

Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20212300163241**
Fecha: 23/11/2021 11:56 am

Bogotá D.C.

Señor

H.R. Salim Villamil Quessep

Representante a la Cámara por el Departamento de Sucre

Correo electrónico: salim.villamil@camara.gov.co

Señor

H.R. Yamil Hernando Arana Padauí

Representante a la Cámara por el Departamento de Bolívar

Correo electrónico: yamil.arana@camara.gov.co

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley 258 de 2021 Cámara “Proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano”

Respetados Congresistas. Reciban un cordial saludo.

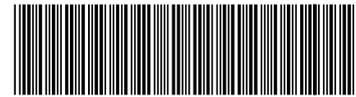
Mediante oficio con radicado No. 20213101226781, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) trasladó a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) la solicitud de concepto (rad. 20216631243662) que ustedes hicieron llegar a ese departamento administrativo en relación con el Proyecto de Ley 258 de 2021 Cámara “Proyecto de ley de salvamento, recuperación económica y social del suroccidente colombiano”.

En relación con el mencionado proyecto, y teniendo en cuenta las funciones de esta entidad según lo previsto en el Decreto Ley 2366 de 2015 y el Decreto 1223 de 2020, respetuosamente nos permitimos aclarar que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no es competente para pronunciarse sobre la mayor parte del contenido del proyecto de ley referido. Por esta razón, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, esta oficina devolverá la solicitud al Departamento Nacional de Planeación (DNP) para lo de su competencia.

Sin embargo, revisado el proyecto de Ley 258 de 2021 Cámara, “*De Salvamento, Recuperación Económica y Social del Suroccidente colombiano*” con la Subdirección de Financiamiento de esta entidad, se observa que el artículo 6 de la iniciativa objeto de estudio hace referencia al mecanismo de obras por impuestos, lo cual resulta de interés para la ART de acuerdo con nuestras funciones. El artículo 6 citado establece:

“Artículo 6. Oferta de infraestructura social. Con el objetivo de promover la participación de recursos privados en el mejoramiento de infraestructura vial, saneamiento básico, conectividad, espacios públicos, red de salud y educación y/o dotación tanto escolar como hospitalaria, entre otros, identificados como necesidades en los diferentes ejercicios de diálogo, el gobierno nacional extenderá temporalmente la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos para su ejecución.

El Gobierno Nacional establecerá un cupo adicional y exclusivo para el suroccidente para la ejecución de este mecanismo y abrirá la posibilidad de presentar proyectos a ejecutarse en municipios que no estén dentro de la categoría PDET o ZOMAC, pero en los cuales



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20212300163241

Fecha: 23/11/2021 11:56 am

mediante acuerdos derivados de las mesas de diálogo y cuyo compromiso pueda cumplirse a través de este tipo de proyectos.”

Al respecto, se observa que la iniciativa se encuentra encaminada a promover la participación de recursos privados en el suroccidente del país, en municipios que no estén dentro de la categoría PDET o ZOMAC, mediante la extensión temporal de la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos.

Para el efecto, el proyecto establece que estos recursos se podrán invertir en “el mejoramiento de infraestructura vial, saneamiento básico, conectividad, espacios públicos, red de salud y educación y/o dotación tanto escolar como hospitalaria, entre otros”, y dispone la creación de un cupo adicional y exclusivo para el “suroccidente”.

En este contexto, a continuación, se abordan los puntos relevantes del artículo propuesto, de la siguiente manera:

Consideraciones preliminares

Es preciso señalar que el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016¹, modificado entre otras disposiciones por el artículo 78 de la Ley 2010³, creó la primera modalidad de Opción Fiducia, del mecanismo de Obras por Impuestos, entendido no como un beneficio tributario⁴, sino como una forma diferente del pago del impuesto sobre la renta y complementarios que la ley les otorga a los contribuyentes (personas jurídicas), mediante la inversión de un porcentaje⁵ de dicho impuesto en la ejecución directa de proyectos de inversión viabilizados y prioritarios de trascendencia social en los diferentes municipios ubicados en las ZOMAC⁶. Esta modalidad del mecanismo se encuentra reglamentada en los Decretos 1915 de 2017⁷ y 2469 de 2018⁸, que adicionan y modifican respectivamente el Decreto 1625 de 2016. Las líneas de inversión del citado mecanismo se encuentran previstas en el citado artículo 238 y son las siguientes: a) Infraestructura vial, b) Educación pública, c) Salud pública, d) Agua potable o alcantarillado, y e) Energía.

Posteriormente, mediante el artículo 79 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019, se incluyó un nuevo modelo, Opción Convenio, para ampliar e impulsar el mecanismo. Este modelo fue adoptado en el Decreto Reglamentario 1147 de 2020 y mediante el mismo se permitió que las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, suscriban convenios con entidades públicas del nivel nacional para la ejecución de proyectos de inversión en las zonas priorizadas, que previamente queden registrados en el banco de proyectos del mecanismo de Obras por Impuestos y que estén relacionados con las siguientes líneas de

¹ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

² Decreto Ley 883 de 2017

³ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones

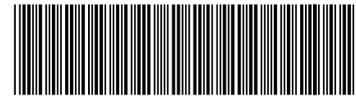
⁴ Ver Sentencia Corte Constitucional C-520 de 2019 “En ese sentido, lo dispuesto en los artículos 70 y 71 de la ley impugnada **no constituye técnicamente un beneficio tributario que pueda significar un costo fiscal concreto y predecible, sino que** se trata de establecer la vigencia y la forma de celebrar convenios en el sistema de obras por impuestos, que **no es otra cosa que una forma diferente de pagar la renta**” (Negrilla fuera del texto)

⁵ Hasta el 50% del impuesto a cargo – Inciso primero del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016.

⁶ Zonas más afectadas por el conflicto armado.

⁷ 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.

⁸ 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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20212300163241**

Fecha: 23/11/2021 11:56 am

inversión para la presentación de proyectos: a) Agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, b) Energía, c) Salud pública, d) Educación pública, e) Bienes públicos rurales e infraestructura productiva, f) Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales, y g) Tecnologías de la información y las comunicaciones, h) Infraestructura de transporte, i) Infraestructura cultural, e h) Infraestructura deportiva.

Con el propósito de establecer una guía procedimental que oriente a todos los actores involucrados en la operación y desarrollo de las diferentes etapas del mecanismo de Obras por Impuestos y su operación en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, así como en lo relacionado con el registro, viabilidad, y reporte durante la ejecución de los proyectos y su cierre a través de los diferentes sistemas de información, roles y usuarios disponibles para el efecto, se expidió el Manual Operativo de Obras por Impuestos, el cual fue adoptado mediante la Resolución 2411 de 2020.

Estas dos opciones del mecanismo se encuentran vigentes y como se señaló anteriormente, podrán acceder a estas los contribuyentes que cumplan con los requisitos establecidos en la normatividad descrita.

1. Extensión Temporal de la aplicabilidad del mecanismo.

El inciso primero del artículo propuesto establece que el Gobierno nacional “*extenderá temporalmente la aplicabilidad del mecanismo de obras por impuestos para su ejecución*”, frente a lo cual es necesario precisar que el mecanismo de obras por impuestos se encuentra actualmente vigente en las dos opciones descritas en el acápite de consideraciones preliminares, esto es, opción fiducia y opción convenio.

Ahora bien, si lo que se busca con este inciso es extender la aplicación del mecanismo a municipios del “suroccidente” del país que no sean PDET ni ZOMAC, es necesario que la norma establezca con claridad el término por el cual se pretende implementar el mecanismo en dichos territorios.

2. Las líneas de inversión del mecanismo de obras por impuestos

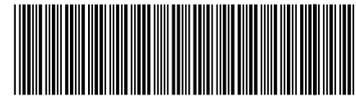
Las líneas de inversión del mecanismo de obras por impuestos en sus dos opciones se encuentran definidas por Ley.

Para la opción fiducia, el artículo 238 de la Ley 1819 establece las siguientes: a) Infraestructura vial, b) Educación pública, c) Salud pública, d) Agua potable o alcantarillado, y e) Energía

Por su parte, para la opción convenio el artículo 800-1 del Estatuto Tributario se establecen las líneas de inversión de: a) Agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, b) Energía, c) Salud pública, d) Educación pública, e) Bienes públicos rurales e infraestructura productiva, f) Adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, y pago por servicios ambientales, y g) Tecnologías de la información y las comunicaciones, h) Infraestructura de transporte, i) Infraestructura cultural, e h) Infraestructura deportiva.

Estas líneas de inversión son desarrolladas en detalle por el Manual Operativo de Obras por Impuestos, el cual en virtud del artículo 1.6.6.1.3 del Decreto 1147 de 2020 hace parte integral de la reglamentación del mecanismo y sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento.

En este sentido, y toda vez que las líneas de inversión de mecanismo se encuentran fijadas por Ley y desarrolladas en detalle por el Manual Operativo, se sugiere respetuosamente revisar este aspecto, pues no se considera pertinente para el adecuado funcionamiento del mecanismo que las líneas de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20212300163241

Fecha: 23/11/2021 11:56 am

inversión se encuentren sujetas a aquellas que se identifiquen “como necesidades en los diferentes ejercicios de diálogo”.

3. Cupo adicional y exclusivo para el suroccidente para la ejecución de este mecanismo

En relación con la creación de un cupo adicional y exclusivo para el mecanismo, se observa que la iniciativa no contempla un “Análisis del impacto fiscal” para efectos de determinar el impacto de la creación de un nuevo cupo para los territorios en los cuales se busca ampliar el mecanismo. Al respecto, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece:

“Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Este aspecto, es relevante desde el ámbito de protección constitucional de las inversiones que se realicen en los territorios priorizados en el Acuerdo Final, pues no se considera viable financiar proyectos con recursos que componen las inversiones para la paz, en municipios que no sean PDET ni ZOMAC, por lo cual debe existir claridad en la iniciativa frente al impacto presupuestal del cupo que se crea en su artículo 6, por lo cual se sugiere revisar el impacto presupuestal del cupo que se crea en el artículo 6 con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, es importante anotar que actualmente el Gobierno nacional se encuentra trabajando en la reglamentación de la modificación al artículo 800-1 del Estatuto Tributario realizada en la Ley de Inversión Social (Ley 2155 de 2021), modificación que establece la ampliación del mecanismo Obras por Impuestos opción convenio bajo los criterios del inciso segundo y el parágrafo 7 del artículo 34 de la Ley 2155 de 2021.

En los términos anteriores respondemos al traslado de su solicitud esperando que esta información les sea de la mayor utilidad.

Con toda atención,

DAVID JESÚS MORALES PÉREZ
Jefe de la Oficina Jurídica de la ART

Elaboró: Andrés Ortégón, Subdirección de Financiamiento; DADE, Oficina Jurídica

C.C. Sebastián Ramírez Flechas, Asesor de Dirección General, Departamento Nacional de Planeación. Correo electrónico sebramirez@dn.gov.co

Carrera 7 No. 32 - 24 (Pisos del 36 al 40)
Centro empresarial San Martín Torre Sur
PBX: 57 (1) 422 10 30 - Bogotá, Colombia
www.renovacionterritorio.gov.co