

|                                                                                                                      |                      |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------|
| <b>Tipo de proyecto normativo:</b>                                                                                   | <b>Decreto</b>       |          |
|                                                                                                                      | <b>Resolución</b>    | <b>X</b> |
|                                                                                                                      | <b>Otro - ¿Cuál?</b> |          |
| Por la cual se certifica el carácter de utilidad común del Programa <i>Gobernanza Territorial ConSentido Público</i> |                      |          |

**ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA<sup>1</sup>**
**1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición**

La Ley 788 de 2002 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones", establece en el artículo 96 que se encuentran exentos de todo impuesto, tasa o contribución, los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros convenidos con el Gobierno Colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común y amparados por acuerdos intergubernamentales. También gozarán de este beneficio tributario las compras o importaciones de bienes y la adquisición de servicios realizados con los fondos donados, siempre que se destinen exclusivamente al objeto de la donación.

En cumplimiento de lo anterior, el Gobierno Nacional reglamentó la aplicación de la exención mediante la expedición del Decreto 540 de 2004, el cual dispone en su artículo 2° que la exención a que se refiere el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, se aplicará respecto a impuestos, tasas y contribuciones, del orden nacional, que pudieren afectar la importación y el gasto o la inversión de los fondos provenientes de auxilios o donaciones realizados al amparo de los acuerdos intergubernamentales o convenios con el Gobierno colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común; los contratos que deban celebrarse para la realización de las obras o proyectos de utilidad común, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras que se realicen directamente con los dineros provenientes de los recursos del auxilio o donación, con el mismo fin.

Por su parte, el parágrafo del artículo 2° del Decreto 540 de 2004 establece que para efectos de la mencionada exención, corresponde a cada entidad pública del sector, certificar si los proyectos e inversiones a que están destinadas las donaciones correspondientes, son de utilidad común, certificación que deberá remitirse de manera inmediata a la entidad ejecutora de los recursos, que a su vez la enviará dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para lo que de su competencia.

El 16 de marzo de 2017, mediante radicado 2017ER0032763, la Agencia Presidencial de Cooperación trasladó la solicitud de certificado de utilidad común realizada por la Delegación de la Unión Europea en Colombia, con base en la Certificación de fecha 15 de diciembre de 2016, en relación con el programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público - Contrato "CSO-LA/2016/378-881"*, que se ha suscrito con la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de

<sup>1</sup> El contenido de este documento incluye los requerimientos de la etapa previa, de que trata el Anexo a que hace referencia el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

que realice el análisis técnico y objetivo para determinar si puede ser considerado de utilidad común y, en consecuencia, se expida la certificación respectiva.

El contrato "CSO-LA/2016/378-881" ha sido convenido con el Gobierno colombiano mediante el Convenio-Marco relativo a la ejecución de la Ayuda Financiera y Técnica y de la Cooperación Económica en la República de Colombia, firmada entre la Comunidad Europea y la República de Colombia el 14 de diciembre de 2000 y ratificado por el Estado colombiano mediante la Ley 825 de 2003.

El Programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público* establece como objetivo general contribuir a la construcción de la paz territorial a través del fortalecimiento de la democracia participativa y la gestión pública territorial y dentro de los resultados esperados contempla que "*Los municipios focalizados cuentan con procesos de ordenamiento territorial concertados y con perspectiva de largo plazo en el marco de las agendas de desarrollo sostenible y construcción de paz*".

De conformidad con el Decreto 3571 de 2011, este Ministerio tiene como objetivo primordial "*(...), formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*"

En el marco de lo anterior, el Ministerio presta apoyo y asistencia técnica a las autoridades competentes en los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional, departamental y local.

Actualmente los Planes de Ordenamiento Territorial de alrededor de 800 municipios del país, han cumplido la vigencia de largo plazo señalada en la Ley 388 de 1997 y, por tanto, requieren revisión y ajuste para que el municipio actualice los contenidos de su POT, defina su modelo de ocupación en el largo plazo y establezca, entre otros, los proyectos que requiere para alcanzarlo.

La ejecución del Programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público*, permitirá avanzar en los departamentos del Meta y Nariño en los procesos que conduzcan a la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que se incluyan como parte del proceso y permitirá al Ministerio contribuir de manera efectiva al cumplimiento de sus metas en materia de asistencia técnica.

Adicionalmente, dicho Programa incluye un componente significativo de gestión de la participación comunitaria, un elemento transversal en los procesos de ordenamiento territorial consagrado en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, el cual establece el deber de las administraciones municipales, distritales y metropolitanas de fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística.

Las entidades beneficiadas dentro del Programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público* son 5 municipios focalizados del departamento del Meta y 4 municipios localizados en el departamento de Nariño y la entidad coordinadora y ejecutora es la Federación Colombiana de Municipios, con personería jurídica, sin ánimo de lucro y con número oficial de registro 0090002669 del 10 de marzo de 1997.

## **2. Impactos esperados**

De conformidad con las normas a las que se ha hecho referencia, el beneficio otorgado por la Ley, tiene naturaleza real u objetiva y no personal o subjetiva, es decir, se aplica sobre los bienes

o fondos en atención a su origen y destinación, independientemente de la calidad de las personas o entidades que los ejecuten en condición de contratistas. El beneficio de la exención opera en consecuencia, en atención a los recursos y no en relación con los contratistas.

El mecanismo legal creado para hacer efectiva la exención del IVA sobre los fondos provenientes de auxilios o donaciones, no es el de la devolución de impuestos, sino el de no sujeción, es decir, que no habrá lugar a cobrar el IVA en la compra de bienes o de servicios con recursos de estos fondos, siempre y cuando el administrador de los mismos acredite los requisitos que las normas establecen.

En consecuencia, los bienes y/o servicios adquiridos destinados a programas de utilidad común ejecutados en el país, que sean pagados por parte de las entidades intermediarias ejecutoras de los recursos provenientes de donaciones o auxilios realizados por entidades o gobiernos extranjeros al amparo de un acuerdo o convenio, son adquisiciones que gozan del tratamiento exceptivo de beneficio, siempre y cuando se cumplan los requisitos indicados en el Decreto 540 de 2004.

### **2.1. Oportunidad del proyecto**

De acuerdo con los documentos remitidos por la Agencia Presidencial de Cooperación el 16 de marzo de 2017, mediante radicado 2017ER0032763, y con base en la Certificación de fecha 15 de diciembre de 2016, en relación con el programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público* – Contrato “CSO-LA/2016/378-881”, que se ha suscrito con la Federación Colombiana de Municipios, una vez realizados los análisis técnicos y objetivos, se determinó que el proyecto puede ser considerado de utilidad común por las razones expuestas en el numeral 1º del presente documento y, en consecuencia, procede expedir la certificación respectiva.

### **2.2. Impacto jurídico**

Las normas que sustentan la expedición de esta resolución son las siguientes:

#### **I. Artículo 208 de la Constitución Política**

*Inciso 1º. “Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”.*

#### **II. Artículo 61 de la Ley 489 de 1998**

**“FUNCIONES DE LOS MINISTROS.** *Son funciones de los ministros, además de las que les señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes:*

*a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo;*

*b) Participar en la orientación, coordinación y control de las superintendencias, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su Despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos;*

*c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;*

*d) Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el sector a su cargo;*

- e) Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio;
- f) Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del Presidente de la República;
- g) Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia;
- h) Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas. (...)

III. Ley 788 de 2002 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones".

**ARTÍCULO 96. EXENCIÓN PARA LAS DONACIONES DE GOBIERNOS O ENTIDADES EXTRANJERAS.** *Se encuentran exentos de todo impuesto, tasa o contribución, los fondos provenientes de auxilios o donaciones de entidades o gobiernos extranjeros convenidos con el Gobierno Colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común y amparados por acuerdos intergubernamentales. También gozarán de este beneficio tributario las compras o importaciones de bienes y la adquisición de servicios realizados con los fondos donados, siempre que se destinen exclusivamente al objeto de la donación. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de esta exención.*

IV. Decreto 540 de 2004 "Por el cual se reglamenta el artículo 96 de la Ley 788 de 2002".

**Artículo 2º.** *Exención de impuestos, tasas o contribuciones. La exención a que se refiere el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, se aplicará respecto a impuestos, tasas, contribuciones, del orden nacional, que pudieren afectar la importación y el gasto o la inversión de los fondos provenientes de auxilios o donaciones realizados al amparo de los acuerdos intergubernamentales o convenios con el Gobierno colombiano, destinados a realizar programas de utilidad común.*

*También se encuentran exentos del pago de impuestos, tasas o contribuciones del orden nacional, los contratos que deban celebrarse para la realización de las obras o proyectos de utilidad común, así como la adquisición de bienes y/o servicios y las transacciones financieras que se realicen directamente con los dineros provenientes de los recursos del auxilio o donación, con el mismo fin.*

**Parágrafo.** *Para efectos de esta exención, corresponde a cada entidad pública del sector, ya sea del nivel nacional o territorial, certificar si los proyectos e inversiones a que están destinados los auxilios o donaciones correspondientes, son de utilidad común. Dichas certificaciones deberán remitirse de manera inmediata a la entidad ejecutora de los recursos, que a su vez las enviará dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para lo de su competencia.*

V. Decreto 3571 de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**ARTÍCULO 1º. OBJETIVO.** *El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con*

*patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*

En el marco de sus funciones, el Ministerio presta apoyo y asistencia técnica a las autoridades competentes en los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional, departamental y local y en consideración a que la ejecución del Programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público*, permitirá avanzar en los departamentos del Meta y Nariño en los procesos que conduzcan a la revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios que se incluyan como parte del proceso, le permitirá al Ministerio contribuir de manera efectiva al cumplimiento de sus metas en materia de asistencia técnica.

### **2.3. Impacto económico**

La expedición de esta resolución no requiere la elaboración de un estudio de impacto económico.

### **2.4. Impacto presupuestal**

La expedición de esta resolución no requiere la elaboración de un estudio de impacto presupuestal no de la expedición de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

### **2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural**

La resolución no tiene impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural de la Nación.

## **3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios**

### **3.1. Ámbito de aplicación**

La resolución aplica a los proyectos, inversiones, contratos, importaciones, transacciones financieras y la adquisición de bienes y/o servicios, ejecutados con los recursos provenientes de la subvención equivalentes a 2.000.000 euros aprobados por la Unión Europea, programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público* – Contrato “CSO-LA/2016/378-881, coordinado y ejecutado por la Federación Colombiana de Municipios, con personería jurídica, sin ánimo de lucro y con número oficial de registro 0090002669 del 10 de marzo de 1997.

### **3.2. Sujetos Beneficiarios**

La exención aplica sobre los bienes y/o servicios adquiridos con recursos provenientes de la subvención equivalentes a 2.000.000 euros aprobados por la Unión Europea, Programa *Gobernanza Territorial ConSentido Público* – Contrato “CSO-LA/2016/378-881, atendiendo su origen y destinación e independientemente de la calidad de las personas o entidades que los ejecuten, o de la modalidad de contratación que se utilice, siempre y cuando el administrador de los mismos acredite los requisitos establecido en el Decreto 540 de 2004.

## **4. Viabilidad jurídica**

|                        | Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye | Fecha expedición | Vigencia |
|------------------------|-----------------------------------------------------|------------------|----------|
| a) Deroga              | N/A                                                 |                  |          |
| b) Modifica o Adiciona | N/A                                                 |                  |          |
| c) Sustituye           | N/A                                                 |                  |          |

Esta resolución no deroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna norma. Se expide en cumplimiento del parágrafo del artículo 2º del Decreto 540 de 2004.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>5. Consulta previa y publicidad</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p><b>5.1. Consulta Previa</b><br/>El proyecto de Resolución no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <p><b>5.2. Publicidad</b><br/>Se anexa la constancia de publicación en la web del Ministerio expedida por la OTIC.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p><b>6. Coordinación</b><br/>De conformidad con el párrafo del artículo 2º del Decreto 540 de 2004, expedida la resolución deberán remitirse de manera inmediata a la entidad ejecutora de los recursos, quien a su vez las enviará dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, para lo de su competencia.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>7. Otros</b><br/>La Resolución objeto de análisis no cabe dentro del ámbito de aplicación de la Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio según el cual:</p> <p><i>"Artículo 1 Adoptar el cuestionario para la evaluación de la incidencia sobre la libre competencia de los proyectos de actos administrativos expedidos con fines regulatorios, a que hace referencia el artículo 5º del Decreto 2897 de 2010, el cual consta de las siguientes preguntas (...)" (Se subraya).</i></p> <p>Lo anterior teniendo en cuenta que la resolución objeto de análisis no tiene fines regulatorios, sino la aplicación del párrafo del artículo 2º del Decreto 540 de 2004 para un caso particular y concreto.</p> |

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es la Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales. Los responsables designados para la revisión y estudio técnico de la información aportada por la Agencia Presidencial de Cooperación son el Subdirector de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales, Arquitecto Luis Felipe Márquez y el Arquitecto Daniel Becerra - Contratista de la DEUT; y la responsable de la revisión jurídica es la Abogada Claudia Dueñas - Contratista de la DEUT.

Cordialmente,



**RODOLFO BELTRÁN CUBILLOS**  
Director de Espacio Urbano y Territorial

Elaboró: CMDueñas  
Revisó: DBecerra, LFMárquez



**ANEXO 1**  
**Memoria Justificativa Proyecto Normativo**  
 "(Se debe escribir el epígrafe del proyecto normativo)"

**CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA**  
 (Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

|                                                                                                                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b> |    |
| a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.                                                                                                              | No |
| b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.                                                                                                        | No |
| c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.                                                                                                          | No |
| d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.                                                                                                         | No |
| e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.                                                                                                          | No |
| f) Incrementa de manera significativa los costos                                                                                                                                                       | No |
| i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.                                                                                   | No |
| ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.                                                                             | No |

|                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b> |    |
| a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.                                                                                               | No |
| b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.                                                                                                                      | No |
| c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.                                                                                                                                     | No |
| d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.                                                                                            | No |
| e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.                                                                                                                                        | No |
| f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.                                                                                       | No |
| g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.                                                                                                     | No |

|                                                                                                                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b> |    |
| a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;                                                                                                                                                             | No |
| b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)                                   | No |

**NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**

