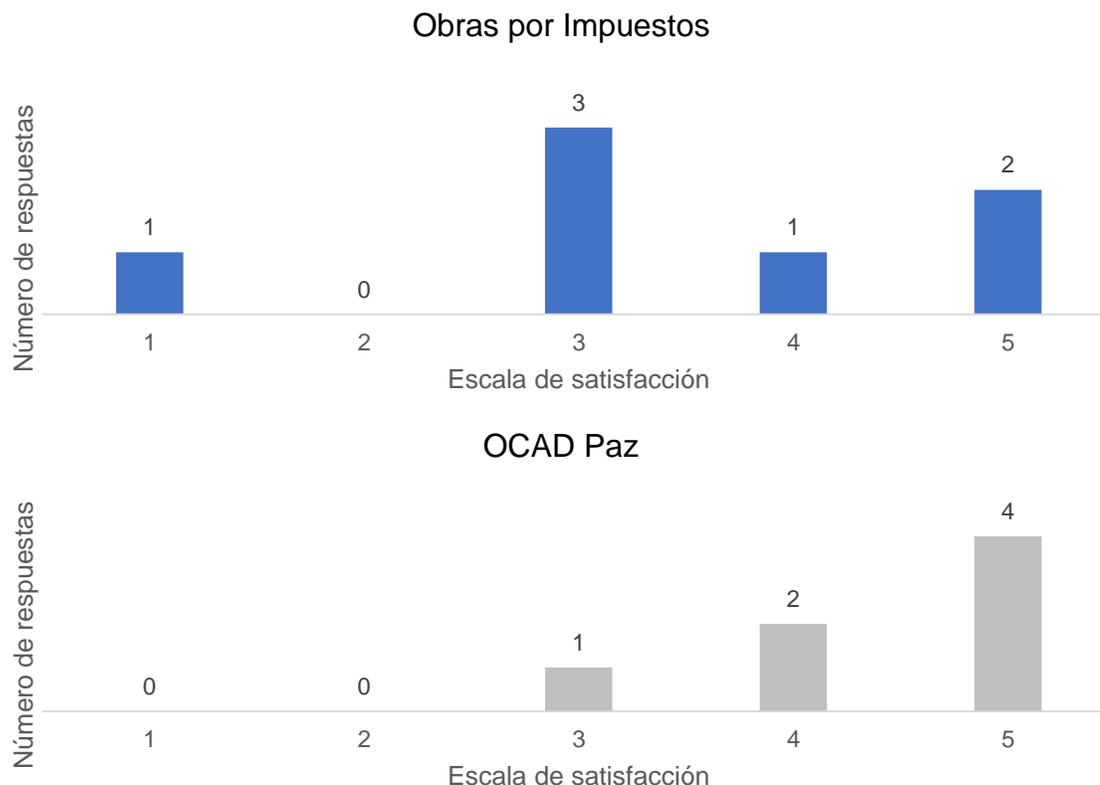
*Segundo*, hay un grupo de municipios con proyectos formulados para otras fuentes, como OCAD Paz, con presupuestos de financiación de mayor cuantía, lo que los hace menos atractivos para que las empresas le apuesten a su ejecución bajo Obras por Impuestos. Cualquier ajuste a estos proyectos implicaría su reformulación y que los municipios asuman nuevamente costos de prefactibilidad sumado a nuevos tiempos de viabilización.

*Tercero*, en los siete municipios consultados sus equipos no están tan familiarizadas con Oxl como lo estaban con OCAD Paz (Gráfica 11). Lo anterior, también está en línea con lo que los municipios encuentran como el aspecto más desafiante para beneficiarse del mecanismo donde en cinco eligieron aspectos propios del mecanismo como la fase de prefactibilidad, es decir costear los estudios y diseños (hidráulicos, de suelos, estructurales), y su viabilización ante las entidades competentes.

---

<sup>22</sup> Puerto Caicedo, La Jagua de Ibirico, Tibú, Hacarí, San Calixto, Cartagena del Chairá y Barbacoas

Gráfica 11. Percepción de conocimiento sobre funcionamiento de Obras por Impuestos y el OCAD Paz



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Elaboración propia a partir de las entrevistas a funcionarios municipales

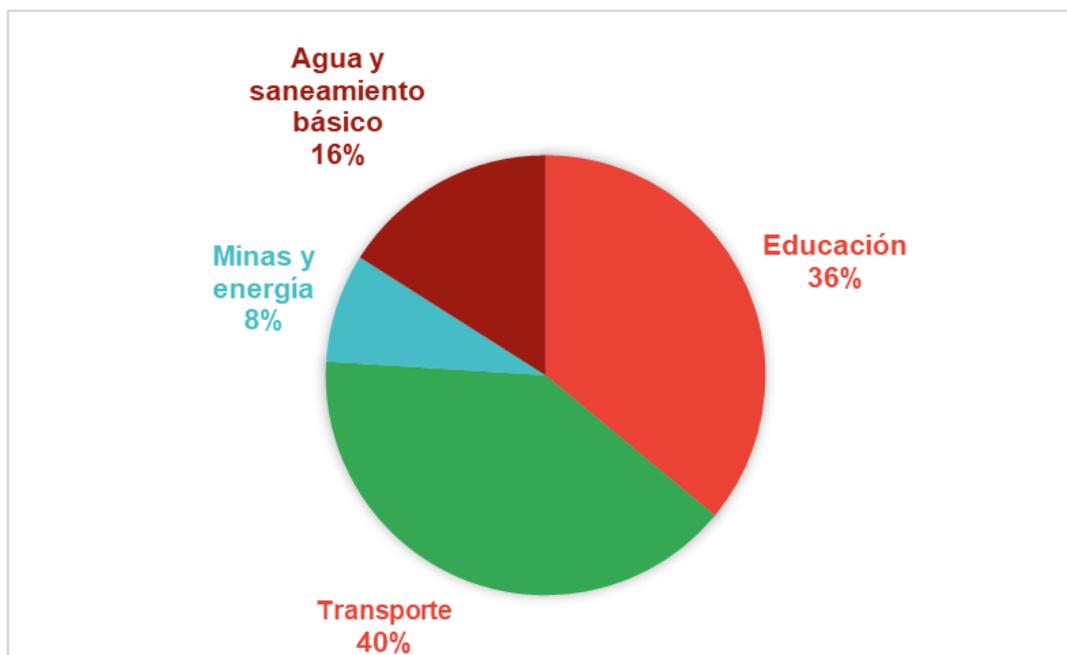
Cuarto, si bien se reconoce de parte de los funcionarios de los municipios entrevistados que la inversión ha generado impacto por la naturaleza de los proyectos, en infraestructura vial o educación, también se hacen visibles estas otras situaciones “no cubiertas” por el mecanismo como las desigualdades territoriales que hay en el acceso al mismo, o la especialización en ciertas líneas de inversión sobre otras. Eso plantea la oportunidad para que Obras por Impuestos contribuya a liderar una estrategia de fortalecimiento de capacidades técnicas a los municipios PDET para que éstos ganen en autonomía para identificar y movilizar nuevas fuentes de financiación destinadas a la implementación de sus planes territoriales, incluyendo los mismos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

## 5.2. Preferencias de los contribuyentes, y sus efectos deseados y no deseados

Las líneas de transporte y educación han sido las preferidas por los contribuyentes entrevistados, lo que guarda relación directa con lo identificado en la sección cuantitativa. En contraste, minas y energía fueron mencionadas únicamente por dos empresas. Mientras que diez contribuyentes han preferido especializarse en un único sector de inversión, seis han ampliado sus preferencias a dos o tres sectores.

La razón de preferir la especialización a la diversidad es que las empresas perciben diferencias notables entre en los sectores de inversión, debido a los desafíos que encuentran según el tipo de proyecto. Conocer, por ejemplo, los requerimientos técnicos de los proyectos de la línea de inversión es una estrategia para acortar el nivel de incertidumbre y riesgo percibidos por la empresa. Es por esta razón que un contribuyente acepte diversificar su línea de inversión dependerá de su margen de maniobra, bien sea porque cuentan con un fuerte músculo financiero, o porque ha acumulado experiencia en su vinculación con el mecanismo.

*Gráfica 12. Preferencia de los contribuyentes entrevistados por las líneas de inversión*



Fuente: Agencia de Renovación del Territorio. Elaboración propia a partir de las entrevistas a contribuyentes.

Respecto a la modalidad de preferencia, el 81% de los entrevistados optaron por la modalidad fiducia, mientras que el 19% prefirieron convenio (Gráfica 12). Las razones detrás de esta decisión están relacionadas con tres desventajas que encuentran en la modalidad por convenio:

1. En su percepción, a las entidades territoriales les hace falta ajustar los proyectos y los requerimientos de calidad y técnicos que se necesitan para la modalidad por convenio.
2. El 70% de los contribuyentes indicaron que la modalidad convenio afecta el flujo de caja de la empresa al verse obligada a pagar el impuesto y, además, ejecutar la obra.
3. Una tercera razón, es la modalidad de contratación bajo la Ley 80 y la percepción de que esto amplía los tiempos de contratación y ejecución del proyecto. Por ejemplo, uno de los contribuyentes indicó que, “mientras que bajo fiducia una empresa realiza la licitación para un proyecto del sector educativo en máximo tres meses, por convenio el mismo proceso podría tardar hasta doce.”

De otro lado, a partir de las entrevistas con cada contribuyente se logró concluir que algunos de los criterios para identificar tanto los proyectos como los municipios de su interés para el mecanismo, son:

- ✓ Proyectos que pueden desarrollarse de manera rápida y eficiente y que beneficien directamente a un gran número de personas.
- ✓ Proyectos que estén incluidos en los planes de desarrollo de los municipios o gobernaciones.
- ✓ Proyectos en zonas donde haya comunidades organizadas y dispuestas a liderar y contribuir a lo largo del ciclo del proyecto, incluyendo las administraciones municipales.

Frente a las preferencias relacionadas con la elección del lugar de ejecución del proyecto coinciden dos criterios. En primer lugar, que los municipios se encuentren ubicados en las zonas de operación del contribuyente, o en municipios aledaños, pues su conocimiento del territorio y la comunidad le daría ventajas frente al cómo manejar situaciones imprevistas. Segundo, que los proyectos correspondan con las líneas de responsabilidad social de la empresa.

En su mayoría, los contribuyentes estuvieron de acuerdo en que alejarse de su zona de influencia hacia otros municipios PDET o ZOMAC, implica un aumento del riesgo en el desarrollo del proyecto, particularmente por el desconocimiento del nuevo territorio y de los actores locales que puedan incidir en el proceso. No obstante, las empresas con cobertura nacional lo vieron más viable que aquellas con cobertura regional, de este último grupo algunas lo considerarían siempre y cuando el proyecto sea en la línea educativa.

En línea con lo anterior, hay otras motivaciones identificadas por los empresarios relacionadas con la posibilidad de contribuir a la construcción de paz en municipios ZOMAC o PDET. La oportunidad de colaborar con el sector público y la comunidad, desarrollar proyectos de impacto para zonas menos beneficiadas, y mediar en la construcción de confianza institucional son algunas de ellas. Llama la atención que la construcción de confianza institucional se percibe como una consecuencia indirecta del mecanismo, explican los contribuyentes que las poblaciones logran ver

cómo se materializa un tributo en su municipio de manera mucho más ágil que a través de otro mecanismo.

Pese a los aspectos favorables, se encuentran varios cuellos de botella que persisten en los procedimientos del mecanismo. La baja calidad técnica de los proyectos que están disponibles en el banco del mecanismo, el temor a los sobrecostos por tomar proyectos “mal viabilizados” o por imprevistos no contemplados financieramente en el proyecto.

También se mencionan las divergencias entre los tiempos que toman trámites administrativos y los calendarios de ejecución propuestos en el diseño del proyecto, y cómo esto también puede incidir en la emergencia de costos invisibles o no considerados. Finalmente, las dificultades que la mayoría de los contribuyentes consultados expresaron en la seguridad para ejecutar proyectos en municipios PDET, principalmente. Frente a todos estos aspectos se reitera la importancia de que el apoyo institucional sea permanente a lo largo de todas las fases y en todas las entidades, pues también se mencionó que no todas las entidades cuentan con equipos de profesionales que conozcan los pormenores del mecanismo.

### **5.3. Percepciones de las Entidades Nacionales Competentes y cabezas del sector**

Cada una de estas entidades que participan del mecanismo tiene una naturaleza y unos alcances propios. Mientras que el Ministerio de Transporte, por ejemplo, tiene una entidad adscrita como Invías a quien encarga la supervisión de los convenios y de las interventorías de todos los contratos, el Ministerio de Minas y Energía cuenta con dos instancias técnicas a quienes delega la emisión de conceptos: el IPSE –El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas que tiene un músculo para el diseño de proyectos y el acompañamiento técnico a municipios, y la UPME – Unidad de Planeación Minero Energética, que es una unidad administrativa exclusivamente de carácter técnico.

El ICBF, por otro lado, tiene una presencia descentralizada, lo que le da más capacidades para hacer un seguimiento en terreno a los contratos. Pese a estas diferencias, el mecanismo asigna los mismos tiempos a cada una de ellas tanto en la verificación y emisión de conceptos de viabilidad de los proyectos y las mismas responsabilidades de supervisión a las interventorías de los proyectos en los casos en que lo determine cada opción.

Con base en la estructura particular, cada sector organiza el acompañamiento en los diferentes ciclos del proyecto, que por lo general corresponde a equipos o entidades diferentes según cada caso. Es por esta razón que el mecanismo tiene cuellos de botella específicos a cada sector y a cada entidad asociada al sector. También inciden el nivel de demanda que tienen los sectores de transporte y de educación, por ejemplo, la complejidad de los proyectos que se presentan y la

experiencia que cada equipo de trabajo de las entidades ha acumulado con el mecanismo.

Existen, sin embargo, desafíos comunes. Los tiempos para la emisión de los conceptos son percibidos como cortos para que se pueda surtir el trámite interno de cada entidad y al Departamento Nacional de Planeación. Según la cantidad de solicitudes de revisión que son allegadas y según la época del año, el personal técnico encargado de atenderlas puede ser insuficiente. Es por este motivo que se presenta represamiento en los momentos en que confluyen la mayor cantidad de proyectos, teniendo en cuenta, además, que los equipos que emiten los conceptos técnicos de la modalidad tienen a su cargo la emisión de conceptos para otros fondos de financiación del estado.

De otro lado, el Ministerio de Hacienda como entidad que participa de los espacios convocados para hacer propuestas de ajustes normativos al mecanismo, y que desarrolla los títulos para la modalidad convenio, mencionó tres desafíos. *Primero*, el ministerio considera necesario desarrollar una metodología para la definición técnica del cupo por parte del CONFIS. *Segundo*, revisar que normativamente no exista la posibilidad de que un contribuyente se vea beneficiado en su actividad generadora de renta con el desarrollo de un proyecto a través del mecanismo. *Tercero*, se *identifica* Necesidad de crear una política de gobierno en las cuales se especifique el enfoque sobre las obras que se requiere priorizar a través del mecanismo.

#### 5.4. Procesos de aprendizaje en Obras por Impuestos

En esta sección se responderá a: cuáles son los procesos de aprendizajes que comunidades, contribuyentes y entidades territoriales que participaron de dos proyectos en ejecución por Obras por Impuestos, han ganado con su experiencia, y, segundo, qué lecciones dejan al mecanismo. Los procesos de aprendizaje hacen referencia a la manera en que las personas incentivan las adaptaciones sociales y el cambio a través la negociación y los procesos de aprendizaje.

Se seleccionaron los proyectos de la pavimentación de la vía Morales-Pan de Azúcar en el municipio de Morales, en el Cauca, y la pavimentación de la vía Escarralao-El Jobo- Palizadas entre los municipios de Zaragoza y El Bagre en Antioquia. Su elección obedece a los siguientes criterios:

- i. Son proyectos ejecutados por dos de los principales contribuyentes del mecanismo (Ver Tabla 6 de la sección cuantitativa) que son Celsia Colombia S.A.E.S.P. y Mineros, ambos del sector minero-energético.
- ii. Son proyectos con una importancia estratégica para el desarrollo local porque facilitan la conectividad al interior del municipio como entre éste y otros municipios aledaños.

- iii. En ambos proyectos se han involucrado diversos actores de la sociedad civil y diferentes niveles de las entidades territoriales para contribuir en su desarrollo favorable.
- iv. En ambos proyectos hay población beneficiaria étnica.
- v. El Bagre y Morales se encuentran en los cinco municipios que mayor inversión han recibido a través del mecanismo, convirtiéndolo en una fuente de financiación significativa en el marco de la implementación PDET.

Para la elaboración de esta sección, se realizó un grupo de discusión con líderes de las juntas de acción comunal de las veredas cercanas a ambas pavimentaciones viales. El ejercicio se realizó de manera presencial en cada municipio, e incluyó un ejercicio cartográfico y un recorrido. La sección inicia con una breve caracterización de los dos municipios y de los proyectos seleccionados, para continuar con una descripción de lo identificado en cada caso.

### 3.3.1. Morales y El Bagre en los contextos subregionales de la implementación del mecanismo

El municipio de Morales está ubicado al nororiente del municipio de Popayán y hace parte de la subregión PDET del Alto Patía y Norte del Cauca. Según datos del DANE, hay 40.733 Habitantes, de la cual únicamente el 5,2% es urbana y 94,8% es población rural. Su medida de pobreza multidimensional es de 55.3 en su zona rural.

El Bagre, por otro lado, hace parte de la subregión del Bajo Cauca Antioqueño, y se ubica en la parte baja de la cuenca del río Nechí y la serranía de San Lucas. El municipio tiene 55.525 Habitantes, que, contrario a Morales, tiene predominancia urbana representada en el 66,53% del total de su población, en contraste con un 33,47% que es rural. El IPM rural es mucho más elevado que el de Morales llegando al 70,2. A pesar de tener una densidad poblacional similar, algunos indicadores de pobreza multidimensional están mucho más acentuados en El Bagre que en Morales como se puede evidenciar en la tabla 19.

Tabla 11: Contraste de IPM-2018 para Morales y El Bagre

Indicadores de Pobreza Multidimensional, 2018									
Municipio	Bajo Logro educativo	Analfabetismo	Inasistencia escolar	Rezago escolar	Sin afiliación a salud	Sin acueducto	Sin alcantarillado	Material inadecuado de pisos	Material inadecuado de paredes exteriores
El Bagre	90,7	32,7	16,0	33,9	15,9	92,0	95,1	73,7	5,0
Morales	88,6	25,9	13,5	27,6	9,7	55,2	99,1	43,8	3,8

Tomado de: [Pobreza multidimensional \(dane.gov.co\)](http://dane.gov.co)

Sin embargo, las características de ubicación, y la adaptación de los medios de vida de las comunidades que viven en ellos son diferentes. El Bagre, por ejemplo, es un municipio principalmente minero, en el que se combina la pesca la agricultura en menor escala. Morales, por el contrario, es un municipio agrícola.

En ambos, la inversión recibida directamente al municipio a través de Obras por Impuestos es la más alta en comparación con otras fuentes de inversión. En el caso de Morales, al no tener proyectos viabilizados a través de OCAD Paz, Obras por Impuestos representaba el 74,28% de los recursos directos en el marco de la implementación PDET para 2022, mientras que, en El Bagre, éste representa el 42% de la inversión directa al municipio para el mismo año.

## Proyecto Morales-Pan de Azúcar

### ¿Qué conecta la vía y por qué es importante?

Conecta al corregimiento de El Rosario con las veredas que lo integran: Pan de Azúcar, el Guaval, La Vega, El Cerro, Rosario y San Rafael. Es decir, el 100% de las zonas occidente con el municipio de Morales, lo que representa el 50% de la conectividad del resto del municipio.

**\$47.965.270**

Presupuesto asignado para las dos etapas del proyecto

**1986**

la comunidad viene gestionado este proyecto ante diferentes instancias

**2018**

la construcción de la vía fue priorizada dentro de las iniciativas PDET

**2020**

El alcalde electo acogió la iniciativa y la acompañó como entidad beneficiaria.

"(La Salvajina) como todo proyecto grande tiene sus impactos, desde que se construyó el embalse hubo un impacto inmenso, impactos sociales, ambientales, (...). No hay que desconocerlo. Lo que sí hemos notado, no toda la comunidad porque es difícil hablar en nombre de toda la comunidad, pero sí una parte de la comunidad, no tener como enemigo a la empresa. Quizás eso ha sido lo más dañino en las comunidades, nos hemos dejado motivar por nuestro dolor a pensar que la empresa es el enemigo. Hay unos sectores de la comunidad que ya reconocemos que la empresa es nuestro aliado."  
Mujer lideresa de Morales

## ¿Por qué es un caso de interés para el mecanismo?

- El proyecto corresponde a una de las iniciativas PDET del municipio y al plan de desarrollo municipal.
- La comunidad ha estado involucrada activamente desde la priorización del proyecto, y durante la ejecución de la obra a través de los comités de veeduría.
- La alcaldía, como entidad beneficiaria, mantiene un activo acompañamiento a la obra.
- El contribuyente mantiene una alta motivación de invertir en un proyecto de gran impacto y de alta calidad.
- Existe una alta visibilización del mecanismo de parte de todos los actores, lo que se identifica como un aspecto clave en el reconocimiento de la corresponsabilidad de todos los actores para su exitoso desarrollo.

“La vía es una sola, nos va a unificar como hermanos que somos, todas las veredas que de aquí dependen. Entonces vean que esto es una hermandad en pro de llevar buen desarrollo a nuestras comunidades, entonces allí estamos generando paz. aquí estamos una familia reunidos tratando de llegar soluciones para todos.”  
líder campesino de Morales

- Que sea una experiencia exitosa no significa ausencia de tensiones o conflictos, sino que otros factores como: el tejido organizativo de la comunidad, la atención que ha brindado el gobierno local sumado a la voluntad de la empresa de generar un resultado satisfactorio, ha llevado a que todos los actores dispongan de estrategias y escenarios claros de diálogo e involucramiento para el direccionamiento de las crisis y contratiempos, y evitar su escalada.
- Representa una experiencia de reconciliación de la comunidad con la empresa. Si bien los líderes reconocen que no hay opiniones homogéneas sobre la empresa, sí identifican que ha habido un cambio en el relacionamiento con ésta.
- Por todo lo anterior, se trata de una experiencia de construcción de paz que se concreta los escenarios de diálogo y concertación que se desarrollan a lo largo de la ejecución de la obra, entre las comunidades de las diferentes veredas, y los ejecutores de las obras, y la interventoría.

## ¿Qué desafíos se han presentado?

- La topografía de la zona llevó a que el proyecto debiera ejecutarse en dos etapas. La parte baja que corresponde a la etapa 1, se ha retrasado por temporada invernal, por la pandemia, y por las dificultades en el acceso de los materiales a la zona.

## Proyecto El Bagre- Escarralao

\$43.531.171

Presupuesto asignado para las dos etapas del proyecto tanto para Zaragoza como para El Bagre

### ¿Qué conecta la vía y por qué es importante?

La vía conecta a las comunidades de Palizadas, El Jobo, Puerto Jobo y Escarralao con el casco urbano del municipio de Zaragoza. Siendo comunidades principalmente pesqueras y en menor medida agricultoras, la vía facilita los tiempos de transporte para las respectivas actividades de comercialización. Dado que en la vereda Palizadas, cerca de la vía queda un colegio, los tiempos de desplazamiento son visiblemente menores para sus estudiantes.

“Cuando los caminos vecinales, hace 40 años, nos demorábamos 30 minutos de Puerto Jobo a El Bagre, en años más recientes con la trocha y en moto, 10 minutos, pero en estos momentos nos estamos gastando menos de 5 minutos desde Puerto Jobo hasta el colegio.” -Mujer lideresa (Zaragoza)

### ¿Por qué es un caso de interés para el mecanismo?

- El proyecto de pavimentación vial inició su historia décadas atrás, en este caso en 1976, cuando se abrió la trocha. Pero fue hasta 2018 que gracias al trabajo de estructuración del proyecto de la Gobernación de Antioquia, y de la inversión de Mineros a través de Obras por Impuestos que la etapa 1 de la vía arrancó.
- La participación de la gobernación como estructurador del proyecto es un precedente para que en otras subregiones participen el departamento como impulsor del mecanismo en municipios con menores capacidades técnicas para adelantar la prefactibilidad del proyecto.
- El mecanismo es visible para los líderes de Zaragoza y El Bagre, conocen sobre su funcionamiento y que la obra de pavimentación ha sido el resultado de este. Se hace allí la labor comunicativa de la ART
- “No se habría hecho sin Obras por Impuestos”: La comunidad venía gestionando ambos proyectos por décadas.
- La Entidad Territorial es un actor clave durante todo el proceso, así no esté establecido a nivel normativo o en manual operativo. Es importante que conozca situaciones que ocurren en los estudios y diseños, como tema de predios, o en la entrega de la obra. Incluso en generar espacios de mediación entre la empresa y la comunidad cuando se requiera.

## ¿Qué desafíos se han presentado?

- El tema predial fue un factor que generó escenarios de concertación y diálogo con las personas que habitaban en predios cercados a la vía. Las negociaciones en varios casos no pudieron llevarse a cabo por la baja formalización de la tierra en las zonas rurales del municipio.
- La falta de claridad frente a los permisos ambientales de cierre para las entregas de la etapa 1 y la 2, en los que se verificaba que no hubiera más vertimiento y se hiciera un cierre del expediente. No hubo claridad en qué entidad territorial verificaba esto
- La inflexibilidad que tienen las gerencias para hacer movimientos entre rubros también fue desafiante para el contribuyente. La empresa asumió costos no incluidos en la tabla de presupuesto, pese a que hay una bolsa contingente siempre hay que solicitar permiso y el trámite tomó mucho tiempo para mover entre rubros.
- Para la comunidad, la situación más desafiante se vive en el presente por el alto riesgo de inundación de la vía que existe. Si bien la vía aún no ha sido entregada a la entidad nacional competente, posterior a su entrega, las entidades territoriales beneficiarias no asumen la responsabilidad en su mantenimiento, ni en asumir los acuerdos ambientales establecidos entre la gerencia del proyecto y las instituciones ambientales y de control.
-

## 5.5. Síntesis de resultados cualitativos

La metodología cualitativa permitió identificar situaciones desafiantes derivadas del mecanismo, y otras que son propias del contexto de municipios con las características de los PDET. En el primer caso, se identificaron desafíos en el proceso de viabilización de los proyectos: lograr su maduración de acuerdo con los requisitos establecidos por cada sector y en los tiempos establecidos para el banco de proyectos fue un aspecto mencionado tanto por contribuyentes como por entidades nacionales competentes. Asimismo, las rutas y los recursos con los que cuenta el contribuyente para afrontar los imprevistos de seguridad, ola invernal, sobrecostos derivados de ajustes en el cronograma o en el alcance de los proyectos, no están claras para todos los actores, lo cual se agudiza especialmente para proyectos en la línea de inversión de transporte, vivienda, o minero-energético. La percepción de soledad, vacío o riesgo de parte del contribuyente mella en su motivación para ejecutar proyectos de gran complejidad.

En el segundo caso, se encuentran situaciones que derivan del contexto mismo de los municipios PDET, como lo son la falta de recursos técnicos de estos municipios para estructurar proyectos con alta calidad técnica, la baja presencia de sector privado que pueda aplicar al mecanismo en ciertas subregiones, y los temas específicos de orden público. La flexibilidad, el diálogo a diferentes niveles, y el trabajo de la ART como articulador en territorio y a nivel nacional, han sido factores clave para afrontarlos. A ello se suma la motivación de los contribuyentes de continuar aportando al mecanismo, y la percepción colectiva de su importancia estratégica para impulsar la implementación del acuerdo de paz en estos municipios.

El mecanismo sigue siendo atractivo para los contribuyentes entrevistados por el alcance e impacto que generan estos proyectos en su dinámica de relacionamiento con las comunidades de las zonas donde operan. Pese a los desafíos, éstos han logrado desarrollar estrategias de adaptación para minimizar los riesgos financieros y de seguridad derivados de situaciones propias de los municipios PDET. Eso explicaría la tendencia hacia la concentración de la inversión hacia tres subregiones, y la especialización hacia ciertas líneas de inversión evidenciado en el análisis cuantitativo de la primera parte de este informe.

Frente a las debilidades que existen para formular y viabilizar proyectos, si bien se trata de un aspecto de tipo estructural y que va más allá del mecanismo, al contar con la atención del sector privado y la interacción de varias instituciones a nivel nacional y local, plantea la oportunidad para que Obras por Impuestos contribuya a liderar una estrategia de fortalecimiento de capacidades técnicas a los municipios PDET para que éstos ganen en autonomía para identificar y movilizar nuevas fuentes de financiación distintas a la implementación de sus planes territoriales, incluyendo los mismos Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

## 6. CONCLUSIONES

### **Obras por Impuestos contribuye a fortalecer los lazos de cooperación multiactor en lo local y desde allí contribuye a la construcción de paz**

Según lo perciben los actores participantes, Obras por Impuestos es un mecanismo con excelentes experiencias de implementación, que ha dependido del esfuerzo de gestión de los contribuyentes y del trabajo articulado entre diferentes niveles institucionales en la ART y entidades nacionales competentes.

En términos de contribuyentes, entre 2018 y 2022, los 204 proyectos aprobados mediante el mecanismo de Obras por Impuestos han sido financiados por 120 contribuyentes. De los cuales, 51 han participado en una única vigencia. Adicionalmente, se encontró que sólo las empresas Celsia y Ecopetrol han participado en todas las convocatorias del mecanismo, y las empresas EMGESA, Parex Verano, SEAPTO y Apostar han participado en 4 vigencias.

Entre las razones identificadas por los distintos actores que participan de Obras por Impuestos, se encuentran las siguientes: el mecanismo crea una oportunidad para que se desarrollen escenarios de colaboración entre el contribuyente, la población y la institucionalidad de un municipio o región para resolver o mitigar problemas que los afectan a todos. Promueve la confianza institucional al hacer visible cómo se transforma un impuesto en inversión social de impacto en uno o varios municipios. De esta manera, el mecanismo le asigna un rol claro al sector empresarial regional y de nivel nacional como un actor social clave en la construcción de paz y, en la implementación del Acuerdo, a través del fortalecimiento de los PDET y sus respectivos planes de desarrollo territoriales y del PATR.

### **Se mantiene la percepción positiva del mecanismo en el sector privado y en las entidades territoriales.**

A pesar de los desafíos identificados, los contribuyentes ven en el mecanismo una opción atractiva para contribuir a mejorar las condiciones de las poblaciones en las zonas de su operación. Esto se refleja en el ejercicio cuantitativo de capacidades de los municipios, se identificó que 50 de los 91 municipios PDET beneficiados por el mecanismo de Obras por Impuestos entre 2018 y 2021 pertenecen a las categorías 4 y 5 (municipios con mayores rezagos) de la medición de capacidades iniciales construida por el DNP. Mientras que en los municipios ZOMAC no PDET, se tienen a 22 de sus 93 municipios beneficiados. Lo anterior, asocia al mecanismo con una herramienta que favoreció a los municipios que más apoyo para el cierre de brechas necesitan.

Sin embargo, estas preferencias que se toman como una estrategia para reducir el riesgo que asumen un contribuyente al invertir bajo el mecanismo, tiende hacia la especialización y la concentración territorial. En términos de especialización (2018 – 2021), se tiene que el sector educación tiene, 72 de los 141 proyectos financiados por medio de Obras por Impuestos y estos ascienden a \$280.185 millones.

Adicional a esto, en la comparación de tiempos de inicio y ejecución de proyectos de las categorías de construcción educativa y dotaciones del sector educación, es posible observar un alto grado de eficiencia en la ejecución de proyectos financiados con Obras por Impuestos, concluyendo así que, es tres veces más rápido ejecutar un proyecto de dotaciones por medio del mecanismo de Obras por Impuestos que con el OCAD Paz. Por esta razón, desde el diálogo con los diferentes actores se hace necesario que se realicen ajustes necesarios para facilitar su propósito. La sección final de este documento contiene recomendaciones elaboradas por los sectores, los contribuyentes y miembros de los equipos regionales de la ART.

### **Existen desafíos para que sea un mecanismo accesible para todas las regiones.**

Ante la escasez de recursos de otras fuentes de inversión para la implementación PDET, Oxl se presenta como una alternativa viable que puede generar efectos beneficiosos en proyectos de impacto social y a la vez, en procesos de diálogo social local. Sin embargo, como resultado del análisis de los entrevistados, existen situaciones diferenciales a lo largo de los municipios PDET y las subregiones, que inciden en que los proyectos presentados por el mecanismo se concentren en algunas más que en otras.

Lo anterior se ve reflejado en que, de los 204 proyectos financiados por medio de Obras por Impuestos, 107 han sido desarrollados en municipios PDET por \$884.177 millones y, cerca del 50% de estos recursos se concentra en tres subregiones (Arauca (\$160.346 millones), Alto Patía – Norte del Cauca (\$121.202 millones) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (\$105.169 millones)).

Por otro lado, no todos los municipios se encuentran en el mismo nivel de conocimiento y experiencia con relación al mecanismo, de manera que mientras en algunos aún no es claro cómo acceder, en otros, Oxl ha servido como desencadenante de convenios y estrategias de relacionamiento entre la entidad territorial y las empresas del municipio.

Asimismo, si bien Obras por Impuestos se presenta como una alternativa atractiva durante la transición a la búsqueda de nuevas fuentes de financiación de los PDET, es importante resolver el mayor obstáculo: la dificultad de la mayoría de municipios para asumir los costos de los estudios y diseños para los proyectos de infraestructura.

## La articulación interinstitucional y el flujo de información para el seguimiento son los aspectos más desafiantes

Las mesas técnicas entre contribuyentes y sectores, como escenarios de coordinación anteriores a la inscripción de proyectos del banco, puede ser una estrategia para conocer experiencias frente a las situaciones presentadas en esta etapa, y reducir la duplicación de esfuerzos y desgastes de todas las partes. También urge resolver los desafíos de las entidades nacionales competentes en la supervisión a las interventorías de los proyectos, dada su naturaleza privada y la naturaleza privada de los recursos en ejecución.

Se percibieron diferencias en el nivel de apropiación de la información sobre los proyectos, tanto al interior de la ART, como de las mismas entidades territoriales, cuando éstos eran estructurados a nivel regional a cuando se hacía desde el nivel nacional. En este mismo aspecto coincide el llamado reiterado que se hizo desde las coordinaciones subregionales de la ART sobre la importancia de fortalecer su acceso a la información sobre los proyectos que están en ejecución. Mejorar los procesos de circulación de la información al interior de la ART mediante las herramientas dispuestas por la misma, permitirá identificar el estado y las situaciones que incidan en la ejecución de los proyectos. En el primer caso las coordinaciones regionales tenían la posibilidad de acompañar más el proceso, mientras que en el segundo su rol se difumina más.

Dados los límites normativos que presenta el mecanismo frente a los roles de la ART y de los demás actores que participan del mismo, se encuentra importante fortalecer el conocimiento de todos los actores sobre el mecanismo, los roles y las responsabilidades que deben asumir con el mismo.

### Otros retos importantes

Un reto importante que surgió en algunas de las entrevistas es la importancia de que se mantenga una estricta diferenciación entre la responsabilidad social empresarial y OXI. Parece un tema que ha tenido poca relevancia por los distintos actores, pero que a nivel de población beneficiaria es importante porque brinda autonomía y claridad en sus procesos de veeduría o seguimiento a los PDET.

Se ha identificado que las alcaldías son un actor clave en informar a las Juntas de Acción Comunal sobre el origen de los recursos de estas obras, pero también debe corresponder a la ART y a otras entidades del sector público que participan del proceso. De esta manera, se asegura dar visibilidad al entramado institucional y la coordinación empresa-estado, que hace parte de la naturaleza del mecanismo.

Finalmente, y siguiendo el llamado que se hizo desde algunas coordinaciones subregionales de la ART entrevistadas, es importante aunar esfuerzos para

diversificar el grupo de contribuyentes interesados en el mecanismo y motivar a otros sectores diferentes de la industria extractiva.

## 7. RECOMENDACIONES

La sección sintetiza algunas de las recomendaciones hechas por los distintos actores entrevistados.

### Generales

- Incentivar el mecanismo a través del aumento del cupo total CONFIS para posibilitar el incremento de manifestaciones de interés de empresas de otros sectores de la economía como el financiero, a vincularse en el desarrollo de proyectos que favorezcan la implementación del acuerdo de paz.
- Desarrollar estrategias para fortalecer los procesos de capacitación a las entidades territoriales y a los contribuyentes, en materia de estructuración y de seguimiento a la ejecución de los proyectos, partiendo de la identificación de sus necesidades técnicas y demás circunstancias que dificulten su acceso al mecanismo. Incluir en estos planes de asistencia técnica los requisitos y lineamientos técnicos establecidos por cada sector para la presentación de proyectos.
- En línea con el anterior, fortalecer los equipos técnicos de la Agencia de Renovación del Territorio, de las Entidades del orden Nacional Competente y de las áreas técnicas del Departamento Nacional de Planeación, con miras a robustecer las estrategias de capacitación del mecanismo dirigida a entidades territoriales y contribuyentes.
- Normativamente, simplificar las dos opciones del mecanismo consolidando un solo procedimiento, y unificar las líneas de inversión que se establecieron para cada modalidad.
- Mejorar la visibilización del mecanismo y la difusión de las obras entregadas a nivel local y nacional, a través de boletines anuales de información que contengan un balance de los proyectos financiados por el mecanismo, como una manera de respaldar el compromiso de los contribuyentes con la construcción de paz.
- Fortalecer la socialización, visibilización del mecanismo y su posicionamiento ante diferentes gremios, particularmente en las subregiones PDET con menos proyectos.

## En relación con la factibilidad y el banco de proyectos

- Garantizar el control de calidad de los proyectos que están en el banco de proyectos e incluir una evaluación de riesgos, dado que los proyectos en general se encuentran en diferentes etapas de maduración y eso hace que la incertidumbre sea más acentuada en unos proyectos más que en otros.
- Reforzar los criterios técnicos establecidos para la distribución del cupo de manera que sea claro para todos los actores en el proceso, especialmente cuando los proyectos presentados exceden los recursos disponibles a distribuir. Algunas entidades nacionales competentes propusieron tener en cuenta en la asignación aquellos proyectos de naturaleza estratégica o prioritaria para el sector y para la nación. Mientras que los contribuyentes consideran importante que se consideren los antecedentes del trabajo colaborativo entre la empresa y la entidad territorial como criterio de priorización para la asignación de proyectos.
- A la luz de lo establecido en el Decreto 1208 de 2022, desarrollar una estrategia para que los contribuyentes conozcan las actualizaciones en la programación del banco de proyectos. Establecer y difundir a las entidades nacionales competentes y a los contribuyentes la programación para los cierres de los bancos de proyectos.

## En relación con la Agencia de Renovación del Territorio:

- Incluir en las actividades de visibilización y capacitación del mecanismo a las entidades de control para que ellas lo conozcan. Se mencionó por parte de las entidades nacionales competentes que en las auditorías se desconoce el rol de las fiducias y la naturaleza privada de los recursos invertidos en los proyectos de Obras por Impuestos.
- Garantizar que los nuevos desarrollos o ajustes de plataformas tecnológicas para la disposición de la información de los proyectos de Obras por Impuestos soporten los requerimientos y permitan agilizar los procesos de acuerdo a los tiempos definidos en las diferentes etapas establecidas para el mecanismo.

## En relación con las entidades nacionales competentes y entidades nacionales beneficiarias:

- Considerar la posibilidad de ajustar la norma en los casos que se presenten situaciones de incumplimiento no atribuibles al contribuyente y que se derivan de situaciones ajenas.

- Contemplar la posibilidad de usar los rendimientos financieros en casos extremos en los que no se logra cumplir con el alcance del proyecto o de alguna manera permitir que se puedan vincular recursos de renta correspondientes a otras vigencias que le permitan al contribuyente solucionar sus inconvenientes de recursos a través de otras fuentes o definir cómo se podrían cofinanciar sin que se vuelva desfavorable para el mecanismo.
- Normativamente, considerar que para ambas modalidades quede bajo discreción de las entidades nacionales beneficiarias el tener interventoría externa para los proyectos o si ésta la asume. El Ministerio de Educación identificó, por ejemplo, que en la modalidad fiducia, los proyectos de dotaciones no deberían tener interventoría porque son proyectos muy sencillos. Asimismo, revisar la pertinencia de las condiciones para la contratación de la Interventoría para la opción convenio, considerando que actualmente debe adelantarse por Ley 80 y se generan retrasos en la suscripción de los contratos para el inicio de la ejecución
- En los casos de ICBF y Ministerios de Educación se identificaron dificultades en la supervisión de los contratos que podrían reducirse si se considera a nivel normativo que la entidad nacional competente tenga mayor injerencia e impacto sobre las fiducias. Las entidades mencionadas mencionaron situaciones reiteradas en las fiducias como el que los perfiles de los equipos de la fiducia no están cumpliendo los términos de referencia establecidos por la entidad.
- Para las entidades nacionales competentes, y con el apoyo de la ART, fortalecer las estrategias de asistencia técnica a los equipos de las diferentes entidades nacionales competentes que tienen a su cargo el mecanismo, dado que se identificaron preguntas o propuestas que ya están incluidas en la documentación técnica del mecanismo, o que está establecida normativamente en los respectivos decretos.

### **En relación con los contribuyentes:**

- Darle un rol más relevante a la gerencia del proyecto según la orientación técnica de la entidad nacional competente que tiene la supervisión a su cargo. Incluir entre sus funciones la revisión de los informes que presenta la fiducia, que tengan autonomía para citar a comités periódicos, que participe de las mesas técnicas con las entidades nacionales competentes y, que garantice que los requerimientos contractuales establecidos por la entidad nacional competente a los proveedores estén alineados con la interventoría. Asimismo, procurar que la gerencia de la interventoría esté localizada en la zona de ejecución del proyecto.

- Considerar que la elaboración de los términos de referencia para la contratación del ejecutor del proyecto sean elaborados por la entidad nacional competente y bajo sus criterios técnicos.
- Fortalecer los canales de comunicación con las entidades nacionales competentes durante todo el ciclo de proyectos. Por ejemplo, si un contribuyente opta por un cambio de opción del mecanismo, sea fiducia o convenio, deberá pasar por la revisión del ministerio ya que un cambio de este tipo representa diferencias presupuestales para el proyecto.