

 Departamento Nacional de Planeación	MEMORIA JUSTIFICATIVA
Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	9 de octubre de 2026
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se adopta el Manual Operativo de Obras por Impuestos para la Reconstrucción de que trata el Decreto Legislativo 1389 de 2026”
ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN. Antecedentes. El sismo del 10 de agosto de 2026 motivó la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decretos 1261 y 1348 de 2026) y la expedición del Decreto Legislativo 1389 de 2026, que creó temporalmente la modalidad especial de Obras por Impuestos para la Reconstrucción (OXI-R). El párrafo del artículo 3 de dicho decreto ordenó a la ART y al DNP adoptar, dentro del mes siguiente a su vigencia, el Manual Operativo de la modalidad. La presente resolución cumple ese mandato y es el instrumento habilitado para operacionalizar el régimen transitorio y excepcional. Necesidad de regulación. El decreto otorgó al Manual aspectos esenciales para la operabilidad del mecanismo: calendario y reglas de revisión concurrente del Banco de Proyectos, condiciones de las ventanas extraordinarias de vinculación, reconocimiento de costos de estructuración, rubro de contingencias, requisitos de la línea de vivienda de interés social y prioritario y lineamientos de priorización. A ello se suma la concurrencia de múltiples actores (ART, DNP, UNGRD, DIAN, entidades nacionales competentes, territoriales, fiducias, contribuyentes) en etapas concatenadas, lo que exige reglas uniformes de procedimiento, términos y formatos para evitar dispersión e inseguridad jurídica. Fin y alcance. La resolución adopta el Manual como parte integral de ella, de obligatorio cumplimiento, con aplicación temporal (mientras dure la modalidad especial) y materialmente restringida (proyectos y contribuyentes vinculados a OXI-R, con continuidad para los proyectos vinculados que se encuentren en ejecución al vencimiento de la modalidad). Desarrolla las cuatro etapas del mecanismo—Banco de Proyectos, vinculación y aprobación, preparación y ejecución/cierre— para las opciones fiducia (art. 238, Ley 1819 de 2016) y convenio (art. 800-1 ET), las líneas de inversión habilitadas, la elegibilidad territorial y la acreditación de la afectación, y decreto y habilita la actualización conjunta ART–DNP de formatos, anexos y calendarios, reserva a una resolución conjunta las modificaciones de fondo y no excede el marco del decreto. Implicaciones con otras disposiciones. Se conserva la normativa del mecanismo ordinario (Decretos 1915/17, 647/18, 2469/18, 1147/20, 1208/22, 2621/22 y 1458/23, compilados en el Decreto 1625 de 2016; Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto 1223 de 2020) bajo un criterio de supletoriedad calificada: aplica en lo no previsto, siempre que sea compatible con la finalidad de la modalidad especial. No se amplía el ámbito material o territorial del decreto ni se introducen excepciones adicionales; la vinculación de contribuyentes queda sujeta al cupo CONFIS y la adopción del Manual no genera compromisos presupuestales para ART y DNP. El trámite incorpora comentarios públicos conforme al artículo 8, numerales 3 y 8, de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.23 del Decreto 1081 de 2015.	
1. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO	

Ámbito material. La resolución adopta el Manual Operativo de la modalidad especial de Obras por Impuestos para la Reconstrucción (OXI-R) y su aplicación es exclusiva respecto de esta modalidad: no cubija los mecanismos ordinarios de Obras por Impuestos (opción fiducia —modalidades 1 y 2— y opción convenio), y cubre únicamente los proyectos inscritos en las líneas de inversión habilitadas por el Decreto Legislativo 1389 de 2026 (vivienda de interés social y prioritaria, educación pública, salud pública, agua potable y saneamiento básico, energía, infraestructura vial y conectividad, TIC, bienes públicos rurales, infraestructura deportiva y gestión del riesgo de desastres). En lo no previsto, se aplicará supletoriamente el Manual del mecanismo ordinario, siempre que sea compatible con la finalidad de la modalidad especial (arts. 3 y 10 del Decreto Legislativo 1389 de 2026).

Ámbito temporal. Rige durante la vigencia de la modalidad especial prevista en el Decreto Legislativo 1389 de 2026 y exclusivamente respecto de los proyectos y contribuyentes vinculados a ella (artículo 2 de la resolución). Los proyectos vinculados durante la vigencia de la modalidad especial que se encuentren en ejecución al vencimiento de esta continuarán rigiéndose por el Manual hasta su terminación, entrega y cierre. El Banco de Proyectos permanecerá abierto durante toda esa vigencia y las vinculaciones se presentarán en las ventanas extraordinarias definidas en el calendario especial.

Ámbito territorial. Aplica exclusivamente a los municipios y distritos comprendidos en el ámbito territorial de los artículos 1 y 2 del Decreto 1261 de 2026, modificado por el Decreto 1348 de 2026 (los dieciséis departamentos declarados en emergencia), conforme al reporte situacional de la UNGRD, con independencia de su clasificación como ZOMAC, PDET o demás ámbitos previstos en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 o en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario.

Sujetos obligados y dirigidos. El Manual es de obligatorio cumplimiento para todos los actores que intervienen en las diferentes etapas de la modalidad especial, en lo que corresponda a las funciones que el Decreto Legislativo 1389 de 2026 y el Manual les asignan (artículo 1 de la resolución):

- **Entidades públicas:** la ART (administración y operación del Banco de Proyectos, revisión de requisitos habilitantes, aprobación de vinculaciones y seguimiento), el DNP (viabilidad definitiva y registro, PIIP, metodología de priorización), la UNGRD (reporte situacional y acreditación de la afectación), la DIAN (tratamiento tributario), y las entidades nacionales competentes —ENC—, directamente o a través de sus adscritas o vinculadas (pertinencia, viabilidad sectorial, supervisión y recibo de las obras).
-
- **Entidades territoriales y entidades públicas beneficiarias:** departamentos, municipios, distritos y entidades públicas de cualquier nivel que reciben la obra, bien o servicio, certifican la afectación y declaran la no concurrencia de otras fuentes de financiación.
-
- **Contribuyentes:** personas jurídicas contribuyentes de renta con ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT (opción fiducia, art. 238 de la Ley 1819 de 2016) y personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad con ingresos iguales o superiores a 33.610 UVT (opción convenio, art. 800-1 del E.T.). No es necesario que hayan sido afectados directamente por el sismo, y en ningún caso podrán financiar la reconstrucción, rehabilitación, reposición, reforzamiento o mejoramiento de activos de su propiedad o destinados predominantemente a su uso o beneficio particular.

Terceros de la ejecución: sociedades fiduciarias (opción fiducia), gerencias de proyecto, interventores, supervisores y ejecutores/contratistas de obra.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Competencia material (mandato expreso). El párrafo del artículo 3 del Decreto Legislativo 1389 de 2026 ordena a la ART y al DNP, en el marco de sus competencias, adoptar dentro del mes siguiente a su entrada en vigencia el Manual Operativo de Obras por Impuestos para la Reconstrucción, "en el cual se establecerán

los lineamientos, procedimientos, criterios de priorización, condiciones operativas, formatos y demás instrumentos necesarios", con la limitación de no ampliar el ámbito material o territorial del decreto ni introducir excepciones adicionales. Es una competencia habilitada expresa, específica y con término — no una potestad reglamentaria genérica.

3.2 Identificación del Inventario Normativo

En relación con la materia objeto de reglamentación, se identifican como normas y documentos de política pública vigentes:

- Estatuto Tributario, en su artículo 800-1.
- La Ley 1819 de 2016. En su artículo 238.
- Decretos Ley 1261 y 1348 de 2026.
- Decreto Ley 1389 de 2026.

Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 3 del Decreto Ley 1389 de 2026 se encuentra vigente y no ha sido modificado, o derogado.

3.3. Razones por las que las disposiciones del inventario normativo vigente no son suficientes o efectivas para lograr el objetivo que se pretende alcanzar con la intervención normativa

El Decreto Ley 1389 de 2026 estipula una versión extraordinaria del Mecanismo de Obras por Impuestos, esta versión está limitada a unas líneas de inversión y a una territorialidad en específico. Por esto, para poder operativizar el nuevo mecanismo, el artículo 3 del Decreto Ley 1389 de 2026 ordenó la expedición de un manual operativo específico para el mecanismo extraordinario de reconstrucción.

Por este motivo, los manuales operativos para el mecanismo ordinario no son suficientes para atender la orden de naturaleza legal.

3.4 Explicación de por qué el abordaje del problema, necesidad u oportunidad debe ser desde el punto de vista normativo y no de política pública o de otro tipo de intervención.

Debido a que el manual operativo del mecanismo comanda la actividad y coordinación administrativa, y a que también dispone los mecanismos y condiciones mediante los cuales los contribuyentes podrán vincularse al mecanismo, es necesario que se expida un acto administrativo de carácter general que desarrolle este aspecto.

3.5 Viabilidad Jurídica.

La Resolución es jurídicamente válida, se trata de un ejercicio de regulación técnica en cumplimiento de una orden legal, enmarcada dentro de la facultad reglamentaria residual. Este fenómeno ha sido analizada por Sentencia C-1005 de 2008, y allí se determinó que "no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada"

3.6 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Tanto la Sentencia C-1005 de 2008 de la Corte Constitucional y la Sentencia 11001-03-24-000-2010-00364-00 del Consejo de Estado, han desarrollado que la ley puede conferir a ministros y directores de departamento administrativo la posibilidad de regular aspectos técnicos y operativos de manera residual. En este caso, el acto administrativo se vale de esta atribución para regular un procedimiento de vinculación a un mecanismo para efectuar el pago sobre el impuesto de renta y complementarios.

A la luz de lo anterior, existe armonía entre los pronunciamientos jurisprudenciales respecto de la habilitación que tienen los Ministerios y Departamentos Administrativos para emitir regulaciones técnicas.

3.7 Circunstancias jurídicas adicionales

La publicación en SUCOP para la ciudadanía de la presente resolución se realizará extraordinariamente por el término de cuatro (4) días calendario. Esta decisión parte de que el Decreto 1389 de 2026 ordena un término limitado para adoptar el manual operativo. Por ello, buscando el cumplimiento de la orden de naturaleza legal, es necesario publicar por un término extraordinario.

Por otra parte, hay que señalar que la adopción del manual operativo es indispensable para que pueda comenzar a operar el mecanismo de obras por impuestos para la reconstrucción. Por ello, se hace necesario publicar por un término inferior al ordinario, ya que el mecanismo de OXI-R se perfila como una herramienta importantísima para la conjuración de la crisis generada por el sismo del 10 de agosto, y ante ello es necesario poner en operación en el menor tiempo posible el mecanismo.

Dicho esto, el término de cuatro 4 días calendario es adecuado y razonable para recibir comentarios al manual operativo, y poder continuar con el trámite de expedición.

4. IMPACTO ECONÓMICO, FINANCIERO, FISCAL O ADMINISTRATIVO DE LOS POSIBLES EFECTOS DEL ACTO GENERAL Y ABSTRACTO

La resolución no genera impactos fiscales, económicos o financieros directos, por cuanto no crea nuevas fuentes de financiación, no modifica la asignación de recursos públicos ni impone obligaciones que impliquen apropiaciones presupuestales adicionales.

En el ámbito administrativo, la resolución sí genera efectos para las entidades que participación de la operatividad del mecanismo, ya que les conmina desarrollar las actividades y gestiones pertinentes para que se puedan materializar las obras por impuestos.

Es importante señalar y no confundir el impacto económico, financiero y fiscal de esta resolución que adopta el manual operativo con las implicaciones que tiene el mecanismo de obras por impuestos para la reconstrucción. Este último está desarrollado en un instrumento de naturaleza legal y sus implicaciones fiscales están consagradas allí las cuales están aseguradas por el CONFIS.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

No aplica. Las tareas encargadas en el manual operativo serán ejercidas por las mismas entidades que ya desarrollan el mecanismo ordinario. Por ello, ya existe el recurso humano, tecnológico y administrativo necesario para aplicar el manual operativo.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

No aplica.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	Se adjunta certificación
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica

Informe de observaciones y respuestas	Se adjunta
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	No aplica
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	No aplica

Aprobó:

Maria Gabriela Acevedo Pacheco
 Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)
 Departamento Nacional de Planeación

Dennis Lorena Ladino Cárdenas
 Jefe Oficina Jurídica
 Agencia de Renovación del Territorio