OBRAS POR IMPUESTOS, EL AVANCE DE LAS OBRAS PUBLICAS EN COLOMBIA A PARTIR DE LA INVERSIÓN PÚBLICO-TRIBUTARIA DEL SECTOR PRIVADO.

LAURA SOFIA CARVAJAL SUAREZ

CC BY NC ND

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO DE LA EMPRESA Y EL TRIBUTO
VILLAVICENCIO
2026

OBRAS POR IMPUESTOS, EL AVANCE DE LAS OBRAS PUBLICAS EN COLOMBIA A PARTIR DE LA INVERSIÓN PÚBLICO-TRIBUTARIA DEL SECTOR PRIVADO.

LAURA SOFIA CARVAJAL SUAREZ

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho de la Empresa y el Tributo

Asesor
Mg. OSCAR FERNANDO QUIROGA SANCHEZ
Magister en Derecho y Gestión Urbana

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO DE LA EMPRESA Y EL TRIBUTO
VILLAVICENCIO
2026

Autoridades Académicas

P. Álvaro José ARANGO RESTREPO, O.P.
Rector General

P. Adrián Mauricio GARCÍA PEÑARANDA, O.P.
Vicerrector Académico General

P. Luis Antonio ALFONSO VARGAS, O.P.
Rector Seccional Villavicencio

P. Juan Francisco CORREA HIGUERA, O.P.
Vicerrector Académico Seccional Villavicencio

Mg. Julieth Andrea SIERRA TOBÓN
Secretaria General Seccional Villavicencio

Mg. Julian Leonardo RIVEROS CRUZ
Decano de la Facultad de Derecho

Obras por impuestos, el avance de las obras publicas en Colombia a partir de la inversión público-tributaria del sector privado.

***Laura Sofia Carvajal Suarez*[1]**

***Oscar Fernando Quiroga Sánchez (dir)*[2]**

Resumen

El presente abarca el mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia, que se origina en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, como estrategia de articulación público-privada para la ejecución y realización de infraestructura pública. El objetivo del estudio es determinar en qué medida este instrumento tributario ha impulsado la eficiencia en la ejecución de obras públicas frente a los mecanismos tradicionales de contratación estatal. Metodológicamente, se realizó una revisión documental y bibliográfica de fuentes institucionales y académicas (ART, DNP, Ministerio de Hacienda), complementada con el análisis del marco normativo (Ley 1819 de 2016, Ley 2010 de 2019, decretos reglamentarios) y de cifras reportadas entre 2020 y 2026. Se concluye que Obras por Impuestos constituye un mecanismo eficaz pero aún modesto frente a la inversión pública total, cuya eficiencia requiere, metas sectoriales definidas y estabilidad institucional a largo plazo.

Palabras clave: Ejecución, inversión público-privada, infraestructura pública, tributo.

Abstract

This study examines the Public Works for Taxes mechanism in Colombia, established by Article 238 of Law 1819 of 2016, as a public-private partnership strategy for the execution and implementation of public infrastructure projects. The objective is to determine the extent to which

[1] Autor de contacto: pregrado en derecho de la universidad Santo Tomas sede Villavicencio, Meta / Correo electrónico: abglaurasuarez@gmail.com

[2] Abogado de la Universidad Santo Tomás de Villavicencio, Especialista en Derecho Urbano, Magister en Derecho y Gestión Urbana de la Universidad del Rosario, Magister en Historia de la Universidad Sergio Arboleda, Asesor y Consultor en el sector público y privado en asuntos urbanísticos, ambientales y policivos. Correo electrónico: oscarquiroga@ustavillavicencio.edu.co

this tax instrument has improved the efficiency of public works projects compared to traditional government contracting mechanisms. Methodologically, a documentary and bibliographic review of institutional and academic sources (ART, DNP, Ministry of Finance) was conducted, complemented by an analysis of the regulatory framework (Law 1819 of 2016, Law 2010 of 2019, implementing decrees) and data reported between 2018 and 2026. The study concludes that Public Works for Taxes is an effective mechanism, but still modest in relation to total public investment, and its efficiency requires clearly defined sectoral goals and long-term institutional stability.

Keywords*:* execution, public-private investment, public infrastructure, tax.

Introducción

En Colombia, la culminación de las obras publicas han presentado una deficiencia por diferentes motivos como: sobrecostos, ineficiencia operativa, reducción en la materia prima dando como consecuencia resultados de baja calidad, abandono por parte del contratista del proyecto, ausencia de interventorías, entre demás motivos. Que terminan en los denominados “elefantes blancos” los cuales son obras o proyectos públicos de gran inversión que quedan inconclusos sin generar los beneficios prometidos, debido a sus altos costos de construcción y mantenimiento frente al beneficio real que produce (Portafolio, 2024).

Este panorama se agudizó en los territorios más golpeados por el conflicto armado, donde la débil presencia institucional y las brechas de infraestructura han limitado el desarrollo económico y social de las comunidades rurales (Universidad de Antioquia, s.f.). En medio de una crisis fiscal derivada de la caída de los precios internacionales del petróleo en 2014 (Portafolio, 2016). Bajo la preocupación financiera, el Estado se ve en la necesidad de busca alternativas que le permitan ejecutar proyectos sociales de infraestructura sin comprometer el dinero del Estado, con el propósito de permitirle a la comunidad acceder a garantías sin necesidad de crear más deuda pública.

Como solución a esta problemática surge Obras por impuestos creado por el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, inspirado en un modelo que ya operaba con resultados favorables en Perú desde 2008 (El Espectador, 2026; Semana, 2020). La hipótesis subyacente del mecanismo es que el sector privado, al ejecutar directamente los proyectos con supervisión estatal, puede trasladar su

eficiencia de gestión —en tiempos, costos y calidad— a la obra pública, superando así las limitaciones tradicionales de la contratación estatal (El País, 2025).

Sin embargo, resulta necesario analizar qué tan efectivo ha sido este instrumento, qué dificultades atraviesa o le impiden una ejecución ideal y qué limitaciones podría acarrear. Estas razones constituyen el problema central de esta investigación: ¿hasta qué punto la inversión público-tributaria del sector privado, a través de Obras por Impuestos, ha mejorado realmente la eficiencia en la ejecución de las obras públicas en Colombia?

Para responder ese interrogante, el artículo se organiza en tres capítulos. El primero reconstruye las limitaciones históricas del Estado colombiano en la ejecución de obra pública, como diagnóstico que explica el origen del mecanismo. El segundo describe su funcionamiento jurídico y operativo, precisando su naturaleza tributaria, sus modalidades y su ciclo de ejecución. El tercero examina los avances alcanzados en términos de eficiencia y desarrollo territorial entre 2018 y 2026, así como los cuellos de botella que persisten. El texto cierra con una reflexión sobre el alcance real del instrumento y sobre las condiciones que determinarían su consolidación.

Metodología de análisis y recolección de datos

El presente estudio se desarrolló bajo el método histórico-lógico, mediante la técnica de investigación documental, la cual consiste en revisar material bibliográfico sobre el objeto de estudio para realizar un análisis del contenido seleccionado (Redalyc, s.f.). La unidad de análisis la constituyen los documentos, normas y publicaciones relacionadas con la implementación del mecanismo de Obras por Impuestos en Colombia entre el año 2016 —fecha de su creación mediante la Ley 1819— y 2026, considerando tanto su aplicación en el ámbito nacional (municipios PDET y ZOMAC) como su reciente expansión al nivel territorial y distrital (Bogotá).

Se priorizaron documentos publicados por entidades oficiales, medios de comunicación reconocidos y repositorios institucionales de universidades, descartando fuentes sin respaldo verificable. La búsqueda se realizó mediante bases de datos web y repositorios académicos, utilizando como palabras clave: *obras por impuestos, ZOMAC, PDET, eficiencia en la ejecución de obras públicas* e *inversión público-privada en Colombia*.

El análisis se organizó en tres momentos que corresponden a los objetivos específicos: la reconstrucción del diagnóstico previo a 2016, la descripción del diseño normativo y operativo del

mecanismo, y la contrastación de ese diseño con los resultados reportados oficialmente. Esto, con el propósito de acceder a información útil que dé apertura a un análisis y una reflexión realista, basados en hechos comprobados, datos verificables y fuentes sólidas.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el impacto del mecanismo de obras por impuestos en Colombia, a partir de la participación del sector privado en la inversión tributaria.

Objetivos específicos

- Identificar las limitaciones históricas del Estado colombiano en la ejecución de obras públicas antes de la implementación del mecanismo.
- Describir el funcionamiento del modelo de obras por impuestos como instrumento de inversión público-tributaria.
- Examinar los avances generados en términos de eficiencia y desarrollo territorial tras su implementación.

Pregunta problematizadora

¿Hasta qué punto la inversión público-tributaria del sector privado, a través de obras por impuestos, ha mejorado la eficiencia en la ejecución de las obras públicas en Colombia?

Capítulo 1. limitaciones históricas del estado colombiano en la ejecución de obras públicas

Antes de la implementación de Obras por Impuestos en 2016, Colombia atravesaba por una marcada carencia de eficiencia en la ejecución de infraestructura pública, que puede abordarse de manera precisa en tres aspectos.

1.1 Carencia de planeación efectiva por parte de los intervinientes

Diversos análisis sobre contratos firmados en el sector público evidencian deficiencias en su planeación: “a esto se sumaban diseños iniciales defectuosos que debían modificarse una vez comenzada la ejecución de los contratos, generando sobrecostos evidentes, además de estudios de tráfico poco confiables que casi siempre subestimaban o sobreestimaban la demanda real” (Razón Pública, 2011). Este patrón de fallas se repite una y otra vez, normalizando la mala proyección y ejecución en las obras públicas que entrega el Estado, hasta volver común la no entrega del proyecto o, en su defecto, una entrega que en corto plazo se deteriora porque no fue elaborada bajo parámetros profesionales de construcción, o porque se estimó una suma monetaria insuficiente que obligó a ahorrar presupuesto reduciendo la calidad de los materiales. El siguiente caso ilustra esa dinámica.

1.1.1 El caso: Represa (Distrito de Riego) del Río Ranchería

- **Objetivo original**: abastecer los acueductos y sistemas de riego de 9 municipios de La Guajira, garantizando agua para consumo humano y agricultura en una de las regiones más golpeadas por la pobreza y el olvido estatal del país.
- **Contratación**: los contratos se celebraron desde 2001; las obras de construcción iniciaron en 2005.
- **Ejecución**: solo se llegó a desarrollar la fase I del proyecto —la presa “El Cercado”—, construida entre el 10 de enero de 2006 y el 30 de noviembre de 2010. Las obras se detuvieron en 2010 (Semana, 2023).
- **Resultado**: a pesar de una inversión de más de 574.000 millones de pesos desde 2002, la obra nunca entró en operación para su propósito principal. Lo único que terminó construido sirve únicamente para regular el caudal del río, pero no para llevar agua a los territorios que se iban a beneficiar (Cambio Colombia, 2024).
- **Falla de origen**: según explicó un funcionario de la Contraloría, la mayoría de los problemas de este tipo de obras se evidencian desde el comienzo, desde los estudios y diseños iniciales —por ejemplo, no advertir a tiempo condiciones del terreno o de conexión con la red de distribución—, lo que hace que después sea imposible o extremadamente costoso poner la obra en funcionamiento (Semana, 2023).

- **Situación legal**: el caso llegó incluso al Consejo de Estado, que le ordenó al Gobierno concluir las obras de la represa, sin que a la fecha se haya resuelto completamente (Semana, 2023).

Este caso permite corroborar que un mal análisis previo sobre el terreno y la estructura, la falta de estudios técnicos y la carencia de permisos ambientales son el resultado de una mala proyección inicial, que trae como consecuencia una obra inconclusa que afecta a nueve municipios cuyos habitantes, por más de quince años, siguen esperando que a sus hogares llegue agua potable. Pese a esa deficiencia, el proyecto solo pudo ejecutar una fase de las varias proyectadas y, en la actualidad, el dinero que el Estado destinó a esa contratación ya no existe, así como tampoco existe la obra que nunca se entregó.

1.2 Corrupción en la contratación estatal

La corrupción en la contratación pública ocasiona altos y graves costos que repercuten en lo político y lo social, generando ineficiencia, baja calidad y sobrecostos que las entidades y empresas terminan siendo incapaces de cubrir, como resultado de sobornos y prácticas irregulares en los procesos de compras estatales (Universidad Militar Nueva Granada, s.f.).

Esta situación es la más crítica y constituye el móvil de la falta de terminación de las obras, debido a que, mediante artimañas, el Estado y los sectores de interés contratan evadiendo la normativa con el fin de obtener beneficio personal por encima del beneficio general, sin importar cuántas vías, colegios, comedores comunitarios o acueductos queden sin terminar. Para ellos el tema de interés es fingir la ejecución de un contrato mientras se lucran del dinero de los ciudadanos, hasta que esa suma se agota y dejan a medias un proyecto que pudo beneficiar a cientos de personas, pero que en la actualidad o nunca se inició o solo dejó ruinas.

El caso más emblemático de esta problemática en la última década fue el escándalo de Odebrecht, cuando una corte del Distrito de Nueva York inició en 2017 un proceso judicial contra la multinacional brasileña por sobornos pagados a funcionarios públicos colombianos para incidir en la adjudicación de contratos de obra pública (Universidad Cooperativa de Colombia, s.f.).

1.3 El fenómeno de los “elefantes blancos”

Quizás la evidencia más contundente de la ineficiencia histórica del Estado es la magnitud del fenómeno de obras inconclusas. “Según datos de la Auditoría General de la República y las

contralorías locales, entre 1991 y 2023 se registraron más de 1.753 obras públicas inconclusas en el país, con un costo acumulado cercano a los seis billones de pesos y un costo promedio por obra de 6.927 millones de pesos" (Infobae, 2024).

Estas situaciones siguen ocurriendo. Aunque las cifras son históricamente alarmantes, no existe evidencia de que el fenómeno haya disminuido; por el contrario, los elefantes blancos continúan apareciendo y, peor aún, contratistas que dejaron sin garantías a los ciudadanos siguen operando y contratando con el Estado en la actualidad. Ello alimenta la incertidumbre social de creer que el problema no acabará y que se seguirán gastando los recursos públicos en necesidades particulares, sin que se reprenda o se sancione de tal modo que en Colombia el contratista respete el dinero del pueblo y las entidades encargadas de controlar y salvaguardar el patrimonio público cumplan su deber.

En conjunto, estas tres limitaciones —planeación deficiente, corrupción y obras abandonadas o "elefantes blancos"— configuraron, durante más de dos décadas previas a 2016, un patrón de ineficiencia repetitiva en la ejecución de obra pública en Colombia. Este diagnóstico es precisamente el que sirvió de justificación para explorar alternativas como Obras por Impuestos, bajo la premisa de que el sector privado, al asumir directamente la ejecución y el riesgo financiero del proyecto, y con la condición de no obtener el paz y salvo tributario hasta culminar el objeto de la obra, tendría mayores probabilidades de entregar resultados de calidad y de garantizar una infraestructura pública útil y segura.

Ahora bien, identificar el problema no equivale a comprender la solución. Si el diagnóstico apuntaba a fallas de planeación, de control y de incentivos, la pregunta que sigue es cómo se diseñó jurídicamente un instrumento que pretende corregirlas desde el propio recaudo tributario. A ello se dedica el capítulo siguiente.

Capítulo II. funcionamiento del modelo de obras por impuestos como instrumento de inversión público-tributaria

2.1. Origen normativo y evolución del mecanismo

Obras por Impuestos nace con el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, en el marco de la reforma tributaria estructural que siguió a la firma del Acuerdo Final de Paz. Su lógica responde a

una necesidad concreta: llevar inversión a los territorios donde el conflicto armado dejó las mayores brechas de infraestructura, sin depender exclusivamente de la capacidad de ejecución de las entidades públicas ni del incremento del gasto presupuestal. Para delimitar ese universo territorial, el Decreto 1650 de 2017 identificó las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), mientras que el Decreto Ley 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que agrupan los municipios priorizados en dieciséis subregiones del país.

La reglamentación inicial se produjo con los decretos 1915 de 2017 y 2469 de 2018, que incorporaron el procedimiento al Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria 1625 de 2016 y establecieron las etapas de presentación de iniciativas, estructuración, registro en el banco de proyectos, selección, vinculación del impuesto y constitución de la fiducia (Ministerio de Minas y Energía, 2021). El mecanismo comenzó a operar efectivamente en 2018.

Posteriormente, el artículo 71 de la Ley 1943 de 2018 introdujo una segunda opción del mecanismo, la cual fue ratificada por el artículo 79 de la Ley 2010 de 2019 —tras la declaratoria de inexequibilidad de la Ley de Financiamiento por vicios de procedimiento— y quedó incorporada como artículo 800-1 del Estatuto Tributario. Esta segunda opción fue reglamentada por el Decreto 1147 de 2020, que adicionó veintisiete artículos al Decreto 1625 de 2016 y desarrolló las reglas, actores, criterios y requisitos de ejecución, así como la expedición de los Títulos para la Renovación del Territorio (Actualícese, 2020). Desde entonces coexisten en el ordenamiento dos opciones del mismo mecanismo: la denominada *opción fiducia*, del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, y la *opción convenio*, del artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

2.2. Naturaleza jurídica: una forma de extinción de la obligación tributaria

Desde la perspectiva del derecho tributario, la precisión conceptual es indispensable: Obras por Impuestos no es una exención, ni una deducción, ni un descuento tributario. No reduce el monto del impuesto a cargo del contribuyente ni disminuye la base gravable. Se trata de una modalidad excepcional de extinción de la obligación tributaria sustancial, en la que el pago en dinero al Tesoro Nacional se sustituye por la ejecución material de un proyecto de inversión previamente viabilizado por el Estado, o bien por la entrega de un título negociable emitido una vez la obra ha sido recibida a satisfacción.

Esta distinción tiene tres consecuencias analíticas relevantes. La primera es que el recaudo no se pierde: se transforma en activo físico localizado en un territorio determinado. La segunda es que el contribuyente no obtiene una ventaja fiscal en sentido estricto, sino la posibilidad de decidir el destino territorial y sectorial de una porción de su tributo, dentro de las opciones que el propio Estado ha aprobado previamente. Y la tercera, de mayor densidad jurídica, es que el mecanismo introduce una destinación específica de facto sobre una renta nacional —el impuesto sobre la renta—, lo que genera una tensión con el principio de unidad de caja y con la regla del artículo 359 de la Constitución Política, que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica salvo las excepciones allí previstas. El legislador resolvió esa tensión mediante el sometimiento del mecanismo a un cupo anual máximo aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), de modo que el impacto sobre el presupuesto general se mantenga acotado y previsible.

2.3. Sujetos, requisitos y límites

Pueden acceder al mecanismo los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, umbral equivalente a poco más de mil quinientos millones de pesos según el valor de la UVT vigente para 2024 (Instituto Nacional de Contadores Públicos [INCP], 2025). En la opción fiducia el sujeto habilitado es la persona jurídica contribuyente del régimen ordinario o especial; en la opción convenio pueden participar personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad (Decreto 1147 de 2020).

El límite cuantitativo es igualmente preciso: el contribuyente puede destinar hasta el 50 % del impuesto sobre la renta a su cargo a la financiación y ejecución del proyecto. En la opción convenio, además, el valor comprometido no puede superar el 30 % del patrimonio contable del contribuyente, regla que busca asegurar que la empresa cuente con capacidad financiera real para culminar la obra con recursos propios antes de recibir contraprestación alguna.

Los proyectos deben estar ubicados en municipios PDET o ZOMAC —o beneficiarlos— y ser de trascendencia económica y social, dentro de líneas de inversión taxativamente habilitadas: infraestructura vial y de transporte, energía, agua potable y saneamiento básico, educación pública, salud pública, bienes públicos rurales, infraestructura productiva, cultural y deportiva, tecnologías

de la información y las comunicaciones, adaptación al cambio climático, gestión del riesgo y pagos por servicios ambientales.

2.4. Las dos modalidades de ejecución

La diferencia entre las dos opciones no es meramente formal: determina el momento en que el contribuyente se desprende de los recursos, el instrumento con el que se extingue la obligación y el tipo de riesgo que asume.

Tabla 1.
Modalidades de ejecución

Criterio	**Opción fiducia (art. 238, Ley 1819 de 2016)**	**Opción convenio (art. 800-1 E.T.)**
Sujeto habilitado	Personas jurídicas contribuyentes de renta	Personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad
Origen de los recursos	El valor del impuesto se deposita en un patrimonio autónomo con destinación exclusiva al proyecto	Recursos propios de la caja de la empresa, con posterior compensación
Instrumento de extinción	Vinculación directa del impuesto al proyecto	Títulos para la Renovación del Territorio (TRT), negociables
Disponibilidad del banco de proyectos	Primeros tres meses de cada año	Marzo y septiembre de cada año
Límite específico	Hasta el 50 % del impuesto a cargo	Hasta el 50 % del impuesto a cargo y máximo 30 % del patrimonio contable

Nota. Elaboración con base en la Ley 1819 de 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el Decreto 1147 de 2020 y la Agencia de Renovación del Territorio (s.f.).

En términos prácticos, la opción fiducia inmoviliza el impuesto en un vehículo fiduciario que blinda los recursos frente al riesgo patrimonial de la empresa y frente a desviaciones de destinación, mientras que la opción convenio exige un esfuerzo de caja anticipado que solo se recupera cuando el Ministerio de Hacienda expide los títulos, una vez recibida la obra a satisfacción (Portafolio, 2026). Esta última modalidad resulta más exigente en liquidez, pero otorga mayor flexibilidad operativa, y explica que la fiducia haya concentrado históricamente la mayor parte de los proyectos aprobados.

2.5. El ciclo del proyecto y los controles institucionales

El procedimiento articula a cuatro actores estatales y a la comunidad beneficiaria, y se desarrolla en etapas sucesivas de verificación:

1. **Presentación de la iniciativa.** El proyecto puede ser propuesto por una entidad territorial, por la comunidad o por el propio contribuyente interesado.
2. **Estructuración y viabilidad sectorial.** El ministerio del sector correspondiente —Transporte, Educación, Minas y Energía, Vivienda, entre otros— evalúa la pertinencia técnica y emite el concepto de viabilidad.
3. **Verificación técnica y registro.** El Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio revisan los requisitos técnicos y generales; superado ese doble filtro, el proyecto se inscribe en el banco de proyectos de la ART, que funciona como oferta pública sobre la cual los contribuyentes manifiestan su interés (Portafolio, 2026).
4. **Vinculación del impuesto.** La ART verifica los requisitos de la empresa postulante y expide el acto administrativo que vincula al contribuyente con el proyecto, siempre dentro del cupo anual aprobado por el CONFIS.
5. **Ejecución, interventoría y supervisión.** El contribuyente ejecuta directamente o subcontrata la obra, bajo interventoría contratada para el efecto y supervisión de la entidad pública competente. Los mayores valores que superen el rubro de imprevistos son asumidos por el contribuyente sin derecho a reembolso.
6. **Entrega y extinción de la obligación.** Solo cuando la obra es recibida a satisfacción se produce el efecto tributario: en la opción convenio, mediante la expedición de los TRT, títulos negociables aplicables al pago del impuesto sobre la renta del portador; en la opción fiducia, mediante la liberación definitiva de los recursos del patrimonio autónomo.

El punto decisivo del diseño está en la etapa seis. A diferencia de la contratación estatal tradicional, donde el contratista recibe anticipos y pagos parciales contra avance de obra, aquí el beneficio tributario se materializa al final. El incentivo económico del contribuyente coincide, por construcción normativa, con el interés público en que la obra se termine: una obra inconclusa no extingue la obligación tributaria y, por lo tanto, representa para la empresa una pérdida patrimonial neta. Este es, en esencia, el mecanismo institucional mediante el cual el modelo pretende conjurar el fenómeno descrito en el capítulo anterior.

2.6. La expansión al nivel territorial: el caso de Bogotá

La lógica del mecanismo desbordó su ámbito original. Bogotá lo incorporó a su régimen tributario distrital a través del artículo 287 del Acuerdo 927 de 2024, que adoptó el Plan Distrital

de Desarrollo, y lo reglamentó mediante el Decreto Distrital 054 del 6 de febrero de 2025, complementado por el Manual Operativo del Mecanismo de Obras por Impuestos adoptado por la Resolución Conjunta SDH-000066 del 19 de junio de 2025 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2025). La estructura replica el modelo nacional: dos modalidades —convenio y fiducia—, estructuración conforme a la metodología de la Secretaría Distrital de Planeación, registro en el Banco de Proyectos de Inversión, autorización y fijación de cupo por el CONFIS Distrital, y emisión de Títulos para la Renovación del Territorio Distrital una vez recibida la obra (Pérez-Llorca, 2025).

Esta expansión, sin embargo, no está exenta de discusión jurídica. La doctrina ha señalado que el mecanismo distrital, a diferencia del nacional, tiene origen reglamentario y no legal, lo que abre interrogantes sobre la autonomía fiscal de las entidades territoriales, sobre el alcance de la competencia de los concejos para votar tributos de conformidad con la Constitución y la ley, y sobre la validez y negociabilidad de los títulos distritales (Grant Thornton, 2025). Se trata de un debate abierto que excede el objeto de este artículo, pero que revela un dato relevante para el análisis: la difusión del modelo ha avanzado más rápido que su decantación jurídica.

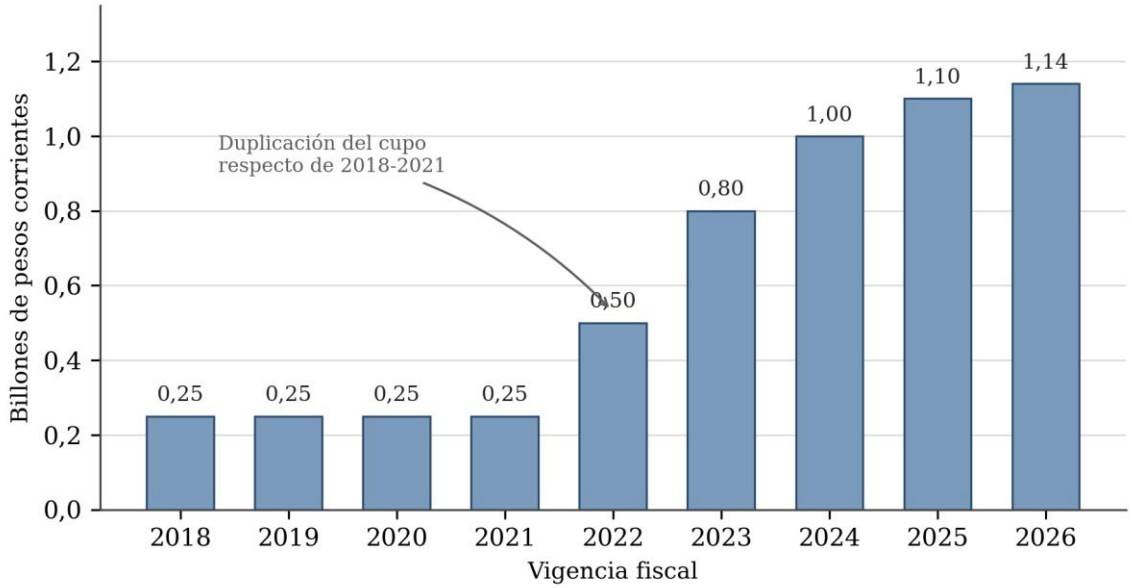
Capítulo III. avances en eficiencia y desarrollo territorial tras la implementación del mecanismo

3.1. La evolución cuantitativa: de instrumento marginal a política consolidada

El primer indicador de la trayectoria del mecanismo es el cupo anual autorizado por el CONFIS. Entre 2018 y 2021 permaneció estable en 250.000 millones de pesos anuales; en 2022 se duplicó a 500.000 millones; en 2023 ascendió a 800.000 millones; en 2024 alcanzó el billón de pesos; en 2025 llegó a 1,1 billones y en 2026 a 1,14 billones (Portafolio, 2026). En ocho años, la capacidad anual del instrumento se multiplicó por más de cuatro.

Figura 1

Evolución del cupo anual aprobado por el CONFIS para Obras por Impuestos, 2018-2026



Nota. Elaborado con base en el balance de la Agencia de Renovación del Territorio reportado por Portafolio (2026). Cifras en billones de pesos corrientes; el dato de 2026 corresponde al cupo aprobado para la vigencia.

La Figura 1 permite identificar dos fases claramente diferenciadas. Entre 2018 y 2021 el instrumento operó con un cupo constante de 250.000 millones de pesos anuales, propio de una etapa de prueba en la que tanto las entidades públicas como los contribuyentes estaban aprendiendo a usar un procedimiento nuevo. A partir de 2022 la curva se quiebra: el cupo se duplica y desde entonces crece de manera sostenida hasta superar el billón de pesos. Ese punto de inflexión marca el paso del mecanismo de una fase experimental a una fase de consolidación como fuente ordinaria de financiación territorial.

El resultado agregado es igualmente significativo. Según el balance entregado por la Agencia de Renovación del Territorio, el mecanismo ha movilizado cerca de 4,9 billones de pesos desde 2018, con más de seiscientos proyectos aprobados, 317 empresas vinculadas y presencia en 294 municipios del país (Portafolio, 2026). En la vigencia 2025, por ejemplo, se viabilizaron 137 proyectos por un valor cercano a 1,6 billones de pesos, el mayor volumen registrado hasta ese momento (Actualícese, 2025).

Estas cifras permiten una primera lectura: el mecanismo dejó de ser un experimento normativo para convertirse en una fuente estable de financiación de infraestructura en los

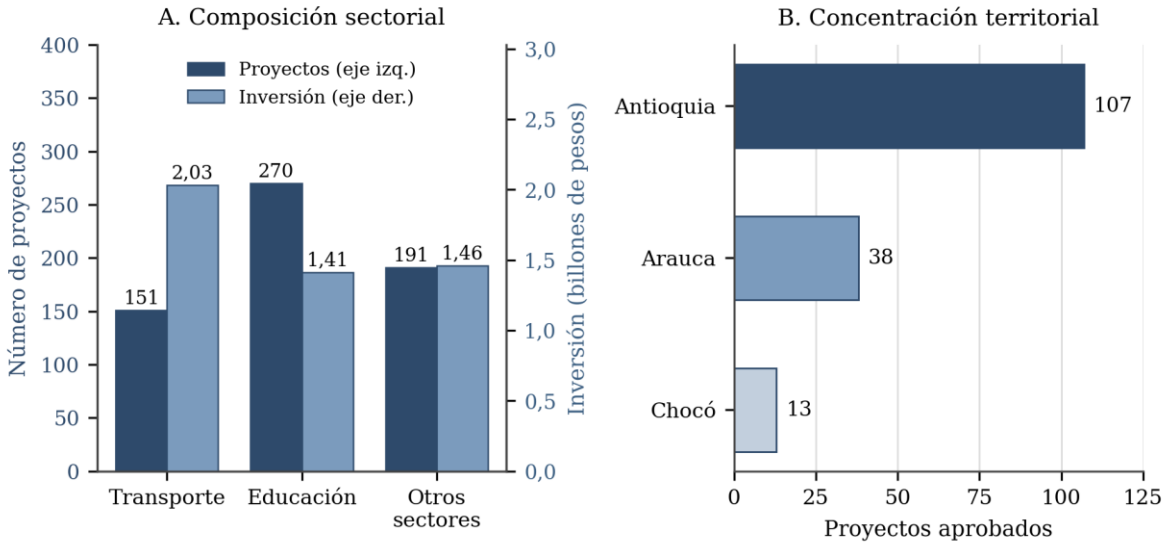
territorios priorizados, junto a las regalías, el Presupuesto General de la Nación y la cooperación internacional (Forbes Colombia, 2025).

3.2. La composición sectorial de la inversión

La distribución por sectores revela cuáles brechas ha atendido efectivamente el instrumento. El sector transporte concentra 151 proyectos históricos por 2,03 billones de pesos, mientras que educación ocupa el segundo lugar con 270 proyectos por 1,41 billones; les siguen, con montos considerablemente menores, vivienda, minas y energía, y gestión del riesgo (Portafolio, 2026).

Figura 2

Composición sectorial de la inversión y concentración territorial de los proyectos aprobados



Nota. Elaborado con base en el balance histórico de la Agencia de Renovación del Territorio reportado por Portafolio (2026).

En el panel A, la categoría “otros sectores” agrupa vivienda, minas y energía, gestión del riesgo y las demás líneas de inversión habilitadas, y se obtiene por diferencia frente al total reportado. El panel B contrasta el departamento con mayor número de proyectos, el que ocupa el segundo lugar y el de menor participación entre los beneficiados.

El contraste entre ambos sectores es ilustrativo. Transporte registra menos proyectos pero mayor inversión, lo que corresponde a obras de alto costo unitario —vías terciarias, puentes, pavimentaciones— con impacto directo sobre la conectividad y la comercialización de la producción rural. Educación, en cambio, registra casi el doble de proyectos con menor valor promedio, lo que refleja intervenciones de dotación, mejoramiento y adecuación de sedes educativas, de menor costo pero de cobertura poblacional más amplia. Ambas líneas coinciden con dos de las carencias históricas de los municipios PDET y ZOMAC.

En el plano de la ejecución concreta, los reportes territoriales permiten observar el tipo de bienes que produce el mecanismo: mejoramiento y pavimentación de vías terciarias, construcción de puentes vehiculares, reconstrucción de instituciones educativas, dotación tecnológica escolar, optimización de sistemas de acueducto urbano e instalación de soluciones solares fotovoltaicas, entre otros (Agencia de Renovación del Territorio, s.f.; El Colombiano, 2026). Se trata, en su mayoría, de infraestructura de escala intermedia, técnicamente manejable y con resultados verificables en plazos relativamente cortos, lo que reduce estructuralmente la exposición del mecanismo al tipo de fracaso descrito en el capítulo primero.

3.3. El desempeño territorial y la paradoja de la equidad

La distribución entre las dos categorías de municipios priorizados muestra un balance razonable: en el período más reciente, 225 proyectos por 2,5 billones de pesos se aprobaron en municipios PDET y 254 proyectos por 1,4 billones en municipios ZOMAC (Portafolio, 2026). Es decir, los municipios PDET —los de mayor prioridad en la implementación del Acuerdo de Paz— recibieron menos proyectos pero mayor inversión por proyecto.

El problema aparece al desagregar por departamentos, como se aprecia en el panel B de la Figura 2. Antioquia encabeza el listado con 107 proyectos aprobados por 1,34 billones de pesos, muy por encima de Arauca, que ocupa el segundo lugar con 38 proyectos, mientras que el Chocó apenas registra trece proyectos históricos, la cifra más baja entre los departamentos beneficiados. El propio director de la ART explicó que esa diferencia responde a la fortaleza del tejido empresarial de cada región, pues las empresas tienden a ejecutar los proyectos dentro de su radio de acción territorial. En el Pacífico el rezago es más marcado: el mecanismo no ha llegado a

municipios como Guapi, Timbiquí o López de Micay, y en Nariño la zona cordillerana permanece sin proyectos mientras la costera sí ha recibido inversión (Portafolio, 2026).

Aquí se encuentra la paradoja central del modelo. El mecanismo fue diseñado para cerrar brechas territoriales, pero su motor es la decisión voluntaria de un contribuyente que naturalmente invierte donde opera. En consecuencia, la inversión se distribuye siguiendo la geografía del tejido empresarial y no la geografía de la necesidad. Donde hay empresa hay obra; donde no la hay, el mecanismo simplemente no opera. La ausencia de una norma que obligue a distribuir los recursos de forma equitativa entre subregiones constituye, por ello, un problema estructural y no una falla de implementación (Portafolio, 2026).

3.4. La eficiencia: qué mejoró realmente

Frente a la pregunta que orienta esta investigación, conviene distinguir entre eficiencia en la asignación de riesgos y eficiencia en los tiempos de entrega.

En cuanto a la asignación de riesgos, la mejora es clara y verificable en el propio diseño normativo. El contribuyente asume el riesgo de sobrecosto sin derecho a reembolso; la extinción de la obligación tributaria está condicionada a la entrega efectiva de la obra; la interventoría es obligatoria y la supervisión recae en la entidad pública competente. Frente al modelo tradicional —donde el contratista puede recibir anticipos, suspender la ejecución y dejar la obra inconclusa trasladando la pérdida al erario—, la inversión de la carga del riesgo es sustantiva. En términos económicos, el mecanismo alinea el interés privado con el resultado público: el contribuyente no gana por ejecutar, sino por terminar.

Esa diferencia se aprecia mejor por contraste. Mientras el balance histórico de la obra pública tradicional registra 1.114 proyectos sin terminar por 54 billones de pesos y 408 obras identificadas como elefantes blancos por 4,4 billones, según el informe de la Contraloría General de la República entregado en el proceso de empalme de 2026 (Noticias RCN, 2026), el universo de Obras por Impuestos —de escala mucho menor— no ha registrado un fenómeno equivalente de abandono masivo. La comparación no es simétrica y debe leerse con cautela, pues los montos, la complejidad técnica y la antigüedad de los proyectos difieren notablemente; pero permite sostener que el mecanismo ha evitado reproducir, hasta ahora, el patrón que motivó su creación.

En cuanto a los tiempos, el balance es más matizado. El propio director de la ART reconoció que la verificación de requisitos constituye un cuello de botella, comparable al que enfrenta el Sistema General de Regalías a través de los OCAD, y que suele demorarse por sobrecarga de funcionarios o por vinculación tardía del personal encargado. A ello se suma que, del listado de dieciséis proyectos insignia de mayor impacto subregional compartido por la entidad, dos —uno en Tierralta, Córdoba, y otro en Algeciras, Huila— permanecían en fase de preparación sin haber iniciado obra física, pese a estar entre las inversiones más representativas del mecanismo (Portafolio, 2026). La eficiencia, entonces, no se ha trasladado íntegramente del sector privado al sector público: se ha trasladado en la fase de ejecución, pero no en la fase de estructuración y aprobación, que sigue dependiendo de la capacidad administrativa del Estado.

3.5. Los límites del instrumento

Además de la concentración territorial y de la demora en la verificación de requisitos, tres limitaciones adicionales merecen ser señaladas.

La primera es de escala. Los 4,9 billones de pesos movilizados en ocho años representan una fracción menor de la inversión pública total del país; a modo de referencia, el presupuesto anual del Distrito Capital para 2026 asciende a 40,4 billones de pesos (Concejo de Bogotá, 2025). El mecanismo es, por tanto, un complemento y no un sustituto de la inversión pública ordinaria, y sería un error de política pública atribuirle la capacidad de cerrar por sí solo las brechas de infraestructura del país.

La segunda es de estabilidad normativa. El cupo anual depende de una decisión discrecional del CONFIS, lo que introduce incertidumbre para la planeación empresarial y territorial de mediano plazo. De hecho, cursa en el Congreso un proyecto de ley que busca unificar las líneas de inversión de fiducia y convenio en un solo esquema y establecer un crecimiento mínimo garantizado del cupo anual, iniciativa respaldada por la propia ART (Portafolio, 2026).

La tercera es de continuidad institucional. El mecanismo opera bajo cortes anuales y semestrales cuya administración recae en una agencia estatal, de modo que los cambios de gobierno —como el ocurrido en agosto de 2026— implican riesgos de interrupción del ciclo si no se garantiza la expedición oportuna de los actos administrativos de vinculación. La sostenibilidad

de un instrumento que depende de la confianza del sector privado exige, precisamente, previsibilidad administrativa.

Conclusiones

La pregunta que orientó este trabajo —hasta qué punto la inversión público-tributaria del sector privado ha mejorado la eficiencia en la ejecución de las obras públicas en Colombia— admite una respuesta afirmativa, pero deliberadamente acotada.

Obras por Impuestos sí mejoró la eficiencia, aunque no exactamente por las razones que suelen invocarse. El mérito del mecanismo no reside en una supuesta superioridad técnica del empresario sobre el funcionario público, tesis atractiva pero difícil de demostrar. Reside en el diseño de sus incentivos. Al condicionar la extinción de la obligación tributaria a la entrega efectiva y satisfactoria de la obra, y al trasladar al contribuyente el riesgo de sobrecosto, el modelo eliminó el espacio en el que históricamente se produjeron los elefantes blancos: aquel en el que un contratista podía obtener beneficio económico sin entregar resultados. Dicho de otro modo, el mecanismo no confía en la virtud del ejecutor, sino que reestructura sus incentivos. Esa es su principal enseñanza para el derecho tributario y para la contratación estatal colombiana.

Sin embargo, esa misma virtud contiene su limitación más profunda. Un instrumento que depende de la voluntad del contribuyente reproduce necesariamente la geografía de la actividad económica. Que Antioquia concentre 107 proyectos y el Chocó apenas trece no es una anomalía del sistema: es su funcionamiento normal. Los territorios con menor presencia empresarial —que son, con frecuencia, los que sufrieron con mayor intensidad el conflicto armado— quedan estructuralmente fuera del alcance de un mecanismo creado precisamente para atenderlos. Se configura así una eficiencia selectiva: real donde opera, ausente donde más se necesita. Corregir esa asimetría exige decisiones normativas —criterios obligatorios de distribución subregional, incentivos diferenciales, acompañamiento en la estructuración de proyectos en zonas sin tejido empresarial— que hasta ahora no se han adoptado.

Cabe además una reflexión de fondo sobre lo que el mecanismo revela acerca del Estado colombiano. Que haya sido necesario diseñar una vía excepcional para que los recursos tributarios se conviertan efectivamente en obras es, en sí mismo, un diagnóstico institucional. El éxito relativo de Obras por Impuestos es también la medida del fracaso relativo de la contratación estatal

ordinaria. La pregunta que queda abierta, y que trasciende el alcance de este artículo, es si el camino deseable consiste en ampliar indefinidamente las excepciones o en trasladar al régimen general de contratación pública las lecciones que este mecanismo ha demostrado: pago contra resultado verificado, riesgo de sobrecosto en cabeza del ejecutor, viabilización técnica previa por parte de varias entidades independientes y un vehículo financiero que aísle los recursos de su desviación.

Hay, por último, una dimensión que las cifras no capturan. Cuando una empresa ejecuta un acueducto o una vía terciaria en el municipio donde opera, la relación entre el tributo y el bien público deja de ser abstracta para la comunidad y para el propio contribuyente. Esa visibilidad del gasto —la posibilidad de ver dónde terminó el impuesto— constituye un activo de legitimidad fiscal difícil de cuantificar, pero valioso en un país donde la desconfianza hacia el manejo de los recursos públicos ha sido históricamente alta. En un sistema tributario cuya sostenibilidad depende de la disposición de los ciudadanos a contribuir, ese efecto no es menor.

Obras por Impuestos no resolvió el problema de la obra pública en Colombia, y sería ingenuo esperarlo de un instrumento que moviliza en ocho años lo que el Distrito Capital ejecuta en poco más de un trimestre. Lo que sí demostró es que el problema no era inevitable. Durante décadas se asumió que las obras inconclusas eran el precio inevitable de contratar en Colombia; el mecanismo probó que, cuando los incentivos se ordenan correctamente y el beneficio se paga contra resultado entregado, las obras se terminan. Convertir esa evidencia excepcional en regla general es, quizá, la tarea pendiente.

Referencias

Actualícese. (2020, 25 de agosto). *Mecanismo de obras por impuestos del artículo 800-1 del ET fue reglamentado*. https://actualicese.com/archivo/mecanismo-de-obras-por-impuestos-del-articulo-800-1-del-et-fue-reglamentado/

Actualícese. (2025, 11 de marzo). *Obras por Impuestos: Gobierno Nacional aprueba 137 proyectos por cerca de $1,6 billones*. https://actualicese.com/obras-por-impuestos-gobierno-nacional-aprueba-137-proyectos-por-cerca-de-16-billones/

Agencia de Renovación del Territorio. (s.f.). *Obras por Impuestos*. https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2025, 6 de febrero). *Decreto 054 de 2025, por medio del cual se reglamenta el Mecanismo de Obras por Impuestos del que trata el artículo 287 del Acuerdo 927 de 2024*. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=173238

Arias-Gómez, J., Villasís-Keever, M. Á., & Miranda-Novales, M. G. (2021). Investigación cualitativa: Fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos. *Revista de la Facultad de Medicina, 64*(1), 95-103. https://www.redalyc.org/journal/5257/525762351005/html/

Cambio Colombia. (2024, 6 de octubre). *Seis billones de pesos en 30 años: el mapa de los elefantes blancos en Colombia*. https://cambiocolombia.com/pais/elefantes-blancos-obras-inconclusas-colombia

Concejo de Bogotá D. C. (2025, 9 de diciembre). *Concejo de Bogotá aprueba Presupuesto Distrital por $40,4 billones para 2026*. https://concejodebogota.gov.co/concejo-de-bogota-aproba-presupuesto-distrital-por-40-4-billones-para/cbogota/2025-12-09/155909.php

Congreso de la República de Colombia. (2016, 29 de diciembre). *Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 50.101. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78189

Congreso de la República de Colombia. (2019, 27 de diciembre). *Ley 2010 de 2019, por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.179. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=103186

Diario El Colombiano. (2026, julio). *En Oriente se transforman carreteras, hospitales y colegios gracias a Obras por Impuestos*. https://www.elcolombiano.com/antioquia/obras-impuestos-oriente-antioquia-transforman-carreteras-hospitales-colegios-OC39199766

Forbes Colombia. (2025, 16 de enero). *Aprobado cupo para Obras por Impuestos por $1,1 billones en zonas más afectadas por la violencia*. https://forbes.co/2025/01/16/economia-y-

finanzas/aprobado-cupo-para-obras-por-impuestos-por-11-billones-en-zonas-mas-afectadas-por-la-violencia

Grant Thornton. (2025, 31 de enero). *Mecanismo de Obras por impuestos establecido en el Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2024-2027*. https://www.grantthornton.com.co/Perspectivas/novedades/mecanismo-de-obras-por-impuestos-establecido-en-el-plan-de-desarrollo-del-distrito-capital-2024-2027/

Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. (2025, 12 de febrero). *Bogotá reglamentó su mecanismo de Obras por Impuestos*. https://incp.org.co/publicaciones/infoincp-publicaciones/impuestos/2025/02/bogota-reglamento-su-mecanismo-de-obras-por-impuestos/

Ministerio de Minas y Energía de Colombia. (2021, 20 de agosto). *Resolución 40274 de 2021, por la cual se deroga la Resolución 40240 de 2018 y se establece el procedimiento para emitir la viabilidad sectorial respecto de los proyectos de obras presentados para ser ejecutados por medio del mecanismo de obras por impuestos y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 51.772. https://gestornormativo.creg.gov.co/gestor/entorno/docs/resolucion_minminas_40274_2021.htm

Ministerio de Transporte. (2025, 13 de marzo). *Obras por Impuestos contempla inversión por más de $1 billón en la línea de infraestructura*. https://mintransporte.gov.co/publicaciones/11989/obras-por-impuestos-contempla-inversion-por-mas-de-1-billon-en-la-linea-de-infraestructura/

Monsalve Martínez, M. C. (2026, 2 de agosto). *El cupo anual de Obras por Impuestos pasó de $250.000 millones a $1,1 billones entre 2018 y 2026 con 619 proyectos*. Diario El Portafolio. https://www.portafolio.co/economia/el-cupo-anual-de-obras-por-impuestos-paso-de-250-000-millones-a-1-1-billones-entre-2018-y-2026-con-619-proyectos-499435

Noticias RCN. (2026). *Contraloría revela posibles irregularidades en la ejecución de obras*. https://www.noticiasrcn.com/colombia/contraloria-revela-posibles-irregularidades-en-la-ejecucion-de-obras-en-el-gobierno-petro-1047542

Pérez-Llorca. (2025, 8 de julio). *Obras por Impuestos en Bogotá: Decreto 054 de 2025 y su regulación*. https://www.perezllorca.com/es-co/actualidad/boletin/obras-por-impuestos-en-bogota-todo-lo-que-necesitas-saber/

Presidencia de la República de Colombia. (2020, 18 de agosto). *Decreto 1147 de 2020, por el cual se reglamenta el artículo 800-1 del Estatuto Tributario y se adiciona el Capítulo 7 al Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria*. Diario Oficial No. 51.407. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=138890

Razón Pública. (2011, 10 de octubre). *La infraestructura vial en Colombia: entre la ineficiencia y la corrupción*. https://razonpublica.com/la-infraestructura-vial-en-colombia-entre-la-ineficiencia-y-la-corrupcion/

Revista Semana. (2023, 28 de octubre). *Este es el top 5 de los elefantes blancos y proyectos críticos en el país*. https://www.semana.com/nacion/articulo/en-colombia-hay-embolatados-20-billones-en-obras-inconclusas-este-es-el-top-5-de-los-elefantes-blancos-y-proyectos-criticos-mas-costosos/202301/

Rodríguez M., J. (2024, 19 de octubre).*¿De dónde viene el término elefante blanco y cuál es su relación con la infraestructura?* Diario El Portafolio. https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/de-donde-viene-el-termino-elefante-blanco-y-cual-es-su-relacion-con-la-infraestructura-615647

Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá. (2025, 25 de junio). *Bogotá pone en marcha el mecanismo de obras por impuestos*. https://www.haciendabogota.gov.co/es/noticias/bogota-pone-en-marcha-el-mecanismo-de-obras-por-impuestos