



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1487

Bogotá, D. C., jueves, 21 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE
2025 CÁMARA

por medio de la cual se rinde homenaje a la
Federación Nacional de Cafeteros, en el marco
del centenario de su fundación.

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2025.

Honorable Presidente

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Cámara de Representantes

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Respetados Presidente y Secretario:

Nos permitimos radicar en su Despacho, el
Proyecto de Ley número 210 de 2025 Cámara, por
medio de la cual se rinde homenaje a la Federación
Nacional de Cafeteros, en el marco del centenario
de su fundación, de acuerdo con lo previsto en el
artículo 154 de la Constitución Política de Colombia
y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Liberal

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por Huila
Partido Cambio Radical

LUIS DAVID SUÁREZ CHADID
Representante a la Cámara por Sucre
Partido Conservador

MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara por Atlántico
Partido Cambio Radical

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Cauca, Valle y Nariño

JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira

JOHN EDGAR PEREZ ROJAS
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío

JUAN CAMILO LONDONO BARRERA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Alianza Verde

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
CITREP 2 - Arauca

HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima
Partido Conservador

1. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 210 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se rinde homenaje a la
Federación Nacional de Cafeteros, en el marco del
centenario de su fundación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación y el Congreso de la
República se asocian y vinculan de manera solemne
a la conmemoración del centenario de fundación de
la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia,
instituida el 27 de junio de 1927, como expresión
de reconocimiento a su valiosa labor en favor del

desarrollo social, económico, cultural y productivo del país.

Artículo 2°. El Congreso de la República exalta la trayectoria y los aportes de la Federación Nacional de Cafeteros por su papel determinante en el progreso de los caficultores colombianos, en la consolidación del sector cafetero como pilar de la economía nacional, y por su compromiso con la promoción y defensa de la identidad cultural cafetera del país.

La Federación ha contribuido significativamente al desarrollo rural, al fortalecimiento de las organizaciones cafeteras, a la generación de empleo digno y a la promoción del café colombiano como sinónimo de calidad y excelencia en los mercados internacionales.

En virtud de lo anterior, durante el mes de junio del año 2027, la Cámara de Representantes y el Senado de la República celebrarán, de manera independiente, una sesión solemne, especial y protocolaria con el fin de conmemorar los cien (100) años de la fundación de la Federación Nacional de Cafeteros.

Las sesiones estarán a cargo de las Mesas Directivas de cada corporación, que definirán la fecha, hora y programación correspondiente. A las mismas serán invitados los Congresistas de la República, altos funcionarios del Gobierno nacional, en especial los Ministros del Interior; Hacienda y Crédito Público; Agricultura y Desarrollo Rural; Cultura, las Artes y los Saberes; y Comercio, Industria y Turismo; así como el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros, los miembros de su Comité Directivo, el Congreso Nacional de Cafeteros, los comités departamentales y municipales de cafeteros, caficultores federados de todo el país, y la ciudadanía en general.

Artículo 3°. El Congreso de la República otorgará la máxima condecoración a la Federación Nacional de Cafeteros como reconocimiento a su trayectoria centenaria, a su liderazgo gremial y a su contribución al bienestar de los productores de café, en el marco del aniversario de los cien (100) años de su fundación.

Artículo 4°. *Autorización de gasto presupuestal.* Autorícese al Gobierno nacional para que, conforme a la Constitución Política y la ley, incorpore y asigne en el Presupuesto General de la Nación, y promueva a través del Sistema General de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias para desarrollar actividades y acciones encaminadas a conmemorar el centenario de la Federación Nacional de Cafeteros, incluyendo, entre otras:

1. La salvaguardia, preservación, protección y promoción del patrimonio cultural y de la tradición cafetera nacional.

2. El fomento de la investigación, desarrollo e innovación tecnológica en el sector cafetero.
3. La modernización y fortalecimiento de la cadena productiva del café colombiano.
4. El desarrollo social y económico de las regiones cafeteras, incluyendo proyectos de agua potable, saneamiento básico, vivienda rural, vías terciarias, educación, y tecnologías de la información y las comunicaciones.
5. El estímulo al consumo interno y la comercialización de café y sus derivados, mediante programas de capacitación, asistencia técnica, promoción de buenas prácticas agrícolas y de manufactura, y estrategias de mercadeo.

Parágrafo. La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley, se podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, el marco fiscal de mediano plazo y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI); reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Autorícese al Gobierno nacional para gestionar, impulsar y apoyar ante entidades públicas o privadas, tanto nacionales como internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a los previstos en la presente ley, con el fin de apoyar las acciones, programas y proyectos enmarcados en la conmemoración del centenario de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 6°. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer de los recursos necesarios para encargar a RTVC Sistema de Medios Públicos, la producción y difusión de un documental que recoja y exalte la historia, papel y labores realizadas por la Federación Nacional de Cafeteros, desde su fundación hasta la actualidad.

Artículo 7°. Autorícese al Banco de la República para emitir o acuñar una moneda conmemorativa alusiva a los cien (100) años de la fundación de la Federación Nacional de Cafeteros, como reconocimiento simbólico a su legado histórico.

Artículo 8°. Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promueva la realización de una emisión filatélica conmemorativa del centenario de la Federación Nacional de Cafeteros.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Liberal



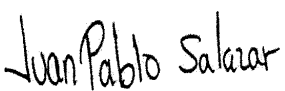
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por Huila
Partido Cambio Radical



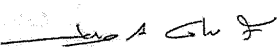
LUIS DAVID SUÁREZ CHADID
Representante a la Cámara por Sucre
Partido Conservador



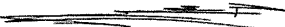
MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara por Atlántico
Partido Cambio Radical



JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Cauca, Valle y Nariño



JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira



JOHN EDGAR PEREZ ROJAS
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



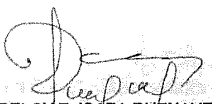
JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Alianza Verde



KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
CITREP 2 - Arauca



HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima
Partido Conservador

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca rendir homenaje a la Federación Nacional de Cafeteros, con ocasión de la conmemoración de sus cien (100) años de fundación, que data del 27 de junio de 1927.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Reseña histórica



1 Imagen tomada de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en adelante FNC, fue fundada en el año 1927 en Medellín. Específicamente el 27 de junio de 1927, cuando los cafeteros colombianos se unieron con el fin de crear una organización que los representara nacional e internacionalmente, y que velara por su bienestar y el mejoramiento de su calidad de vida.

La Federación Nacional de Cafeteros es una entidad privada sin ánimo de lucro, de carácter gremial, democrática y representativa.

En la actualidad, la FNC representa a más de 560.000 familias caficultoras de 22 departamentos y 590 municipios del país; contando con comités departamentales y municipales en todas las zonas rurales donde se produce café.

Su sede principal se encuentra en Bogotá, D. C., y tiene oficinas de representación en Estados Unidos, Holanda, Japón y China, mercados claves para el café colombiano.

La FNC además de representar los intereses de los caficultores del país, entre otras:

- 1. Ofrece a los cafeteros la garantía de compra permanente de su producción.
- 2. Promueve el consumo del café colombiano.
- 3. A través del Centro Nacional de Investigaciones de Café (Cenicafé), genera conocimientos y tecnologías competitivas y sostenibles enfocadas en aumentar la productividad, competitividad y rentabilidad de la caficultura del país.
- 4. Gestionamos alianzas y proyectos con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional.
- 5. Lleva el Registro Nacional de Exportadores de Café.
- 6. Establece los requisitos para la inscripción de tostadoras, trilladoras y fábricas de café soluble en Colombia.

b) Símbolos institucionales

Las insignias que representan a la Federación Nacional de Café son:

LOGO SÍMBOLO	
	Representa las montañas donde se cultiva el café en Colombia, al caficultor que trabaja la tierra para obtener el fruto y a la mula como medio de transporte tradicional en muchas regiones cafeteras.

BANDERA	
	Representa los colores del café así: el verde de las hojas, el blanco de las flores y el rojo de los frutos.

2

ÍCONOS - Profesor Yarumo y Juan Valdez	
	Profesor Yarumo El Profesor Yarumo, creado en 1985, representa a los Extensionistas de la Federación Nacional de Cafeteros y contribuye educativamente, empleando para ello los medios masivos de comunicación; así mismo, brinda a las familias cafeteras información ágil y pedagógica alrededor de la tecnología del café, la agronomía, la calidad del grano y la permanencia de los valores. Juan Valdez Creado en 1959, es el personaje que representa a los caficultores colombianos en todo el mundo y a las marcas Café de Colombia y Juan Valdez Café. Fue creado en el año.

Estructura



3

La Federación Nacional de Cafeteros se compone por cuerpos colegiados, que representan a los caficultores de cada municipio y departamento.

2 Imágenes tomadas de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

3 Imágenes tomadas de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

Cada cuatro (4) años son elegidos los miembros de los Comités Municipales y Departamentales de Cafeteros. Cada uno de ellos, está conformado por doce (12) representantes (6 principales y 6 suplentes). Los representantes principales del Comité Departamental eligen a su vez a un representante adicional ante el Comité Directivo de la Federación Nacional de Cafeteros y ante el Comité Nacional de Cafeteros.

El Comité Directivo está constituido por quince (15) caficultores (1 por cada Comité Departamental) y el Comité Nacional de Cafeteros está integrado por estos quince (15) representantes del Comité Directivo más los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo y el Director Nacional de Planeación.

Cifras de caficultura en Colombia



4

- 550 mil familias cafeteras
- 590 municipios cafeteros
- 22 departamentos cafeteros
- 15 Comités Departamentales
- 383 Comités Municipales de Cafeteros
- 900 mil hectáreas en café
- 14 millones de sacos de producción anual
- 8 billones de pesos de valor anual de la cosecha
- 95,5% pequeños caficultores
- 800 mil empleos directos
- 2,7 millones de personas dependen del café en Colombia

e) **Café, bebida tradicional**

En África, específicamente en Etiopía, el café era consumido en infusiones o masticando sus hojas;

4 Imagen tomada de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

posteriormente, los árabes lo expandieron por todo el mundo, dándole a conocer en distintas regiones. En el Siglo XVII entró a Europa y hacia el Siglo XVIII llegó a América; para el Siglo XIX, el café se había convertido en un cultivo de mucha importancia.

En Colombia, el café tiene más de 300 años de historia desde que los jesuitas lo trajeron en el Siglo XVIII; para el año 1835 fueron exportados los primeros sacos producidos en la zona oriental (Cúcuta). De acuerdo a datos históricos, la producción de café tuvo un aumento relevante en el país gracias al sacerdote jesuita Francisco Romero, quien promovió la misma en Salazar de las Palmas, un pueblo de Norte de Santander, pues cuando la gente se iba a confesar el sacerdote les imponía como penitencia por sus pecados, sembrar café; generando así, el aumento de la producción y la expansión a otros departamentos, como Cundinamarca, Antioquia y Caldas.

Para finales del Siglo XIX, la producción de café había pasado de los 60.000 sacos a más de 600.000, convirtiéndose así en el principal producto de exportación del país y una esencial fuente de recursos. El paso del Siglo XIX al XX trajo una gran caída de los precios internacionales, lo que favoreció a los pequeños productores de café, que venían creciendo. Para el año de 1927, se crea la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de agremiar a los caficultores y velar por sus derechos.

Para el año de 1959, ocurren dos hechos de gran importancia: nace el personaje de Juan Valdez y se abre la primera oficina de Café de Colombia en Tokio, lo que explica que en la actualidad Japón sea el segundo consumidor de Café de Colombia en el mundo. En 1984 se crea el sello distintivo de Café de Colombia.

4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Constitución Política de Colombia

Artículo 7°. “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”.

Artículo 8°. “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

Artículo 70. “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

Artículo 72. “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

Artículo 95. “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. **Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;**
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

Artículo 371. “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”.

Leyes

Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”.

Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.

Ley 163 de 1959, por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.

Ley 31 de 1992, por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

Artículo 7° de la Ley 31 de 1992. “El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal instituida por billetes y moneda metálica.

Parágrafo. El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer sus aleaciones y determinar sus características”.

Decretos

Decreto número 1589 de 1998, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura (SNCu) y se dictan otras disposiciones.

Jurisprudencia

En múltiples pronunciamientos, la Corte Constitucional se ha manifestado respecto a las leyes de honores; es así como por ejemplo en **Sentencia C 817 de 2011**, señaló lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

(...) funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la constitución” las cuales ha diferenciado en “tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber leyes que rinden homenajes a ciudadanos, leyes que celebren aniversarios de Municipios Colombiano; y leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general otros aniversarios”.

Por otra parte, sobre proyectos de ley que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo manifestó en:

Sentencia C 343 de 1995:

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”. Como se advierte en el proyecto de ley, las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno nacional”.

Sentencia C 324 de 1997:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”.

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la carta constitucional:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.

Sentencia C 729 de 2005:

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...) Es claro que mediante el sistema cofinanciación la nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior”.

Sentencia C 948 de 2014:

“En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público”.

Sentencia C 43 de 1998 y C 948 de 2014:

“La Corte manifestó que la definición por parte del legislador de las características de una moneda conmemorativa, dentro de las que se destacan su diseño, aleación, denominación o valor nominal; así como, el número de piezas que deberá acuñar el Banco de la República, el valor de su venta al público o la fecha precisa en que deberá su emisión, constituye una intromisión en las funciones propias del Banco de la República”.

Sentencia C 432 de 1998:

“En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir del telos buscado por el legislador al expedirla, lo que lleva a la Corte

a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.

No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquélla.

Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias -propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efigie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.

5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues el mismo se limita a autorizar al Gobierno nacional y al Banco de la República para que lleven a cabo todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él, en el marco de su autonomía y decisión.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la Sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;

iii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*

iv) *El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las Células Legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: *“debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente*

presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula

un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

7. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Es importante conocer y reconocer el importante papel que cumple la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en su preservación y protección y en velar por el bienestar de los caficultores. Y es en el marco de esto, que el presente proyecto de ley busca rendir homenaje en el marco de los cien (100) años de fundación de la FNC.

La Federación Nacional de Cafeteros (FNC) ha sido esencial en el desarrollo y progreso de las zonas cafeteras de Colombia, pues a través suyo se ha logrado la construcción y mejoramiento de infraestructura educativa, infraestructura de salud, acueductos, vías, entre otras obras y proyectos. Así mismo, la FNC brinda a los productores la garantía de compra, asistencia técnica del Servicio de Extensión, investigación y desarrollo, promoción y mercadeo del Café de Colombia, y otros tantos proyectos de inversión social.

Sumado a ello, la FNC permite desarrollar la extensión rural a través de la implementación de procesos educativos y del servicio de extensión, que facilitan a los caficultores la transferencia de tecnología y promueven su participación en programas técnicos, económicos, ambientales y sociales.

En virtud de lo anterior, solicitamos a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente Proyecto de Ley, *por medio de la cual se rinde homenaje a la Federación Nacional de Cafeteros, en el marco del centenario de su fundación.*

Atentamente,



ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Liberal



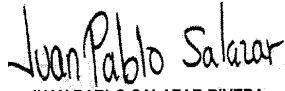
JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por Huila
Partido Cambio Radical



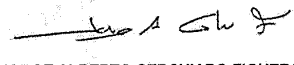
LUIS DAVID SUÁREZ CHADID
Representante a la Cámara por Sucre
Partido Conservador



MODESTO AGUILERA VIDES
Representante a la Cámara por Atlántico
Partido Cambio Radical



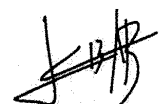
JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Cauca, Valle y Nariño



JORGE ALBERTO CERCHIARO FIGUEROA
Representante a la Cámara
Departamento de La Guajira



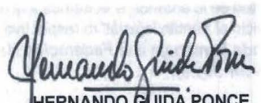
JOHN EDGAR PEREZ ROJAS
Representante a la Cámara
Departamento del Quindío



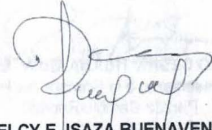
JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Alianza Verde



KAREN ASTIRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
CITREP 2 - Arauca



HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena



DELCEY E. ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara
Departamento del Tolima
Partido Conservador



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ X Acto Legislativo

No. 210 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Anibal Hoyos, HR Julio Cesar Triana y otros.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE
2025 CÁMARA

por medio del cual se establece el Mecanismo
de Obras por Impuestos y se dictan otras
disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

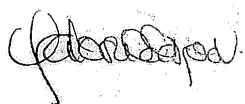
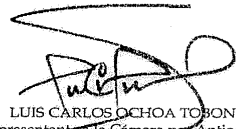
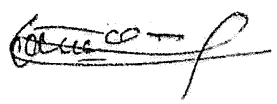
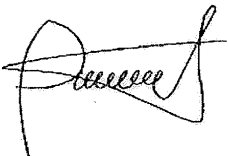
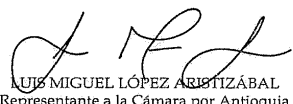
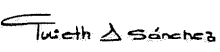
Cámara de Representantes

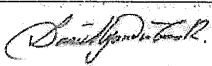
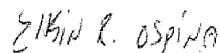
Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley
número 211 de 2025 Cámara.

Como miembros del Congreso de la República y
en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de
la Constitución Política de Colombia, por su digno
conducto ponemos a consideración de la Honorable
Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto
de Ley número 211 de 2025 Cámara**, por medio
del cual se establece el Mecanismo de Obras por
Impuestos y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

 DANIEL CARVALHO MEJIA Representante a la Cámara	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Representante a la Cámara
 CRISTIAN DANILLO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander	 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia
 JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz No. 3 Antioquia	 Esteban Quintero Cardona Senador de la República
 DANIEL RESTREPO CARMONA Representante a la Cámara por Antioquia	 MAURICIO GILARDO Senador de la República
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República	 LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL Representante a la Cámara por Antioquia
 YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara

 JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia Congreso de la República de Colombia	 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Antioquia Partido Alianza Verde
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY NÚMERO 211 DE 2025
CÁMARA

por medio del cual se establece el Mecanismo
de Obras por Impuestos y se dictan otras
disposiciones.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por
objeto establecer y desarrollar el marco normativo
del Mecanismo de Obras por Impuestos con el fin
de impulsar la vinculación de los contribuyentes al
desarrollo de proyectos de trascendencia social en
las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
(ZOMAC), en los municipios con Programas de
Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en
los departamentos que conforman la Amazonía
colombiana, que cuenten con una población inferior
a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y
como lo certifique la autoridad competente a treinta
y uno (31) de diciembre de 2024 con el fin de cerrar
brechas territoriales en las poblaciones que más lo
necesitan.

Artículo 2°. Obras por Impuestos. El
Mecanismo Obras por impuestos es una forma de
pago de la obligación tributaria mediante el cual los
contribuyentes podrán aplicar en el impuesto a la
Renta y Complementarios a través de la inversión
directa en proyectos de inversión social.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. Podrán
acogerse a la presente Ley y hacer uso del
Mecanismo de Obras por Impuestos las personas
naturales y jurídicas obligadas a llevar contabilidad,
contribuyentes del impuesto sobre la renta y
complementarios que en el año o período gravable
inmediatamente anterior obtengan ingresos brutos
iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos
diez (33.610) UVT.

Los contribuyentes no tendrán derecho a los
beneficios establecidos en los artículos 258-1 y

demás consagrados en el Estatuto Tributario por los proyectos de obras por impuestos realizados.

Los municipios beneficiarios del Mecanismo Obras por Impuestos serán aquellos ubicados en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en los departamentos que conforman la Amazonía Colombiana que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2024 de acuerdo con las proyecciones poblacionales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo 4°. Posibilidades y restricciones para los contribuyentes. Los contribuyentes tendrán las siguientes posibilidades y restricciones en su participación en el Mecanismo Obras por Impuestos:

1. Varios contribuyentes podrán hacer uso del mecanismo de manera conjunta para la realización de un mismo proyecto con el fin de concurrir recursos.
2. En caso de que el contribuyente no haya tenido ingresos en el año inmediatamente anterior por encontrarse en período improductivo, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) podrá autorizar la realización de los proyectos a los que se refiere la presente disposición si el contribuyente puede otorgar garantías suficientes para la ejecución del proyecto, a través de sus vinculados económicos o de entidades financieras o aseguradoras de reconocida idoneidad.
3. Los contribuyentes no podrán realizar proyectos a través del mecanismo obras por impuesto a los que se refiere la presente disposición, que correspondan a los que deban ejecutar en virtud de mandato legal, acto administrativo o decisión judicial. Así mismo, no se podrán ejecutar proyectos de infraestructura física que, en consideración al giro ordinario de los negocios realizados por el contribuyente, ya estuviere este en la necesidad u obligación de desarrollar.

Artículo 5°. Líneas de inversión. Las líneas de inversión habilitadas para el Mecanismo Obras por Impuestos deberán responder al cierre de brechas territoriales más apremiantes y los proyectos derivados buscarán el mayor impacto social y territorial. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) deberá establecer criterios para la priorización de proyectos según líneas de inversión de mayor impacto, urgencia y/o necesidad. Las líneas de inversión son: agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, infraestructura productiva, seguridad y justicia, mitigación y adaptación al cambio climático, gestión del riesgo, protección y conservación de la biodiversidad, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de

transporte, infraestructura cultural, infraestructura deportiva y vivienda de interés social rural.

La Entidad Nacional Competente, según el sector, establecerá los requisitos y procedimientos pertinentes para la presentación de proyectos a través de Obras por Impuestos. Estos requisitos y procedimientos deberán atender los principios de celeridad, eficiencia y complementariedad y deberán responder a las particularidades propias del Mecanismo Obras por Impuestos.

Artículo 6°. Vinculación al mecanismo de Obras por Impuestos. Los contribuyentes podrán optar por cualquiera de las dos opciones dispuestas para el mecanismo Obras por impuestos establecidas en la presente Ley.

El contribuyente deberá seleccionar el proyecto o proyectos a los cuales decide vincular sus obligaciones tributarias, dentro del término que se determine mediante la reglamentación de la presente Ley, para lo cual deberá contar con la aprobación de su junta directiva y manifestarlo mediante escrito dirigido al Director General de la DIAN, al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y al Director de la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) junto con la propuesta de actualización y posible ajuste del proyecto. La Agencia para la Renovación del Territorio (ART), previo control de viabilidad por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), deberá aprobar la vinculación del contribuyente al mecanismo con el proyecto seleccionado.

En cualquier caso, el contribuyente deberá manifestar su interés de vincularse al mecanismo de Obras por Impuestos dando cumplimiento a los siguientes requisitos:

- a) Informar a cuál de las opciones desea vincularse con la iniciativa.
- b) Informar todos los gastos de preinversión y mantenimiento, en el caso que aplique.
- c) Presentación de ajuste o actualización al proyecto en caso de ser necesario.

Artículo 7°. Opción Fiducia. Mediante la opción fiducia los contribuyentes deberán asumir la realización de la obra en forma directa mediante la constitución de una fiducia que administre los recursos para la ejecución del proyecto en su totalidad.

El Gobierno nacional deberá reglamentar el procedimiento aplicable a la opción fiducia en el cual deberá contemplar: cumplimiento del decreto de plazos establecidos para dicha vigencia, cronograma del proyecto, obligaciones para la constitución de la fiducia y la celebración de contratos, condiciones para la entrega de la obra a satisfacción, requisitos y pasos para la extinción de la obligación tributaria, condiciones para determinar la no satisfacción de la obra, los tipos de incumplimiento del proyecto y los procedimientos para el pago de las obligaciones tributarias no extintas y los demás elementos necesarios para la idónea operación de esta opción

dentro del Mecanismo de Obras por Impuestos, garantizando la protección del patrimonio público y el establecimiento de reglas claras para los contribuyentes.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento y requisitos para la constitución de fiducias cuyo objetivo sea la financiación de proyectos de inversión encaminados al mantenimiento y mejoramiento de proyectos entregados a través del Mecanismo de Obras por Impuestos. Estos proyectos deberán cumplir con el ciclo de viabilidad de proyectos del mecanismo de obras por impuestos.

Artículo 8°. Opción Convenio. Mediante la opción convenio, los contribuyentes celebrarán un convenio para la ejecución de la obra con las entidades públicas del nivel nacional por los cuales recibirán a cambio Títulos para la Renovación del Territorio (TRT) negociables para el pago del impuesto sobre la renta, en los términos previstos en la presente disposición.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público será la Entidad encargada de la emisión de los correspondientes Títulos para la Renovación del Territorio en contraprestación al cumplimiento de la totalidad de las obligaciones derivadas del convenio celebrado. Los TRT serán emitidos en Unidades de Valor Tributarios UVT). Una vez utilizados, los Títulos para la Renovación del Territorio computarán dentro de las metas de recaudo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de los TRT y los requisitos para su emisión y condiciones de negociabilidad.

Parágrafo 1°. Los compromisos de inversión adquiridos mediante el Mecanismo de Obras por Impuestos opción convenio no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente, para lo cual se tendrá en cuenta el patrimonio del año inmediatamente anterior a la suscripción de los mismos.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional deberá reglamentar el procedimiento y requisitos para que los contribuyentes se vinculen al Mecanismo de Obras por Impuestos mediante la opción convenio, su operación, la ejecución de proyectos. Esta reglamentación deberá contemplar, entre otros, matriz de riesgo y responsabilidades, cesiones, garantías de cumplimiento y demás elementos que brinden seguridad jurídica al contribuyente y la correcta ejecución de los proyectos.

Parágrafo 3°. Los proyectos derivados de los convenios celebrados de acuerdo con lo previsto en la presente disposición tendrán el tratamiento tributario y contable que les corresponda según su naturaleza y las normas que resulten aplicables. En tal medida, los convenios se entenderán efectuados en desarrollo de la actividad productora de renta del contribuyente, quien para estos efectos no necesitará ampliar su objeto social. Sin perjuicio de lo anterior, los proyectos de los convenios no estarán sometidos

a retención y/o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 9°. Extinción de la obligación tributaria. Los contribuyentes podrán extinguir su obligación tributaria por el valor correspondiente a la entrega a satisfacción de hitos funcionales del proyecto ejecutado a través del mecanismo obras por impuestos. Estos hitos funcionales deben estar contemplados en la estructuración del proyecto. Los proyectos podrán incluir como hitos funcionales la destinación de recursos para el sostenimiento y/o funcionamiento de las obras entregadas por un tiempo máximo de (5) años después de entregada la obra física a satisfacción.

Artículo 10. Cupo Confis para Obras por Impuestos. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) determinará anualmente el cupo máximo destinado para el Mecanismo de Obras por Impuestos para la inversión de proyectos tal como lo dispone esta ley.

En cada vigencia, el cupo Confis destinado a obras por Impuestos deberá ser igual o superior al destinado en la vigencia anterior expresado en el porcentaje que este cupo represente en el Producto Interno Bruto. El Confis podrá emitir un cupo inferior para obras por impuestos siempre y cuando las condiciones macroeconómicas del país así lo requiera, por lo que deberá justificar esta reducción.

Este cupo será priorizado y distribuido entre las distintas ZOMAC y/o PDET y de los departamentos que conforman la Amazonía colombiana que cuenten con una población inferior a ochenta y cinco mil (85.000) habitantes, tal y como lo certifique la autoridad competente a treinta y uno (31) de diciembre de 2024 por la Agencia de Renovación del Territorio, previo visto bueno del DNP.

CAPÍTULO II

Presentación, estructuración y ejecución de proyectos

Artículo 11. Estructuración de proyectos. Los contribuyentes y las entidades públicas de cualquier nivel, podrán a través de la metodología que defina el Departamento Nacional de Planeación ((DNP) manifestar ante la Agencia de Renovación del Territorio ART su interés de estructurar iniciativas susceptibles de financiación a través del Mecanismo de Obras por Impuestos.

Las iniciativas identificadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tendrán prioridad para la financiación a través de este Mecanismo.

Artículo 12. Requisitos para la presentación y estructuración de proyectos. Los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados a través del Mecanismo de Obras por Impuestos deberán ser formulados y estructurados de conformidad con las metodologías que determine el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y contar con los

estudios y diseños acordes con los lineamientos técnicos establecidos en la normativa vigente para el sector de inversión del proyecto. Dentro de estas metodologías se deberá incluir:

1. El costo total del proyecto que incluya: el costo de interventoría, la gerencia del proyecto, gastos de administración fiduciaria, costos de pólizas, la ejecución del proyecto y bolsa de imprevistos.

2. Certificado de sostenibilidad del proyecto de inversión suscrito por el representante legal de la entidad que se encargará de la operación y funcionamiento de los bienes a entregar, en el cual se compromete a asumir los gastos de operación y funcionamiento con ingresos de naturaleza permanente durante la ejecución del proyecto.

El Gobierno nacional reglamentará y establecerá los requisitos pertinentes y los procedimientos para la presentación y estructuración de proyectos susceptibles a ser financiados a través del mecanismo obras por impuestos. Esta reglamentación establecerá tiempos y procedimientos claros y precisos para la revisión, devolución y aceptación de los proyectos propuestos, así como las entidades responsables de los mismos.

Parágrafo. Los contribuyentes podrán estructurar proyectos para el Mecanismo Obras por Impuestos. Si los proyectos estructurados son finalmente ejecutados, los costos de estudios y diseños de la estructuración serán reconocidos al contribuyente como parte de los costos totales del proyecto con la previa aprobación de la Entidad Nacional Competente.

Artículo 13. *Matriz de riesgo.* Toda iniciativa que se encuentre publicada y viabilizada en el Banco de Proyectos deberá tener una matriz de riesgos basada en la complejidad técnica y presupuestal que represente la obra.

Si se llegaren a materializar situaciones que no fueron previstas en la matriz de riesgos durante la estructuración del proyecto que impliquen un mayor valor en el costo inicial de la obra para el contribuyente, estos serán analizados por la Mesa Técnica de Obras por Impuestos. Así mismo, si se llegaren a presentar situaciones que no fueron previstas en la matriz de riesgos durante la estructuración del proyecto que imposibiliten el desarrollo de la obra, se suspenderá el término inicialmente previsto para la misma, hasta tanto se supere la situación, siempre y cuando estas no se hayan originado en una acción u omisión atribuible al contribuyente.

Artículo 14. *Mesa Técnica Obras por Impuestos.* La Mesa Técnica de Obras por Impuestos será una instancia establecida para resolver situaciones sobrevinientes, extraordinarias o circunstanciales de los proyectos en ejecución dentro del Mecanismo de Obras por Impuestos. La mesa técnica de obras por impuestos deberá resolver el caso en máximo un mes contados a partir de la manifestación de la

situación y estará conformada por los siguientes cuatro (4) miembros, quienes tendrán voz y voto:

1. Un (1) delegado de la DIAN.
2. Un (1) delegado del Director del Departamento Nacional de Planeación.
3. Un (1) delegado de la entidad nacional competente del nivel directivo en la que se circunscribe el proyecto.
4. Un (1) representante del nivel directivo de la Agencia de Renovación del Territorio, quien ejercerá la secretaría técnica.

Se tendrán como invitados a un representante del contribuyente que está ejecutando el proyecto de inversión en análisis y, si es pertinente, a un representante de la entidad territorial en la que se está ejecutando el proyecto.

Artículo 15. *Funciones de la Mesa Técnica de Obras por Impuestos.* La Mesa Técnica de Obras por Impuestos tendrá las siguientes funciones:

1. Determinar de acuerdo con los lineamientos y criterios establecidos en el Manual Operativo de Obras por Impuestos, la imposibilidad para seguir ejecutando o entregar a satisfacción el proyecto de inversión y su consecuente desvinculación con el mecanismo con el pago de la obligación tributaria correspondiente, cuando existan circunstancias sobrevinientes no imputables al contribuyente o circunstancias imputables a la administración. En todo caso, los costos en los que haya incurrido el contribuyente para la ejecución del proyecto no serán sujetos de reconocimiento por parte de la Nación.
2. Determinar la posibilidad de realizar la cesión del proyecto y la vinculación al mecanismo de aquellos contribuyentes interesados en recibir dicha cesión y que cumplan con los requisitos; lo anterior, de conformidad con el procedimiento y criterios que determine el Manual Operativo del Mecanismo de Obras por Impuestos.
3. Establecer, en caso de ser posible, alternativas de finalización y entrega a satisfacción del proyecto con otras fuentes de financiación.

CAPÍTULO III

Gobernanza del mecanismo

Artículo 16. *Entidad responsable del banco de proyectos.* La Agencia para la Renovación del Territorio (ART) será la entidad encargada de promover, administrar y sistematizar el banco de proyectos del mecanismo de obras por impuestos.

La ART, a través del sistema que determine el Departamento Nacional de Planeación, centralizará la información detallada de los proyectos del banco de proyectos, su estado de adjudicación, ejecución y entrega a satisfacción. Esta información deberá ser suministrada de manera completa y oportuna por las Entidades Nacionales Competentes.

Parágrafo. Las Entidades Nacionales Competentes responsables de la calidad, veracidad, completitud de la información suministrada y del estricto cumplimiento de los términos previstos para el reporte de la información del presente artículo.

Artículo 17. Responsabilidades de las entidades nacionales competentes. Los Ministerios y entidades nacionales competentes según su línea de inversión tendrán las siguientes responsabilidades:

1. Entregar la información periódica del estado de avance, ejecución y finalización de los proyectos a la ART y al DNP.
2. Cumplir de manera oportuna con los tiempos de revisión, devolución y aceptación de los proyectos propuestos por las entidades territoriales y/o contribuyentes que establezca la reglamentación de esta ley.
3. Cumplir de manera estricta con los tiempos establecidos para los trámites y procedimientos para la vinculación de proyectos y contribuyentes al mecanismo de obras por impuestos.
4. Podrán presentar proyectos al banco de proyectos del mecanismo obras por impuestos para el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y/o proyectos concordantes con los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) en el marco de las líneas de inversión y propósitos establecidos en esta ley.
5. Incluir metas propias relacionadas a la gestión y/o ejecución de proyectos a través del mecanismo Obras por Impuestos dentro de sus Planes Estratégicos Institucionales.
6. Gestionar la concurrencia de otros recursos y/o proyectos (propios, a través del Mecanismo Obras por Impuestos o de otras fuentes de financiación) complementarios para ampliar el impacto y la transformación territorial integral y/o multidimensional.
7. Cumplir con las competencias relacionadas a la ejecución de proyectos según funciones establecidas en la reglamentación de esta ley.
8. Otras establecidas por esta ley y su reglamentación.

Artículo 18. Mecanismos de transparencia. La Agencia de Renovación del Territorio (ART) deberá publicar el banco de proyectos, su estado de avance y ejecución, así como los contribuyentes vinculados y el monto de los proyectos ejecutados a través del Mecanismo Obras por Impuestos. La reglamentación de la presente ley deberá establecer los mecanismos de transparencia y veeduría ciudadana que deberán cumplir los contribuyentes y ministerios en la ejecución de los proyectos realizados a través del mecanismo Obras por Impuestos.

Artículo 19. Seguimiento y evaluación. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) hará seguimiento y evaluación del mecanismo obras por impuestos y su impacto territorial, así como la articulación de proyectos con las metas

del Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Territoriales, los PART, los PDET y otros instrumentos de planeación relacionados con el mecanismo y el desarrollo territorial.

CAPÍTULO IV
Disposiciones finales

Artículo 20. Obras por impuestos de Entidades Territoriales. Las entidades territoriales podrán reglamentar un mecanismo de obras por impuestos como una forma de pago para sus respectivos impuestos territoriales. Este mecanismo podrá emular las disposiciones contenidas en la presente ley y establecer sus propios objetivos y condiciones atendiendo los principios tributarios establecidos en la constitución y la ley.

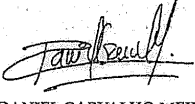
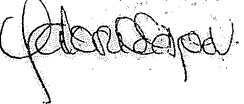
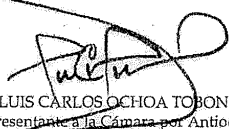
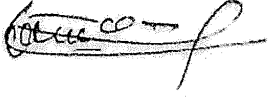
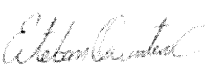
Parágrafo. La presente autorización se emite sin perjuicio de la facultad de las entidades territoriales para regular formas en pago para tributos de su competencia, en su respectiva jurisdicción territorial.

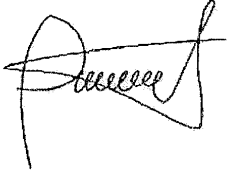
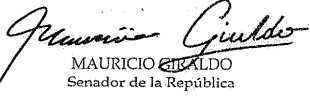
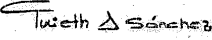
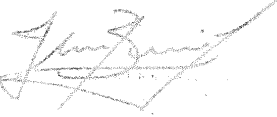
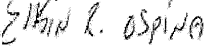
Artículo 21. Reglamentación. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo de la Presidencia deberán reglamentar el contenido de la presente Ley en un término no mayor a un año después de su promulgación.

Artículo 22. Artículo transitorio. Los proyectos ejecutados a través del mecanismo de obras por impuestos que a la fecha de la promulgación de esta ley se encuentren suspendidas o sin liquidación por circunstancias de fuerza mayor o sobrevinientes podrán ser liquidados. El Gobierno nacional establecerá, en un término no mayor a seis (6) meses, las condiciones para que ello tenga lugar.

Artículo 23. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y en especial las siguientes: artículo 238 de la Ley 1819 del 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 43 de la Ley 2155 de 2021 y el artículo 26 de la Ley 2277 del 2022.

Atentamente,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Representante a la Cámara
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander	 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia
 JOHN JAIRO GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara	 Esteban Quintero Cardona

Curul de Paz No. 3 Antioquia	Senador de la República
 DANIEL RESTREPO CARMONA Representante a la Cámara por Antioquia	 MAURICIO GUALDO Senador de la República
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República	 LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL Representante a la Cámara por Antioquia
 YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia	
Congreso de la República de Colombia	 ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Antioquia Partido Alianza Verde
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Presentación del proyecto

El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad reglamentar el mecanismo de Obras por Impuestos, un instrumento creado en el marco del Acuerdo Final de Paz con el propósito de promover el desarrollo en los territorios más afectados por el conflicto armado y cerrar las brechas históricas de desigualdad y desarrollo territorial. Esta ley buscará dotar al mecanismo de un marco normativo robusto que incentive la participación del sector privado, asegure condiciones de transparencia y eficiencia en la ejecución de proyectos y priorice el impacto territorial y social de las inversiones.

La experiencia acumulada en la operación del mecanismo desde su creación mediante la Ley 1819 de 2016 ha demostrado su potencial transformador en los territorios que más lo necesitan, pero también ha evidenciado múltiples barreras normativas, operativas y de seguridad jurídica que limitan su escalabilidad. Por ello, este proyecto de ley propone una reglamentación estructural que garantice su consolidación como un verdadero instrumento de transformación territorial a largo plazo.

Objeto del proyecto

El objeto del presente proyecto es establecer un marco normativo claro, completo y permanente para el mecanismo Obras por Impuestos que permita a los contribuyentes extinguir su obligación tributaria por concepto de impuesto sobre la renta y complementarios mediante la inversión directa en proyectos sociales prioritarios en los municipios ZOMAC, PDET y en los departamentos que conforman la Amazonía colombiana con menos de 85.000 habitantes.

Este objeto responde al mandato constitucional de promover el desarrollo integral del territorio, fortalecer la descentralización y materializar el principio de solidaridad fiscal en beneficio de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado y con las mayores necesidades estructurales.

Resumen y explicación del contenido del Proyecto de Ley

El proyecto de ley se estructura en cuatro capítulos que abordan de manera ordenada y sistemática los distintos aspectos del mecanismo Obras por Impuestos. El Capítulo I contiene las disposiciones generales, incluyendo el objeto, el ámbito de aplicación, las líneas de inversión, los requisitos para los contribuyentes y las modalidades disponibles para su vinculación. El Capítulo II regula todo lo relacionado con la presentación, estructuración, ejecución y liquidación de los proyectos. El Capítulo III desarrolla la gobernanza del mecanismo, asignando funciones a las entidades responsables y estableciendo criterios de transparencia y seguimiento. Finalmente, el Capítulo IV recoge disposiciones finales sobre el marco normativo aplicable, el régimen de transición, la posibilidad de adopción por parte de entidades territoriales, y las derogatorias correspondientes.

El contenido del proyecto busca reglamentar de manera integral el mecanismo de Obras por Impuestos, permitiendo que los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios extingan total o parcialmente su obligación tributaria mediante la ejecución directa de proyectos de inversión social. Estos proyectos deben desarrollarse en los territorios priorizados: municipios ZOMAC, municipios con Programas

de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y departamentos amazónicos con menos de 85.000 habitantes.

El proyecto prevé dos modalidades de operación: la opción fiducia, en la que el contribuyente ejecuta el proyecto mediante un patrimonio autónomo; y la opción convenio, a través de un acuerdo con el Estado, por el cual se le otorgan Títulos para la Renovación del Territorio (TRT) que se computan como pago del impuesto. Ambas opciones están sujetas a reglas de estructuración técnica y financiera, con obligaciones de análisis de riesgo, sostenibilidad operativa, costos de mantenimiento y liquidación del proyecto.

La iniciativa establece que la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) será la encargada de administrar el banco de proyectos y liderar el proceso de vinculación. Los sectores responsables deberán aportar proyectos, facilitar trámites y acompañar técnica y financieramente a los contribuyentes. A su vez, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ejercerá funciones de seguimiento y evaluación del mecanismo, en articulación con los instrumentos de planificación como el Plan Nacional de Desarrollo y los PATR.

El proyecto también incorpora criterios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas sobre los proyectos ejecutados y los contribuyentes vinculados. Finalmente, se faculta a los entes territoriales con capacidad fiscal y administrativa para adoptar mecanismos propios de obras por impuestos sobre tributos locales, armonizando sus reglas con los principios de esta ley. Se derogan las disposiciones previas sobre el mecanismo con el fin de unificar y actualizar su marco legal.

Justificación del proyecto

1. Acuerdo de paz - Valentina Rodríguez

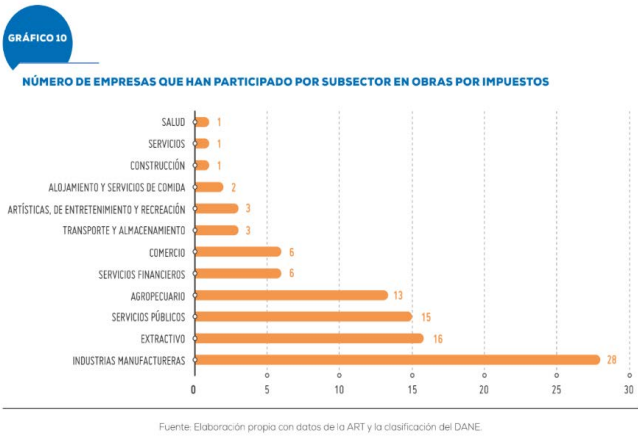
El mecanismo de Obras por Impuestos nace como una de las estrategias innovadoras para implementar el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado entre el Gobierno nacional y las Farc-EP en noviembre de 2016 en los territorios más afectados por el conflicto armado y en donde hay mayores necesidades estructurales.

El Acuerdo de Paz, que representa uno de los hitos más importantes en la historia reciente del país, reconoció que la paz no sería sostenible sin una intervención estructural en los territorios más afectados por la violencia. En este sentido, el mecanismo de Obras por Impuestos se concibió como una herramienta que permite canalizar recursos del impuesto sobre la renta de las empresas hacia proyectos que suplen necesidades

básicas en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) y los municipios que hacen parte de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

En el primer punto del Acuerdo de paz, denominado “Reforma Rural Integral”, se estableció la necesidad de cerrar las brechas sociales y económicas entre las zonas rurales y urbanas. Parte fundamental de este compromiso, es asegurar el acceso a servicios públicos, vías terciarias, salud, educación, y medios de producción para la población rural. Para esto, el Estado debía contar con nuevos mecanismos de financiación que permitieran movilizar recursos de manera más eficiente, dado que las capacidades fiscales existentes eran limitadas. Gracias a esto, nació la idea de permitir que las empresas contribuyan al desarrollo local pagando parte de sus impuestos en obras, es decir, ejecutando directamente proyectos en los municipios más necesitados. Esta iniciativa fue formalizada en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, la cual estableció el marco legal del mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia.

A través de esta figura, el sector privado no solo cumple con su obligación tributaria, sino que se convierte en un actor clave en la construcción de paz, al aportar directamente a la transformación de los territorios que más lo necesitan. Tal como lo muestra el gráfico, empresas de diversos sectores como energía, infraestructura, agroindustria y transporte han participado en el mecanismo, financiando proyectos que van desde la construcción de escuelas rurales hasta sistemas de acueducto y centros de salud.



El sector empresarial ha encontrado en este mecanismo una oportunidad para ejercer una responsabilidad social transformadora, alineada con los objetivos del Estado. A través de Obras por Impuestos, las empresas no solo contribuyen con recursos, sino que promueven soluciones concretas a los problemas de los territorios más rezagados. Desde su puesta en marcha, el mecanismo ha movilizado recursos significativos en decenas de municipios PDET y ZOMAC, contribuyendo a

la ejecución de proyectos en sectores clave como agua potable, saneamiento básico, infraestructura educativa, vías terciarias y salud. Sin embargo, aún persiste una brecha considerable entre el potencial del mecanismo y su impacto actual.

2. PDET y ZOMAC: necesidades estructurales

Municipios PDET

Con el fin de llevar a cabo la Reforma Rural Integral (RRI) en el marco del Acuerdo de Paz de 2016, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 893 de 2016, en el cual da vida a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos son instrumentos de reconciliación y construcción de paz y prioriza a los territorios más afectados por la violencia, el abandono y la pobreza. A los PDET subyace la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición.

Que de conformidad con el punto 1.2 del Acuerdo Final, el objetivo de los PDET es

“lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

- 1. El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales - niños y niñas, hombres y mujeres - haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.*
- 2. La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.*
- 3. El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.*
- 4. El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con*

las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.

- 5. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.*
- 6. Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”. (Punto 1.2.1 del Acuerdo Final).*

De conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) El grado de afectación derivado del conflicto; iii) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Dicho Decreto establece que el objeto es crear los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas a las que se refiere el artículo 3° del presente decreto, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Geográficamente, se desarrollaron 16 PDET, en 170 municipios agrupados así:

Listado de Municipios PDET

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
ALTO - PATÍA - NORTE DEL CAUCA	CAUCA	19050	ARGELIA
		19075	BALBOA
		19110	BUENOS AIRES
		19130	CAJIBÍO
		19137	CALDONO
		19142	CALOTO
		19212	CORINTO
		19256	EL TAMBO
		19364	JAMBALÓ
		19450	MERCADERES
		19455	MIRANDA
		19473	MORALES
		19532	PATÍA
		19548	PIENDAMÓ
		19698	SANTANDER DE QUILICHAO
		19780	SUÁREZ
		19821	TORIBÍO
	NARIÑO	52233	CUMBITARA
		52256	EL ROSARIO
		52405	LEIVA
		52418	LOS ANDES
		52540	POLICARPA
	VALLE DEL CAUCA	76275	FLORIDA
		76563	PRADERA
ARAUCA	ARAUCA	81065	ARAUQUITA
		81300	FORTUL
		81736	SARAVENA
		81794	TAME
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5031	AMALFI
		5040	ANORÍ
		5107	BRICEÑO
		5120	CÁCERES
		5154	CAUCASIA
		5250	EL BAGRE
		5361	ITUANGO
		5495	NECHÍ
		5604	REMEDIOS
		5736	SEGOVIA
		5790	TARAZÁ
		5854	VALDIVIA
		5895	ZARAGOZA
CATATUMBO	NORTE DE SANTANDER	54206	CONVENCIÓN
		54245	EL CARMEN
		54250	EL TARRA
		54344	HACARÍ
		54670	SAN CALIXTO
		54720	SARDINATA
		54800	TEORAMA
		54810	TIBÚ

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
CHOCÓ	ANTIOQUIA	5475	MURINDÓ
		5873	VIGÍA DEL FUERTE
	CHOCÓ	27006	ACANDÍ
		27099	BOJAYÁ
		27150	CARMEN DEL DARIÉN
		27205	CONDOTO
		27250	EL LITORAL DE SAN JUAN
		27361	ISTMINA
		27425	MEDIO ATRATO
		27450	MEDIO DE SAN JUAN
		27491	NOVITA
		27615	RIOSUCIO
		27745	SIPÍ
		27800	UNGUÍA
CUENCA DE CAGUÁN Y PIE- DEMONTE CAQUETEÑO	CAQUETÁ	18001	FLORENCIA*
		18029	ALBANIA
		18094	BELÉN DE LOS ANDAQUÍES
		18150	CARTAGENA DEL CHAIRÁ
		18205	CURILLO
		18247	EL DONCELLO
		18256	EL PAUJIL
		18410	LA MONTAÑITA
		18460	MILÁN
		18479	MORELIA
		18592	PUERTO RICO
		18610	SAN JOSÉ DEL FRAGUA
		18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN
		18756	SOLANO
		18785	SOLITA
		18860	VALPARAÍSO
	HUILA	41020	ALGECIRAS
MACARENA - GUAVIARE	META	50325	MAPIRIPÁN
		50330	MESETAS
		50350	LA MACARENA
		50370	URIBE
		50450	PUERTO CONCORDIA
		50577	PUERTO LLERAS
		50590	PUERTO RICO
		50711	VISTAHERMOSA
	GUAVIARE	95001	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE*
		95015	CALAMAR
		95025	EL RETORNO
		95200	MIRAFLORES

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
MONTES DE MARÍA	BOLÍVAR	13212	CÓRDOBA
		13244	EL CARMEN DE BOLÍVAR
		13248	EL GUAMO
		13442	MARÍA LA BAJA
		13654	SAN JACINTO
		13657	SAN JUAN NEPOMUCENO
		13894	ZAMBRANO
	SUCRE	70204	COLOSÓ
		70230	CHALÁN
		70418	LOS PALMITOS
		70473	MORROA
		70508	OVEJAS
		70523	PALMITOS
		70713	SAN ONOFRE
		70823	TOLÚ VIEJO
PACÍFICO MEDIO	CAUCA	19318	GUAPÍ
		19418	LÓPEZ DE MICAY
		19809	TIMBIQUÍ
	VALLE DEL CAUCA	76109	BUENAVENTURA*
PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	NARIÑO	52079	BARBACOAS
		52250	EL CHARCO
		52390	LA TOLA
		52427	MANGUÍ
		52473	MOSQUERA
		52490	OLAYA HERRERA
		52520	FRANCISCO PIZARRO
		52612	RICAURTE
		52621	ROBERTO PAYÁN
		52696	SANTA BÁRBARA
PUTUMAYO	PUTUMAYO	52835	SAN ANDRÉS DE TUMACO*
		86001	MOCOA*
		86320	ORITO
		86568	PUERTO ASIS
		86569	PUERTO CAICEDO
		86571	PUERTO GUZMÁN
		86573	PUERTO LEGUÍZAMO
		86757	SAN MIGUEL
		86865	VALLE DEL GUAMUEZ
		86885	VILLA GARZÓN

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
SIERRA NEVADA-PERIJÁ	CESAR	20001	VALLEDUPAR*
		20013	AGUSTÍN CODAZZI
		20045	BECERRIL
		20400	LA JAGUA DE IBIRICO
		20570	PUEBLO BELLO
		20621	LA PAZ
		20750	SAN DIEGO
		20443	MANAURE BALCÓN DEL CESAR
	LA GUAJIRA	44090	DIBULLA
		44279	FONSECA
		44650	SAN JUAN DEL CESAR
	MAGDALENA	47001	SANTA MARTA*
		47053	ARACATACA
		47189	CIÉNEGA
		47288	FUNDACIÓN
SUR DE BOLÍVAR	ANTIOQUIA	5893	YONDÓ
	BOLÍVAR	13042	ARENAL
		13160	CANTAGALLO
		13473	MORALES
		13670	SAN PABLO
		13688	SANTA ROSA DEL SUR
		13744	SIMITÍ
SUR DE CÓRDOBA	CÓRDOBA	23466	MONTELÍBANO
		23580	PUERTO LIBERTADOR
		23682	SAN JOSÉ DE URE
		23807	TIERRALATA
		23855	VALENCIA
SUR DEL TOLIMA	TOLIMA	73067	ATACO
		73168	CHAPARRAL
		73555	PLANADAS
		73616	RIOBLANCO
URABÁ ANTIOQUEÑO	ANTIOQUIA	5045	APARTADÓ*
		5147	CAREPA
		5172	CHIGORODÓ
		5234	DABEIBA
		5480	MUTATÁ
		5490	NECOCLÍ
		5665	SAN PEDRO DE URABÁ
		5837	TURBO

Cada PDET se instrumentaliza en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas.

Este plan tiene en cuenta como mínimo,

1. Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.

2. Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio.
3. Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación.
4. Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y

sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.

5. El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.
6. El enfoque reparador del PDET.
7. Enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.
8. Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación.
9. Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación.
10. Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluya herramientas de difusión y acceso a la información.

De acuerdo con el Decreto reglamentario, el PATR se revisará y actualizará cada cinco (5) años de forma participativa en el territorio, en los términos establecidos en el artículo 5° del presente decreto.

Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC)

De igual manera, el Decreto 1650 de 2017 reglamenta la categoría de Zonas Más Afectadas por el Conflicto -ZOMAC incluido en la Ley 1819 de 2016-. Las ZOMAC se crean como mecanismos para fomentar el desarrollo económico de los municipios y cerrar las brechas socioeconómicas que afectan al país, y no se consideraron únicamente variables de afectación del conflicto sino el grado de vulnerabilidad y capacidad institucional de tales municipios.

El numeral 6 del artículo 236 de la Ley 1819 de 2016, establece que las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), están constituidas por el conjunto de municipios que sean considerados como más afectados por el conflicto, los cuales serán definidos para el efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

En el anexo 2 de dicho Decreto, se establecieron las características y la metodología para definir los municipios ZOMAC. Para la definición técnica de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto, se determinó cuáles son las variables necesarias para el establecimiento de las zonas efectivamente más afectadas por el conflicto armado en nuestro país.

Si bien la complejidad del problema de violencia en Colombia ha impedido reconocer cuáles son las causas definitivas del conflicto armado interno, existe consenso entre los autores y doctrinantes en que la debilidad y la precariedad del Estado colombiano han promocionado y facilitado el conflicto armado

en nuestro país (Uprimny, 2001; Sánchez, 2007). Por otra parte, también se ha establecido la estrecha relación entre conflicto y pobreza en Colombia, las cuales han estado mediadas por las instituciones existentes y características idiosincráticas de la historia colombiana, como la lucha armada entre los partidos políticos tradicionales, los conflictos agrarios no resueltos y la descentralización ocurrida a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa (Restrepo y Aponte, 2009).

Otros autores, en la misma línea, concluyen que un factor fundamental para explicar la violencia es la capacidad estatal. Así, elementos como la falta de participación política, la falta de gobernabilidad, la mala administración de los ingresos provenientes de recursos naturales, y la ausencia del Estado en partes del territorio, facilitan la aparición del conflicto armado (Yaffe, 2011).

En esa medida, es evidente que para determinar cuáles son las zonas más afectadas por el conflicto, y, por ende, el nivel de afectación de conflicto para todos los municipios del país; es necesario considerar variables como el índice de pobreza multidimensional, que refleje el grado de privación de las personas; o el índice de desempeño fiscal, el cual dé cuenta de la debilidad institucional de todos los municipios del país.

En el caso específico de la Ley 1819 de 2016 se establecen tratamientos tributarios otorgados especialmente a las ZOMAC, erigiéndose los mismos como mecanismos para fomentar el desarrollo económico de los municipios y cerrar las brechas socioeconómicas que afectan al país. Las variables municipales seleccionadas, no solo corresponden a indicadores de afectación del conflicto, sino también al grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno.

Esto último, se encuentra ligado a la capacidad institucional de cada municipio para abordar esta problemática y para enfrentar los efectos adversos del conflicto en el desarrollo, así como la articulación de los municipios con los centros y polos de crecimiento económico. En este sentido, para la definición de las ZOMAC se consideraron las siguientes variables a nivel de municipio: i) índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA); iii) Indicador de desempeño fiscal; iv) distancia a las capitales del departamento; v) aglomeraciones de acuerdo con el sistema de ciudades; vi) categorías de ruralidad; y vii) población. Adicionalmente, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, en adelante PDET, establecidos con el Decreto número 893 de 2017. A continuación, se presenta una descripción de cada una de las variables.

1. El índice de Pobreza Multidimensional (IPM): es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La propuesta metodológica del IPM desarrollada por el Departamento

Nacional de Planeación en adelante DNP, y transferida al Departamento Administrativo Nacional de Estadística en adelante DANE en 2012, está conformada por 5 dimensiones y 15 variables: i) condiciones educativas del hogar; ii) condiciones de la niñez y la juventud; iii) salud; iv) trabajo; y v) acceso a los servicios públicos domiciliarios y las condiciones de la vivienda. Según este indicador, una persona es pobre por pobreza multidimensional si cuenta con privaciones en al menos 5 de las variables (33,3% del total de las 15 variables o privaciones).

Para este ejercicio se utiliza el Índice de Pobreza Multidimensional a nivel municipal por las siguientes razones: (i) existe información para todos los municipios existentes en el país en el año 2005; (ii) es la información más reciente con cobertura para todos los municipios que existe; y (iii) da cuenta del nivel de privación al que se enfrentan los hogares en cada uno de los municipios. De esta forma, el IPM permite filtrar los municipios en los que se requiere hacer un mayor esfuerzo en el cierre de brechas socioeconómicas. El Índice se calcula con base en el Censo 2005 del DANE.

2. Índice de desempeño fiscal: medición desarrollada por el DNP, que aproxima el manejo que los alcaldes y gobernadores le dan a sus finanzas públicas. Consiste en un índice sintético compuesto de los siguientes indicadores: i) capacidad de autofinanciamiento en los gastos de funcionamiento; ii) respaldo de la deuda, iii) dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR); iv) generación de recursos propios; v) magnitud de la inversión; y vi) capacidad de ahorro. Se establecen 5 rangos de clasificación de las entidades territoriales que va de 0 a 100 puntos, estos rangos son: i) Deterioro (< 40); ii) Riesgo (≥ 40 y < 60); iii) Vulnerable (≥ 60 y < 70); iv) Sostenible (≥ 70 y < 80); y v) Solvente (≥ 80).

Estos rangos agrupan a los municipios de acuerdo con el índice de desempeño logrado en 2015. Para este ejercicio se utiliza el índice de desempeño fiscal en la medida que existe información para todos los municipios del país, y es un indicador de la fortaleza institucional. Lo anterior permite establecer aquellos municipios débiles institucionalmente, lo que determina la vulnerabilidad de los municipios ante el conflicto armado y su capacidad de acción frente al mismo. El año base de este indicador es 2015.

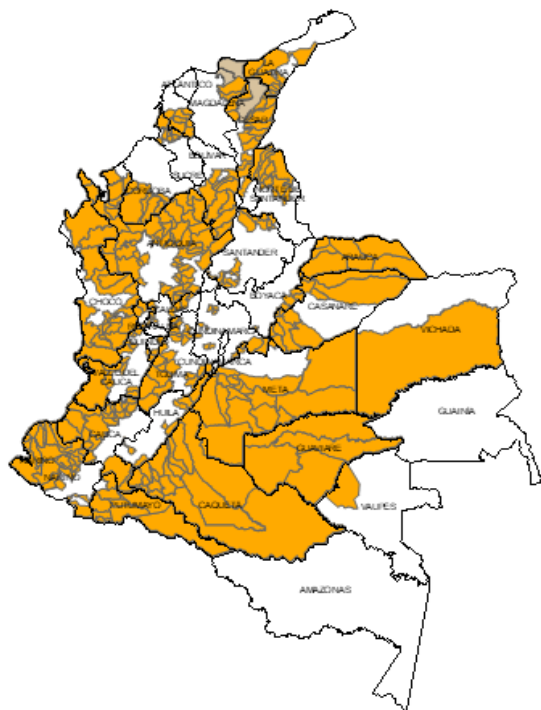
3. Aglomeraciones del Sistema de Ciudades: se definen como “la conjunción de ciudades que comparten ciertas características. En el caso que nos ocupa, las aglomeraciones definidas según la tasa de conmutación de la población trabajadora, entre un municipio y otro, se definen en torno a un núcleo central o nodo, que atrae población trabajadora de otros municipios cercanos (no necesariamente

límitrofes con el nodo, pero sí en un espacio contiguo geográficamente)” (DNP, 2012, p. 2). Se utilizó el sistema de ciudades en la medida que los municipios que no pertenecen a él indican un bajo nivel de integración a los centros económicos del país, por lo que se debe realizar un mayor esfuerzo en el cierre de brechas socioeconómicas.

4. Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA): elaborado por el DNP con el objetivo de identificar los municipios según su nivel de afectación por conflicto. Este índice está construido a partir de las siguientes variables: i) acciones armadas; ii) homicidio; iii) secuestro; iv) víctimas de minas antipersonal; v) desplazamiento forzado; y vi) cultivos de coca. El índice se calcula en promedio para el período 2002-2013, tiempo en el cual se dispone de todas las variables que componen el mismo y permite conocer las dinámicas del conflicto. Se definen las siguientes cinco categorías por desviaciones estándar: i) bajo; ii) medio bajo; iii) medio; iv) alto; y v) muy alto. Se utilizó el IICA ya que permite establecer el nivel de afectación de conflicto para todos los municipios del país, a partir de información comparable.
5. Municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): estos fueron establecidos en el Decreto Ley 893 de 2017. Las zonas PDET responden a una priorización basada en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Los municipios PDET fueron priorizados, entre otros, por su alta afectación por el conflicto y la necesidad de una mayor celeridad en las inversiones, de superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y de garantizar su no repetición.
6. Tiempo en vehículo a la capital de departamento: se construyó una matriz que relaciona la distancia en vehículo desde cada uno de los municipios a la capital departamental. Esto, en la medida en que la lejanía o cercanía con las grandes ciudades (capitales de departamento) denota, de alguna manera, el grado de debilidad institucional, así como la capacidad de reacción frente al conflicto y, por ende, el grado de vulnerabilidad de los respectivos municipios.
7. Categorías de ruralidad: desarrollada por el DNP y el equipo de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, con el objetivo de reconocer la heterogeneidad

de las zonas rurales del país, al involucrar las interacciones entre las ciudades y el campo, para lo cual se establecieron 3 criterios: i) el Sistema de Ciudades; ii) densidad poblacional; y iii) relación de población urbano-rural, que permitió establecer 4 categorías de ruralidad: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios, iii) rural; y iv) rural disperso. Esta variable también incide en la vulnerabilidad de los municipios y su debilidad institucional ante el conflicto armado.

8. **Población:** se tuvo en cuenta la proyección de la población total de los municipios calculada por el DANE para el año 2016. Esto con el propósito de evitar que el beneficio planteado se concentre en su mayor parte en grandes ciudades, que cuentan con facilidades en infraestructura y mejores condiciones de mercado, impidiendo alcanzar el objetivo de cerrar las brechas.



344 Municipios ZOMAC

Tomado de: Presentación ART

Comisión Accidental Obras por Impuestos
(2024)

Obras por Impuestos hasta hoy: desarrollo jurídico, normativo e impacto

El mecanismo de Obras por Impuestos fue creado en Colombia mediante el **artículo 238 de la Ley 1819 de 2016**, como una alternativa para que los contribuyentes del impuesto sobre la renta -personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.610 UVT- pudieran destinar hasta el 50% de dicho impuesto al desarrollo de proyectos de inversión con impacto social y económico, particularmente en los territorios más afectados por el conflicto armado y la pobreza. Su adopción se fundamentó en la experiencia peruana, donde este instrumento ha

permitido canalizar importantes recursos privados hacia obras de infraestructura y desarrollo regional.

En su concepción original, el mecanismo contempló únicamente la modalidad fiducia, mediante la cual el contribuyente transfiere los recursos del impuesto a una fiducia, la cual ejecuta el proyecto aprobado. La obligación tributaria se extingue una vez se entrega la obra a satisfacción. Desde el inicio, el mecanismo fue concebido como una herramienta complementaria al proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz, vinculándose a la estrategia de intervención en los municipios priorizados como Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), definidos posteriormente en el **Decreto número 1650 de 2017**, el cual estableció los criterios técnicos de focalización: i) Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); ii) Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA); iii) desempeño fiscal; iv) distancia a centros urbanos; v) nivel de ruralidad; vi) sistema de ciudades y vii) inclusión de municipios PDET conforme al **Decreto Ley 893 de 2017**.

El **Decreto número 1915 de 2017**, reglamentario del artículo 238 de la Ley 1819, desarrolló el procedimiento operativo del mecanismo, fijando los criterios de asignación del cupo Confis y estableciendo que se priorizarían los proyectos ubicados en municipios ZOMAC con mayor nivel de pobreza, presencia de actores armados ilegales y cultivos ilícitos. Adicionalmente, se otorgó prioridad a las iniciativas que hubiesen sido estructuradas directamente por los contribuyentes, fomentando una mayor participación empresarial en la formulación de soluciones territoriales.

En paralelo, el **Decreto Ley 883 de 2017** introdujo una restricción importante: las empresas del sector minero-energético no podrían presentar proyectos relacionados con su actividad generadora de renta, con el fin de evitar conflictos de interés y garantizar que los proyectos tuvieran un impacto neto positivo en la comunidad.

El **Decreto número 2469 de 2018** ajustó el procedimiento administrativo para mejorar la eficiencia en la asignación del cupo y la validación de los proyectos. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley 1955 de 2019) incorporó al mecanismo de Obras por Impuestos como herramienta de financiación para los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de los municipios PDET, estableciendo en su artículo 285 la necesidad de priorizar dichas iniciativas en la conformación del banco de proyectos.

Una transformación sustancial se produjo con la **Ley 2010 de 2019**, conocida como la segunda gran reforma tributaria del periodo, que introdujo una segunda modalidad de ejecución: la opción convenio. En este caso, el contribuyente -persona natural o jurídica- puede ejecutar un proyecto con

recursos propios, sin que estos sean deducidos de manera inmediata del impuesto sobre la renta, pero recibiendo a cambio Títulos de Renovación del Territorio (TRT), los cuales pueden ser utilizados para pagar futuras obligaciones fiscales o ser negociados en el mercado. Esta ley amplió significativamente los sectores habilitados, incluyendo: infraestructura productiva, cultural y deportiva, vivienda rural, tecnologías de la información y las comunicaciones, adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales.

El **Decreto número 1147 de 2020**, reglamentario de la Ley 2010 de 2019, operativizó la modalidad convenio y añadió un nuevo criterio de priorización: territorios estratégicos para la **reactivación económica o social**, en respuesta a la crisis generada por la pandemia del COVID-19. A partir de este decreto, se autorizó la financiación de proyectos en municipios fuera del universo ZOMAC o PDET, ampliando el alcance territorial del mecanismo.

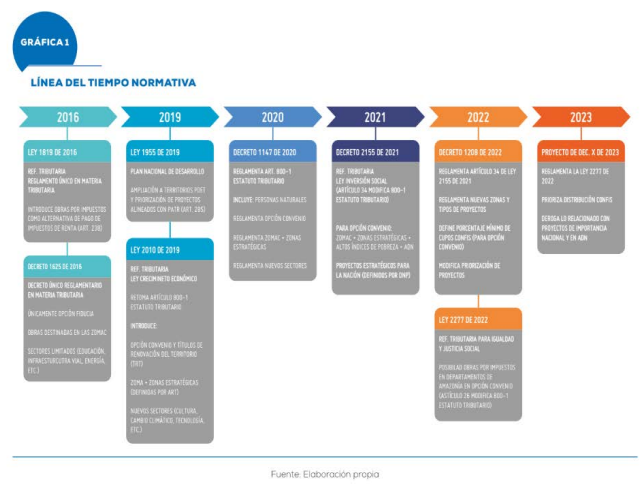
La **Ley 2155 de 2021** (reforma tributaria del gobierno anterior) profundizó esta lógica expansiva al permitir que también se financiaran obras de importancia nacional y aquellas localizadas en las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN), definidas por la Ley 1955 de 2019 como territorios urbanos con vocación para el desarrollo de bienes y servicios culturales y creativos. Esta modificación fue ampliamente cuestionada por expertos y organizaciones de la sociedad civil, en tanto permitía que municipios urbanos con mejores capacidades compitieran por recursos con territorios históricamente excluidos, afectando el principio de equidad territorial del mecanismo.

Con el objeto de corregir estas distorsiones, la **Ley 2277 de 2022** (reforma tributaria del actual Gobierno) eliminó del universo habilitado a las ADN y a los proyectos de interés nacional, e incorporó una nueva categoría prioritaria: los departamentos amazónicos con población inferior a 85.000 habitantes. Asimismo, se facultó al Gobierno nacional para reglamentar la distribución del cupo Confis entre ambas modalidades.

En cumplimiento de lo anterior, el **Decreto número 1208 de 2022** dividió el cupo en dos asignaciones independientes: una para fiducia (71%) y otra para convenio (29%), priorizando dentro de esta última a los municipios PDET, ZOMAC o aledaños estratégicos para la reactivación. Este decreto también introdujo nuevos criterios para declarar la elegibilidad de proyectos estratégicos: impacto en productividad regional, generación de empleo y contribución a las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, el **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023)** consolidó al mecanismo de Obras por Impuestos como una herramienta estructural para el cierre de brechas y la

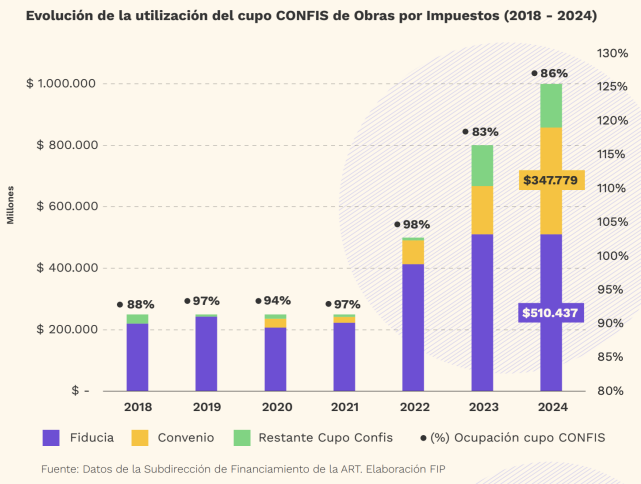
implementación del Acuerdo de Paz, especialmente en sectores como infraestructura vial, al incorporarlo como fuente de financiación para proyectos de inversión estratégicos.



Impacto del mecanismo de Obras por Impuestos

El Mecanismo Obras por Impuestos se ha consolidado como uno de los más exitosos instrumentos para implementar los Acuerdos de Paz del 2016 y cerrar las brechas territoriales en las zonas más afectadas por el conflicto armado. No solo por los resultados tangibles como la ejecución de proyectos, municipios y población beneficiada y la eficiencia para resolver brechas territoriales que, por recursos ordinarios, llevarían años para ser materializadas; sino también por el efecto multiplicador de legitimidad y compromiso con las comunidades que ha generado en los contribuyentes y que cada vez hay más empresas comprometidas con la construcción de paz y desarrollo territorial.

El Gobierno nacional también ha mantenido una apuesta decidida por el mecanismo otorgándole, año a año, un aumento del cupo Confis para su ejecución el cual comenzó en el 2018 en 250.000 millones hasta 1,1 billones de pesos para la vigencia 2025. El empresariado ha respondido positivamente a este aumento con ejecuciones que llegan hasta el 98% del cupo CONFIS asignado.



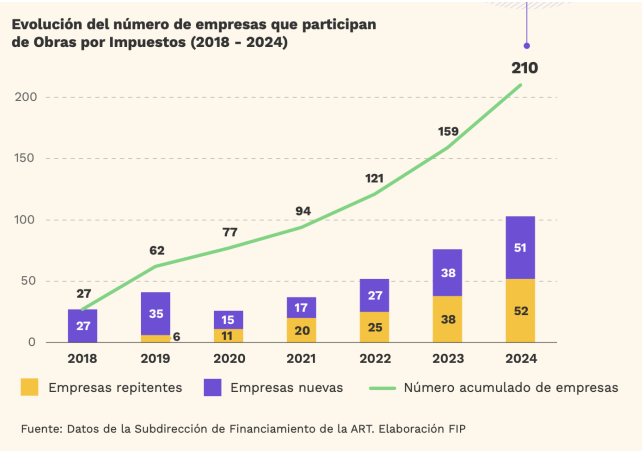
Gráfica tomada de: Fundación Ideas para la Paz, 2025.

Así mismo, los sectores empresariales han visto en el mecanismo una oportunidad para aportar al

desarrollo del país de manera directa, evidenciando ellas mismas el impacto de sus obligaciones tributarias en los territorios que más lo necesitan. Año a año no solo aumentan las empresas y los sectores que participan del mecanismo, también se establecen mesas regionales, plataformas y alianzas empresariales que promueven el mecanismo en las regiones, buscan articular esfuerzos y coordinar obras para masificar el impacto territorial. Proantioquia promovió la primera mesa regional de obras por Impuestos en el departamento de Antioquia y le siguieron el departamento del Valle, Huila, Risaralda, Chocó, Norte de Santander, entre otros.

La articulación institucional ha sido clave para el éxito del mecanismo en regiones como Antioquia. Allí se aprobó el proyecto de agua y saneamiento básico en el corregimiento Nueva Colonia en el municipio de Turbo por más de 112.000 millones de pesos siendo este el proyecto más grande del Mecanismo Obras por Impuestos hasta la fecha.

La concentración territorial del mecanismo de obras por impuestos es un desafío importante de asumir. Las regiones como el Alto Patía, Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño han concentrado una alta tasa de proyectos a través del mecanismo mientras que regiones como el Sur de Córdoba, la Macarena en Guaviare y el Pacífico Medio son las menos atendidas por el mecanismo. Así mismo, 28 municipios PDET y 44 municipios ZOMAC no han recibido ningún beneficio de obras por Impuestos, la mayoría de estos se encuentra en la región Pacífica.



Tomado de: Fundación Ideas para la Paz, 2025.

Al 2024 estas inversiones directas han beneficiado a más de 264 municipios PDET y ZOMAC con más de 410 proyectos por más de 2,9 billones de pesos. Los departamentos que más se han beneficiado del mecanismo son: Antioquia, Arauca, Tolima, Cauca, Casanare, Putumayo, Valle del Cauca, Cesar, La Guajira, Norte de Santander. Así mismo, los sectores en los que más se ha invertido a través del mecanismo han sido: transporte, Educación, Energía y Vivienda, ciudad y territorio.

Según el DNP, los municipios ZOMAC con proyectos ejecutados mediante Obras por Impuestos presentan mejores indicadores en varias dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

frente a aquellos sin proyectos, particularmente en materia de acceso a servicios básicos, calidad de vivienda, aseguramiento en salud e informalidad laboral. También muestran mejores resultados en movilización de recursos y ordenamiento territorial según la Medición de Desempeño Municipal (MDM). Esto sugiere un efecto positivo del mecanismo en mejorar capacidades institucionales y condiciones sociales habilitantes, cuando logra implementarse correctamente.

SECTOR	No. PROY.	VALOR
TRANSPORTE	93	\$ 1.139.737.839.784
EDUCACIÓN	192	\$ 915.676.269.006
ENERGÍA	44	\$ 289.042.288.596
VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	38	\$ 244.795.995.748
EDUCACIÓN - ICBF	21	\$ 147.074.192.820
GESTIÓN DEL RIESGO	3	\$ 95.824.269.358
EDUCACIÓN - TRABAJO	4	\$ 47.356.228.902
PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES - PSA	5	\$ 37.692.441.462
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	1	\$ 29.810.161.885
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN - ICBF	1	\$ 10.750.581.996
SALUD	7	\$ 5.948.026.706
DEPORTE	1	\$ 3.556.798.112
TOTALES	410	\$ 2.967.265.094.375

Tomado de: Presentación ART - Comisión Accidental Obras por Impuestos, 2024.

La participación sectorial del mecanismo es un reto por afrontar en su cualificación. La baja participación de sectores como salud sugieren un desbalance institucional y una baja apuesta sectorial con el mecanismo como fuente alternativa de financiación a iniciativas que cierran brechas territoriales y atiendan necesidades urgentes en los territorios. En otros casos como el sector Educación, hay una gran cantidad de proyectos que están centrados en brindar dotación de mobiliario y equipos para los centros educativos pero pocos proyectos para la construcción o mejora de la infraestructura educativa. Estos retos sectoriales manifiestan la importancia de que las cabezas de los sectores asuman un liderazgo rector más activo dentro del mecanismo para redirigir esfuerzos, articular proyectos que generen mayor impacto territorial y cautivar más contribuyentes para que se vinculen al mecanismo.

Planteamiento del problema: ordenamiento jurídico del mecanismo, ajustes legislativos y sus razones

Pese a sus avances, el mecanismo enfrenta una serie de desafíos estructurales que justifican la necesidad de una intervención legislativa. Estos desafíos constituyen problemas públicos que afectan la equidad, la eficiencia, la estabilidad jurídica y la sostenibilidad institucional del instrumento. Una apuesta legislativa para un mecanismo exitoso como lo es Obras por Impuestos podría resolver los problemas estructurales que hoy tiene y darle vida a su cualificación para potenciar su capacidad transformativa en el mediano y largo plazo. Algunos de los retos que este proyecto de ley busca solucionar son:

1. Dispersión normativa e inestabilidad jurídica

Desde su creación, el mecanismo ha sido objeto de múltiples modificaciones normativas: Leyes 1819 de 2016, 2010 de 2019, 2155 de 2021, 2277 de 2022, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294

de 2023), y al menos siete decretos reglamentarios (Decretos 1650/17, 1915/17, 2469/18, 1147/20, 1208/22, entre otros). Esta fragmentación normativa ha generado incertidumbre jurídica entre los contribuyentes y operadores del mecanismo, lo que desincentiva su uso o provocar desviaciones respecto a su propósito original como sucedió con las Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) o el constante riesgo que genera la periódica modificación al estatuto tributario por las reformas tributarias que son impulsadas por las inestables condiciones fiscales del país.

El proyecto de ley busca unificar y actualizar todo el marco normativo aplicable al mecanismo, garantizando su estabilidad, claridad y coherencia, a través de una ley ordinaria especial, evitando que cada reforma tributaria altere sus reglas de operación y le da vida jurídica independiente del Estatuto Tributario donde está alojado actualmente.

2. Desalineación del mecanismo con su finalidad original

Reformas recientes han modificado el alcance geográfico y temático del mecanismo, autorizando en su momento obras en territorios no PDET ni ZOMAC, e incluyendo sectores o proyectos de interés nacional ajenos a los objetivos de cierre de brechas y construcción de paz. Aunque varias de estas modificaciones fueron revertidas en la Ley 2277 de 2022, el riesgo de desnaturalización persiste si no se consolida un marco normativo estable y coherente con los principios de reparación territorial y equidad social. Este proyecto refuerza el sentido de construcción de paz y desarrollo territorial en las zonas más afectadas por el conflicto y donde esas brechas estructurales son persistentes.

3. Debilidad en la gobernanza, capacidades locales y articulación interinstitucional

La gestión actual del mecanismo presenta fallas en la articulación entre niveles de gobierno, la eficiencia en la viabilización de proyectos y la transparencia del proceso. Muchos municipios priorizados carecen de capacidad técnica para estructurar proyectos, lo que genera una alta concentración territorial de la inversión.

El proyecto de ley fortalece el componente de **gobernanza institucional**, asignando funciones específicas a la ART como administradora del banco de proyectos, al DNP como ente de planeación y evaluación, y a los sectores responsables como garantes del acompañamiento técnico y financiero. Además, se introducen mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, y se establece un marco de responsabilidades entre las partes.

4. Necesidad de consolidar al mecanismo como política pública estructural, no tributaria.

Actualmente, el mecanismo opera como un instrumento de cumplimiento tributario, sin un régimen autónomo de política pública. Ello limita su integración con los instrumentos de planeación (PATR, PND, planes sectoriales) y restringe la capacidad del Estado para diseñar estrategias de largo plazo en sectores clave como infraestructura, salud, educación o sostenibilidad ambiental.

La ley propuesta reconoce a Obras por Impuestos como una herramienta estructural de inversión social, construcción de paz y desarrollo territorial, estableciendo reglas técnicas para la estructuración, análisis de riesgo, sostenibilidad operativa y liquidación de los proyectos. Asimismo, habilita a las entidades territoriales con capacidad fiscal y administrativa para crear mecanismos similares sobre tributos locales, ampliando el alcance y la apropiación de instrumentos similares a nivel local.

Impacto fiscal

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza, para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Además, el mecanismo de Obras por Impuestos ya se encuentra reglamentado y en funcionamiento por el desarrollo administrativo y la implementación del artículo 238 de la Ley 1819 del 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el artículo 43 de la Ley 2155 de 2021 y el artículo 26 de la Ley 2277 del 2022. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

Así mismo, en la Sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del

análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con la información y la capacidad estadística, operativa y administrativa para realizar los respectivos estudios.

Conflicto de interés

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...).”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

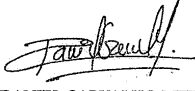
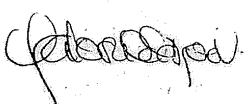
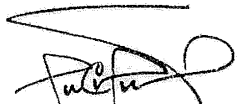
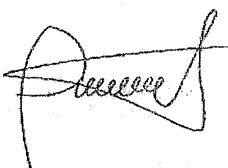
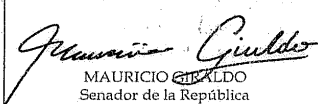
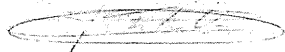
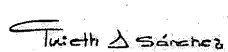
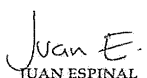
“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

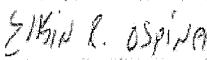
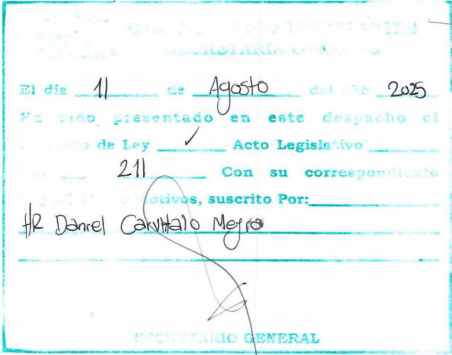
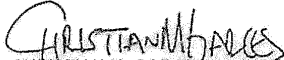
Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley su discusión o aprobación no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un Congresista, de su cónyuge, compañero

o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que el desarrollo de derechos consagrados en la Constitución Política, las disposiciones relativas a reglamentar el mecanismo Obras por Impuestos, no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Atentamente,

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara	 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ Representante a la Cámara
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander	 LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN Representante a la Cámara por Antioquia
 JOHN JAIRÓ GONZÁLEZ AGUDELO Representante a la Cámara Curul de Paz No. 3 Antioquia	 Esteban Quintero Gardona Senador de la República
 DANIEL RESTREPO CARMONA Representante a la Cámara por Antioquia	 MAURICIO GIRALDO Senador de la República
 JUAN FELIPE LEMOS URIBE Senador de la República	 LUIS MIGUEL LÓPEZ ARISTIZÁBAL Representante a la Cámara por Antioquia
 YULIETH ANDREA SÁNCHEZ Representante a la Cámara	 JUAN ESPINAL Representante a la Cámara
 JHON JAIRÓ BERRÍO LÓPEZ Miembro de la Cámara de Representantes Por el Departamento de Antioquia Congreso de la República de Colombia	 ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA Representante a la Cámara por Antioquia

	Partido Centro Democrático	
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ELKIN RODOLFO OSPINA OSPINA Representante a la Cámara Antioquia Partido Alianza Verde	
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara por Bogotá	

CONTENIDO

Gaceta número 1487 - Jueves, 21 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 210 de 2025 Cámara, por medio de la cual se rinde homenaje a la Federación Nacional de Cafeteros, en el marco del centenario de su fundación.	1
Proyecto de Ley número 211 de 2025 Cámara, por medio del cual se establece el Mecanismo de Obras por Impuestos y se dictan otras disposiciones.....	10