

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

El presente documento elaborado desde la Confederación Colombiana de ONG - CCONG, con aportes de organizaciones confederadas y aliadas y el concurso profesional del Dr. Juan Carlos Jaramillo Díaz¹, *consta de dos secciones, la primera referida a consideraciones generales y técnicas acerca del riesgo en la vulneración de derechos que tiene la reforma para el sector, y en la segunda parte se presentan las propuestas de modificación a la Parte III del Proyecto de Reforma Tributaria recientemente divulgado. Lo expresado en este documento tiene la especial connotación de “aportar elementos adicionales al debate legislativo” que se estará produciendo en las próximas semanas frente a la Reforma Tributaria.*

1. Consideraciones generales:

De acuerdo con los compromisos nacionales consagrados en la Constitución Nacional Política de 1991 y las convenciones, los acuerdos y convenios internacionales de los cuales el Estado Colombiano es signatario, en las que se establecen las obligaciones para brindarle a las organizaciones sin ánimo de lucro un “Ambiente Habilitante” y condiciones favorables para ejercer su rol social y político como actores del desarrollo y la paz en los territorios y la promoción y fortalecimiento; presentamos a continuación las siguientes consideraciones de orden general y técnico frente a la parte III del Proyecto de Reforma Tributaria:

- Somos conscientes del mal uso que se ha dado de la figura de entidad sin ánimo de lucro – ESAL en el país, y reconocemos la debilidad en el ejercicio de la función que tiene el Estado de ejercer inspección, vigilancia y control a estas entidades. Sin embargo observamos que los mecanismos de control que plantea la reforma tributaria interfieren con el derecho a la autonomía de las organizaciones sociales y podría llegar a presentarse una extralimitación en las funciones del Gobierno, en un estado Social de Derecho.
- Hacemos un llamado al Gobierno Nacional para que reconozcan iniciativas diversas de autorregulación propias de las ESAL que vienen a complementar la función de control, para lo cual se hace indispensable trabajar de manera más articulada con el gobierno para que se comprendan las lógicas y realidades de la oferta de valor y de las acciones de cambio que aportan las ESAL al desarrollo sostenible.
- Nos preocupa que se vulneren derechos de las ESAL como el derecho al buen nombre, en diversas ocasiones hemos realizado llamados al Gobierno Nacional y a los medios de comunicación para que reconozcan la diversidad del sector y no generalicen cuando hacen señalamientos que estigmatizan y afectan la labor de miles de organizaciones que son legales y que con su acción legítima contribuyen a reducir las desigualdades e inequidades que imperan en el país.

¹ Profesor, autor del Libro “Entidades Sin Ánimo de Lucro- Características y aplicaciones prácticas del régimen legal y tributario”, publicado por LEGIS S.A.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

- Igualmente el derecho a la libertad de asociatividad podría verse vulnerado al dejar la pertenencia al Régimen Tributario Especial a discrecionalidad de la DIAN y la sociedad civil, sin que medie el derecho de defensa que otorga la ley. Algo similar puede ocurrir con el derecho al acceso a recursos cuando se busca asimilar a las ESAL con el sector empresarial, cuando se pretende limitar su acción a simples operadoras o ejecutoras de recursos y más grave aún cuando se plantea crear un registro de los recursos de cooperación internacional que reciben las ESAL con el fin de canalizar los recursos de cooperación para los propósitos del Gobierno y así debilitar el rol político, participativo y en ocasiones, crítico que asumen las organizaciones y que hace parte de su razón de ser.
- La CCONG reclama la necesidad de establecer un régimen razonable y ajustado a la realidad del sector no lucrativo, el cual se inspire en los más efectivos instrumentos de control, pero sin entrar a crear figuras o asignar responsabilidades a entidades que actualmente no cuentan con la capacidad, propiciando una mayor burocracia e incrementando el riesgo para las ESAL dado el poco conocimiento hacia el sector.

En el plano puramente técnico llamamos la atención en cuanto a los siguientes aspectos, sobre los cuales giran las propuestas de modificación al texto de la parte III del proyecto de reforma tributaria:

- Excesiva reglamentación y abundante normatividad relacionada con registros de las ESAL, lo que conduce a la complejidad y burocratización del sistema y de paso a su ineficiencia, contrario a la premisa de la simplificación anunciada por el propio Gobierno.
- Alta discrecionalidad al momento de calificar a las ESAL, dada la intervención misma de la sociedad civil en el proceso.
- La ausencia de la garantía del derecho de defensa y advertimos incertidumbre en la situación tributaria de las ESAL con ocasión del proceso de calificación y exclusión.
- Conveniencia de aclarar el objeto social respecto de ciertas actividades meritorias.
- Violación del principio constitucional de la unidad de materia en varias de las disposiciones del proyecto.
- Razonabilidad en las normas sobre manejo de excedentes y tratamiento de las donaciones.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

- Conveniencia de revisar las normas de abuso del régimen especial para evitar la tendencia de la norma prohibitiva y sustituirla por la norma permisiva pero con reglas de control restrictivas.

Ante esto, extendemos una invitación respetuosa al Congreso Nacional y al Gobierno para que habiliten canales de comunicación para presentar nuestras propuestas y recomendaciones frente al régimen tributario especial, no sin antes insistir en la necesidad del Diálogo Político permanente con el sector, y así mismo se nos permita desde la CCONG ser partícipes activos en el proceso de la elaboración y redacción de los textos que se tienen considerados para las próximas, distintas y profundas reformas a las Entidades Sin Animo de Lucro.

2. Propuestas de modificación al Proyecto de Reforma Tributaria, Parte Tercera - Régimen Tributario Especial

Las propuestas y recomendaciones que se presentan a continuación al texto de la Reforma, tiene como metodología: el artículo que se propone modificar; una exposición de motivos, y al final la propuesta de modificación presentada por la CCONG.

a. Artículo 140 que modifica el artículo 19 del ET.-

- Inciso primero:

No puede ser que el artículo se titule contribuyentes del régimen especial y en su contenido concluya diciendo que las entidades que allí se mencionan son contribuyentes sometidas a las normas de las sociedades colombianas. Debe existir uniformidad y coherencia en el tratamiento tributario, además que la norma en la forma como está redactada induce a considerar una asimilación a las sociedades nacionales, aspecto que desde la CCONG hemos insistido en su inconveniencia.

Propuesta: Que el inciso primero quede así:

“Todas las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, así como las cajas de compensación familiar, las sociedades o entidades de alcoholicos anónimos, las congregaciones de cultos y religiones reconocidas como tales por el Ministerio del Interior, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, conforme a lo dispuesto en el título I capítulo VI del presente estatuto.”

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

- Inciso segundo: La expresión “excepcionalmente” nos parece que sobra, en tanto que como ya existe la regla general de pertenencia, la cual supone siempre que las entidades deban solicitar su calificación, con lo cual no hay lugar a situación de excepción para la solicitud.

Propuesta: Que el inciso segundo quede así:

“Las entidades a las que se refiere el presente artículo, podrán solicitar ante la administración tributaria, de acuerdo con el artículo 356-2, su calificación como contribuyentes del Régimen Tributario Especial, siempre y cuando cumplan con los requisitos que se enumeran a continuación: ...”

- Parágrafo 2: Al revisar la integralidad del proyecto y las condiciones de calificación al régimen especial tomando en consideración la información de gestión, acción social, contable y financiera que quedará a disposición de la DIAN, desde la CCONG no vemos el sentido práctico de la Memoria Económica solo para ESAL con ingresos mayores de 160.000 UVT y mucho menos que este documento constituya un criterio diferenciador para la verificación del destino de los excedentes. En gracia de discusión, si se quiere conservar dicha memoria, somos partidarios de que su elaboración constituya un requisito del registro web en la forma como lo planteamos más adelante en el Art. 160.

Propuesta: Eliminar el parágrafo 2 del artículo 140.

b. Artículo 141 del proyecto que adiciona el artículo 19-4 del ET.-

- La norma establece un tratamiento preferencial en las Cooperativas y en los Fondos Mutuos de Inversión, en el sentido que dichos entes no se someterían a la calificación por parte de la DIAN. La CCONG llama la atención para indagar la razón del tratamiento diferencial en cuanto que podría dicha norma ser cuestionada por vulneración del principio de equidad del sistema tributario.

Otro punto sobre el cual es importante su aclaración es que el título de la norma no coincide con su contenido en tanto que dentro del listado de dichas entidades no figuran los Fondos Mutuos de Inversión.

Propuesta: Hacer referencia del sector de la economía solidaria en su conjunto y mejorar la técnica legislativa para mantener la distinción de este sector frente a las demás figuras jurídicas propias del sector no lucrativo.

c. Artículos 142 y 143 del proyecto que modifican los artículo 22 y 23 del ET.-

- La calificación de entidad no contribuyente declarante o no del impuesto de renta, debería tener un procedimiento de control y verificación para que el

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

Estado se asegure que están cumpliendo con sus propósitos misionales, así como se propone para las entidades del régimen tributario especial.

Propuesta: La conveniencia de un registro único de ESAL, normado por un reglamento.

- d. Artículo 145 que modifica el artículo 356-1 del ET. - Artículo 158 que adiciona el artículo 364-3 del ET.-
- Deja en evidencia la norma, la prohibición de la distribución directa e indirecta de excedentes. Esta segunda modalidad (distribución indirecta) implica exclusión del régimen especial. En términos generales consiste en que las operaciones de pagos por diferentes conceptos, diferentes de los laborales, o por celebración de contratos con: (i) Fundadores, aportantes, donantes, representantes legales y administradores (miembros de junta o consejo), cónyuges o compañeros, familiares hasta ciertos grados de consanguinidad. (ii) Personas Jurídicas donde las anteriores personas posean mas del 30% de la entidad; o tengan control.

Desde la CCONG vemos acertado el planteamiento normativo; sin embargo nos parece que incluir dentro de los destinatarios de pagos de la ESAL a los aportantes y donantes, es una restricción al desarrollo del derecho de la libertad de asociatividad, a la vez que representa un desconocimiento de que al interior del sector en la mayoría de los casos no se presentan criterios de vinculación tan marcados con estas personas como si ocurre con fundadores, representantes y administradores.

Propuesta: Eliminar del texto del inciso primero del artículo 145 del proyecto las expresiones aportantes y donantes.

- La norma cuando se refiere a los hechos que dan origen a la distribución indirecta de excedentes, determina que únicamente se admitirán pagos laborales a los administradores y al representante legal, siempre y cuando la entidad demuestre el pago de los aportes a la seguridad social y parafiscales. Para ello, el administrador o gerente deberá tener vínculo laboral.

Por tanto, la expresión “únicamente” del inciso segundo del artículo 145 debe ser eliminada porque de lo contrario quedan, sin razón alguna, limitados los pagos a personas distintas de administradores y representantes legales. Conviene así mismo unificar terminología para reemplazar el termino gerente por representante legal.

Propuesta: Que el segundo inciso del artículo quede así:

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

“Para efectos de lo previsto en el presente artículo, se admitirán pagos laborales a los administradores y al representante legal, siempre y cuando la entidad demuestre el pago de los aportes a la seguridad social y parafiscales. Para ello, el administrador o representante legal deberá tener vínculo laboral”.

- En relación con el párrafo 1 del artículo 145 del proyecto la CCONG considera que los gastos administrativos pueden ser costo de los proyectos, en cuyo caso procede la aclaración del párrafo.

Propuesta: Que el párrafo primero quede así:

“PARÁGRAFO 1°. Para efectos fiscales, las entidades sin ánimo de lucro deberán identificar los costos de proyectos incluyendo los gastos administrativos asociados a los mismos, de las actividades de venta de bienes o servicios, para su verificación por la administración tributaria, todo lo cual, deberá certificarse por el Revisor Fiscal o contador.

- En relación con el párrafo 2 del artículo 145, la CCONG aclara que técnicamente el proceso se denomina disolución y liquidación, luego la norma debe considerar este concepto para lo cual debe ajustarse en su contenido.

Propuesta: Que el párrafo segundo quede así:

“PARÁGRAFO 2°. Los aportes iniciales que hacen los fundadores al momento de la constitución de la entidad sin ánimo de lucro y los aportes a futuro que hacen personas naturales o jurídicas diferentes a los fundadores, no generan ningún tipo de derecho de retorno para el aportante, no serán reembolsables durante la vida de la entidad ni al momento de su disolución y liquidación.

- Al darse la circunstancia que plantea el artículo 145 del proyecto, la norma lleva consigo una consecuencia en derecho y es la exclusión del régimen tributario especial, cuya regulación esta prevista en el artículo 158 del proyecto. Al revisar dicha regulación no es muy claro el establecimiento del derecho de defensa que le asiste a la ESAL para discutir la decisión de la administración tributaria. Así mismo el tiempo de exclusión del régimen de dos años significa en términos reales una sanción al impedimento en el desarrollo de sus actividades misionales, lo que conduce a que si la ESAL además de estar excluida se le aplica un régimen ordinario, estaría siendo sancionada dos veces por un mismo hecho, situación que quebranta el derecho y el principio de orden constitucional del non bis in ídem (nadie puede ser juzgado dos veces por un mismo hecho).

Propuesta: Que el párrafo del artículo 158 quede así:

“ PARÁGRAFO. Las entidades a las que se refiere este artículo serán excluidas

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

del Régimen Tributario Especial y por ende serán contribuyentes del impuesto sobre la renta a partir del año en el cual incumplan tales condiciones, para cuyo efecto se asimilarán a sociedades comerciales nacionales.

Las entidades pueden solicitar su calificación al Régimen Tributario Especial al año siguiente de su exclusión, para lo cual deberán dar cumplimiento al procedimiento previsto en el artículo 356-2 de este Estatuto.

Que para garantizar el derecho de defensa se adicione un párrafo al artículo 158 del proyecto que quede así: “ PARAGRAFO: La administración tributaria deberá proferir mediante acto administrativo debidamente motivado la decisión respectiva sobre la cual procederán los recursos de ley. Mientras dure el proceso de calificación definitiva, la entidad mantendrá su calidad de entidad sin animo de lucro sometida al régimen especial.

- e. Artículo 146 del proyecto que adiciona el artículo 356-2 del ET. - Artículo 160 del proyecto que adiciona el artículo 364-4 del ET.-
- La CCONG considera la reformulación del Artículo 146 en aras de brindar claridad en su contenido teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:
 - Es imposible que una ESAL incumpla unos requisitos al momento de presentar la solicitud, porque justamente es la administración tributaria la que califica ese hecho.
 - Mientras que no haya una definición de la calificación tributaria, la ESAL debe seguir perteneciendo al régimen tributario especial, al presentarse una situación jurídica no consolidada; o de lo contrario se podría dar una situación de incertidumbre con la presentación de la declaración de renta de la entidad. Y con ello la CCONG llama la atención para que se reflexione sobre las nada exitosas experiencias anteriores con el Comité de entidades sin animo de lucro.

Propuesta: Se modifica el inciso tercero el cual quedará así:

“En caso de que la Administración Tributaria compruebe mediante acto administrativo debidamente motivado contra el que proceden los recursos de ley, el incumplimiento de los requisitos con ocasión de la solicitud de calificación al régimen especial, la entidad no podrá ser registrada en el RUT como contribuyente de dicho régimen.”

- Dado el alcance transitorio del párrafo, desde la CCONG conviene dar certeza a las ESAL frente a su proceso de calificación, sobre todo en los efectos en derecho de la decisión de la administración tributaria respectiva.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

Propuesta: Que el parágrafo transitorio quede así:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades que a 31 de diciembre de 2016 se encuentren clasificadas dentro del Régimen Tributario Especial deberán presentar ante la administración tributaria los documentos que para el efecto establezca el reglamento, a través de los sistemas informáticos que para estos fines adopte la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Estos documentos serán objeto de verificación, y se someterán al procedimiento previsto en el artículo 364-5 de este Estatuto. La calidad de contribuyente del impuesto de renta del régimen tributario especial se mantendrá sin necesidad de pronunciamiento expreso por parte de la DIAN, excepto en aquellos en que se decida modificar dicha calidad, para lo cual se expedirá el acto administrativo correspondiente para efecto de la calificación correspondiente a la vigencia fiscal siguiente, una vez dicho acto haya quedado en firme y contra el que procede recurso de reposición.

- Para la calificación al régimen tributario especial la norma remite al cumplimiento del artículo 160 del proyecto que se refiere a registro web y remisión de comentarios de la sociedad civil. Desde la CCONG consideramos pertinentes los siguientes comentarios:
 - Nos preocupa la discrecionalidad que puede conllevar la aplicación de esta norma, vulnerando de paso el derecho a la autonomía de las organizaciones, por cuanto el hecho de que la sociedad civil se pronuncie sobre la pertinencia o no de una entidad al régimen tributario especial sobre todo en sus propósitos misionales, es asignar unas competencias con alto grado de subjetividad que no les corresponde ejercer y consentir en una delegación de funciones que en realidad y por norma constitucional le compete al Estado.
 - En relación con el registro y sus requisitos vemos algunos de ellos muy generales y otros que merecen ser precisados. Para tal efecto en la propuesta subrayamos las precisiones que resultan convenientes.
 - Nos preocupa que contrario al principio de eficiencia del sistema tributario y a la simplificación de procesos y/o procedimientos que el Gobierno mismo ha venido promoviendo desde el año 1995 con la expedición del decreto 2150 y el año 2012 con la expedición del decreto 019 y concretamente con lo indicado en el Art. 166 de esa norma que hace referencia a un registro único para las ESAL, lo cual no se ha cumplido, se pretenda en este proyecto establecer cuatro registros más:
 - (i) El del artículo 160 parágrafo 5, registro web por la DIAN.
 - (ii) El del parágrafo 4 del artículo 160, ante la pagina web de la misma

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

entidad.

- (iii) El del artículo 159, registro ante la Agencia de Cooperación de Colombia (ACPC).
- (iv) El del artículo 162 personería jurídica de ESAL y registro obligatorio ante las cámaras de comercio.

Propuesta: Desde la CCONG se considera de los registros indicados, que un único registro de ESAL debería ser llevado por la propia DIAN, es decir el indicado en el (i) y que la administración tributaria comparta la información con las cámaras de comercio y con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, y adicional entregue a la organización copia de su registro para su divulgación.

- Considerando la Ley Estatutaria 1581 de 2012 por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales, es pertinente indicar que el numeral 9 del artículo 160 vulnera la confidencialidad de los donantes en razón a que la acción de donar no es una autorización expresa de publicar datos de terceros y podría resultar en un desestimulo a las donaciones.
- Siendo consistentes con nuestra postura de eliminar la memoria económica como condición para la verificación de los excedentes, desde la CCONG proponemos que esta memoria sea para todas las ESAL que pretendan ser calificadas, como un requisito adicional que complemente la información ya incorporada en el registro web por la DIAN, el cual puede ser la manifestación de que trata el artículo 147.

Propuesta: Que el artículo 160 quede así:

“ARTÍCULO 364-5. REGISTRO WEB DE LAS ESAL. Todas las entidades que pretendan ser calificadas en el Régimen Tributario Especial deberán registrarse en el aplicativo web que para ello señale la DIAN.

Las entidades calificadas en el Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros 3 meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

PARÁGRAFO 1°. La solicitud de calificación en el Régimen Tributario Especial incluye la autorización de publicar los datos que contiene el registro.

PARÁGRAFO 2°. El registro de que trata el presente artículo será público y deberá contener, como mínimo:

1. La denominación, la identificación y el domicilio de la entidad.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

2. La descripción de la actividad meritoria.
3. El monto y el destino de la reinversión del beneficio o excedente neto contable, cuando corresponda.
4. El monto y el destino de las asignaciones permanentes que se hayan realizado en el año y los plazos adicionales que estén autorizados por el máximo órgano de administración, cuando corresponda.
5. Los nombres e identificación de las personas que ocupan cargos de administración (junta o consejos directivos), de dirección (representantes legales principales y suplentes) y de control (contador y/o revisor fiscal).
6. El monto total de pagos salariales a los miembros de los órganos de administración.
7. Los nombres e identificación de los fundadores.
8. El monto del patrimonio al 31 de diciembre del año anterior.
9. En caso de recibir donaciones, el monto de la donación, así como la destinación de la misma y el plazo proyectado para el gasto o la inversión.
10. Cuando las donaciones se perciban en eventos colectivos, sin que sea posible la identificación particular de los donantes, se deberá inscribir el monto total percibido, la fecha y la destinación del mismo.
11. Un informe anual de resultados que prevea información sobre su objeto misional, programas y proyectos en curso y los finalizados, los ingresos, los contratos realizados, subsidios y aportes recibidos así como las metas logradas en beneficio de la comunidad.
12. Manifestación del representante legal y el contador o revisor fiscal según el caso, en la cual se acompañe la declaración de renta en que haga constar que durante el año al cual se refiere la declaración han cumplido con todos los requisitos exigidos por la ley.
13. Los estados financieros debidamente certificados y/o dictaminados de la entidad”.

Se adicione un PARAGRAFO 3. al articulo así:

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

PARÁGRAFO 3- Este registro no reemplaza las prácticas de auto-regulación de transparencia y rendición de cuentas que adelantan las ESAL con el propósito de valorar el aporte social, de conocimiento y técnico que hacen al desarrollo del país y al cumplimiento de metas globales.

- Teniendo en cuenta lo anterior, se propone eliminar el artículo 159,162 y 163 del proyecto por considerar estas normas violatorias del principio de la unidad de materia.
- f. Artículo 147 del proyecto que adiciona el artículo 356-3 del ET.
 - En relación con el artículo 147 y por las razones descritas al analizar el contenido del artículo 140, desde la CCONG no vemos conveniente establecer un requisito adicional como el de la Memoria Económica el cual se puede integrar al registro web planteado en el Artículo 160 del proyecto.

Propuesta : Que el artículo 147 quede así:

“ARTÍCULO 356-3. ACTUALIZACIÓN DEL RUT PARA LOS CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL. Los contribuyentes pertenecientes al Régimen Tributario Especial actualizarán anualmente su calificación de contribuyentes del Régimen Tributario Especial contenido en el RUT, por regla general, con la simple presentación de la declaración de renta”.

- g. Artículo 148 del proyecto que modifica el artículo 358 del ET.-
 - En relación con el artículo 148 desde la CCONG llamamos la atención para advertir la necesidad de aclarar dentro de las justificaciones a la nueva normativa la eliminación del inciso segundo del artículo 358 del ET, por cuanto en la actualidad dicha norma resulta ser el fundamento legal para gravar egresos no procedentes.
 - De la misma manera la norma atribuye la calidad de exentos a los excedentes fiscales que se determinen con base en el artículo 357 del ET siempre y cuando cumplan las condiciones de la ley. Desde la CCONG se considera acertado el planteamiento; sin embargo debe dejarse en claro y a nivel de rango legal, que además de las posibilidades de destinación directa o indirecta para la exención, las opciones del plazo adicional y las asignaciones permanentes en la forma como se indican en el presente estatuto son igualmente aceptables.
 - Así, somos partidarios que en este texto, se señalen criterios de distribución porcentual para el destino de los excedentes que ante todo reconozcan la necesidad de las organización de contar con una estabilidad financiera razonable que les garantice el adecuado cumplimiento del objeto, pero al

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

mismo tiempo sin olvidar la razón y esencia social de su existencia. Por ello hemos sido siempre partidarios de la referida distribución porcentual en el destino de los excedentes, en la línea de lo planteado por la informe final de la comisión de expertos, en cuanto que los mismos se apliquen en un 60% para inversión social y 40% para fortalecimiento patrimonial, atendiendo a la generalidad del sector con menor capacidad financiera, que en ocasiones requiere, por un determinado tiempo, fortalecer su patrimonio para realizar inversiones de mayor envergadura en el futuro, criterio que se ajusta a los lineamientos de la legislación internacional.

Propuesta: Que el tercer inciso del artículo 148 quede así:

“Los excedentes descritos en el presente artículo serán exentos siempre y cuando la entidad sin ánimo de lucro se encuentre calificada dentro del RUT como entidad del régimen tributario especial y cumpla con lo dispuesto en los artículos 19 a 23 y lo dispuesto en el Título I, Capítulo VI del Libro I del presente Estatuto.

Los excedentes de que trata este artículo se destinarán en un 60% al desarrollo de los fines de interés general y beneficio a la comunidad acordes con el cumplimiento del objeto social de que trata el artículo 359 y en un 40% para el fortalecimiento del patrimonio a través de la constitución de asignación permanente de acuerdo con el artículo 360 del presente estatuto.”

h. Artículo 150 del proyecto que modifica el artículo 359 del ET.-

- En relación con el artículo 150 del proyecto si bien es acertada la descripción de actividades meritorias como parte del objeto del objeto social, desde la CCONG vemos oportuno hacer algunos comentarios tendientes a su precisión:

En cuanto actividades de desarrollo social que describe el proyecto de reforma se hace necesario ser un poco más explícito en cuanto a actividades orientadas a la promoción y fortalecimiento de capacidades en las organizaciones y la ciudadanía que tienen un rol político y de desarrollo orientado a la transparencia, la lucha contra la corrupción, el control social, la participación ciudadana y la incidencia en el ciclo de las políticas públicas.

En cuanto al deporte si bien se hace referencia a la ley 181 de 1995, la redacción del numeral 8 del artículo 150 del proyecto restringe la aplicación de

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

la norma al deporte aficionado; nos parece que sin razón dejando de lado que por el artículo 16 de la ley existen otras formas del deporte².

El numeral 10 del artículo 150 del proyecto se refiere a las actividades de desarrollo empresarial de que trata la ley 1014 del 2006. Esta actividad es bien interesante y permite la cobertura de muchas subactividades. Quizás conviene insistir en la actividad del microcrédito que viene siendo ejercida de manera responsable, transparente y legítima por ESALES. Tenemos la firme convicción de que el microcrédito es instrumento fundamental para el desarrollo de un país y ofrecería mas claridad que se expresara tal actividad meritoria.

Consideramos que la descripción del numeral 13 del artículo 150 en esencia no corresponde a un objeto social, simplemente se trata de una actividad medio, conexas o complementaria para su desarrollo. En otros términos esta apreciación no significa que cualquier entidad sin ánimo de lucro que en el desarrollo de su objeto social que el proyecto establece, pueda recepcionar recursos de cooperación internacional en sus diferentes modalidades. En este mismo contexto desde la CCONG no vemos pertinente el párrafo tercero.

En la definición del acceso a la comunidad como condición para lograr la calificación al régimen tributario especial, la expresión “sin ningún tipo de restricción” no consulta con un concepto de desarrollo que es el de reconocer la capacidad instalada, la cual tiene en cuenta los recursos humanos, técnicos, financieros disponibles para gestionar su oferta de valor.

Propuesta: Que el artículo 150 quede así:

“ARTÍCULO 359. OBJETO SOCIAL. El objeto social de las entidades sin ánimo de lucro que hace procedente su admisión al Régimen Tributario Especial de que trata el presente Capítulo y el artículo 19 del presente Estatuto, deberá corresponder a cualquiera de las siguientes actividades meritorias, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad:

- i. Educación formal: conforme se define por las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, que comprende educación inicial, primaria, secundaria, superior, técnica, tecnológica, profesional, educación continuada o educación para el trabajo y desarrollo humano debidamente autorizada por el Ministerio de

² Deporte formativo. Deporte social comunitario. Deporte universitario. Deporte asociado. Deporte competitivo. Deporte de alto rendimiento.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

- Educación o de las secretarías departamentales, municipales y distritales. También comprende las actividades de promoción y apoyo a la expansión de cobertura y mejora de la calidad de la educación en Colombia.
- ii. Salud: la prestación de servicios de salud en el marco del Sistema de Seguridad Social en Salud regulado por la Ley 100 de 1993, por instituciones habilitadas por el Ministerio de Salud, Secretarías de Salud o entidades competentes, actividades de promoción, apoyo al mejoramiento de la salud y del sistema de salud.
 - iii. Cultura: actividades culturales definidas por la Ley 397 de 1997 y aquellas actividades de promoción y desarrollo de la actividad cultural.
 - iv. Ciencia, tecnología e innovación: actividades definidas por la ley 1286 de 2009 y las que se desarrollen dentro de los proyectos aprobados por Colciencias. Así mismo, las actividades de investigación en áreas tales como matemáticas, física, química, biología y ciencias sociales, como economía, política, sociología y derecho de uso general.
 - v. Actividades de desarrollo social, que comprende las siguientes actividades:
 - o Protección, asistencia y promoción de los derechos de las poblaciones de especial protección constitucional, minorías, poblaciones en situación de vulnerabilidad, exclusión y discriminación; tales como niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, personas mayores, grupos y comunidades étnicas, víctimas del conflicto, población desmovilizada, mujeres, población con orientación sexual e identidad de género diversa, población reclusa, población en situación de pobreza y pobreza extrema, población rural o campesina entre otras.
 - o Desarrollo, promoción, mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos y los servicios públicos domiciliarios, así como el avance en las metas de desarrollo fijadas por la Organización de las Naciones Unidas.
 - o Actividades orientadas a la promoción y fortalecimiento de capacidades en las organizaciones que desarrollan un rol político y de desarrollo orientado a la transparencia, la lucha contra la corrupción, el control social, la participación ciudadana y la incidencia en el ciclo de las políticas públicas.
 - vi. Actividades de apoyo a la recreación de familias de escasos recursos, desarrollo y mantenimiento de parques y centros de diversión, siempre y cuando sean para acceso general a la comunidad.
 - vii. Actividades de protección al medio ambiente: conservación, recuperación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente sostenible.
 - viii. Prevención del uso y consumo de sustancias psicoactivas, alcohol y tabaco; atención y tratamiento a las personas consumidoras.
 - ix. Promoción y apoyo a las actividades deportivas definidas por la Ley 181 de 1995, y mediante las políticas públicas y las entidades competentes.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

- x. Actividades de libertad religiosa y de cultos exclusivamente, desarrolladas por entidades reconocidas como tales por el Ministerio del Interior.
- xi. Actividades de desarrollo empresarial: promoción del desarrollo empresarial, el fomento a las actividades del microcrédito y en general a todas las formas de emprendimiento definidas por la ley 1014 de 2006 emprendimiento definidas por la ley 1014 de 2006.
- xii. Promoción y apoyo a los derechos humanos y los objetivos globales definidos por las Naciones Unidas.
- xiii. Actividades de promoción y mejoramiento de la Administración de Justicia.

PARÁGRAFO 1o. Se entenderá que la actividad es de interés general cuando beneficia a un grupo poblacional (sector, barrio o comunidad determinada).

PARÁGRAFO 2o. Se considera que la entidad sin ánimo de lucro permite el acceso a la comunidad, cuando cualquier persona natural o jurídica puede acceder a las actividades que realiza la entidad conforme a su capacidad instalada. Así mismo, se considera que la entidad sin ánimo de lucro permite el acceso a la comunidad, cuando hace oferta abierta de los servicios y actividades que realiza en desarrollo de su objeto social, permitiendo que terceros puedan beneficiarse de ellas, en las mismas condiciones que los miembros de la entidad, o sus familiares.”

- i. Artículo 151 del proyecto que modifica el artículo 360 del ET.-

El segundo inciso reitera la importancia del acta como instrumento de soporte en la destinación de los excedentes en cuanto a las opciones que regula, es decir plazo adicional y asignaciones permanentes; sin embargo de manera extraña plantea al final de su texto la necesidad de dejar en evidencia la autorización de un porcentaje de incremento patrimonial, cuando en realidad en ninguna de las normas precedentes del proyecto hay referencia a la necesidad de aplicar porcentajes. Desde la CCONG, como lo anotamos en los comentarios y propuesta de modificación al artículo 148, consideramos de vital importancia el establecimiento de los criterios de distribución porcentual de los excedentes entre inversión social y fortalecimiento del patrimonio, lo que justificaría la redacción de la parte final del inciso segundo.

Por efecto de la derogatoria del artículo 360 del ET a que se refiere el artículo 151 del proyecto, las asignaciones permanentes no pueden superar el plazo de cinco (5) años, de forma tal que si la entidad requiere realizar asignaciones por un tiempo superior deberá solicitarlo a la DIAN, quien mediante resolución la concederá. En la forma como está estructurada la norma, la CCONG pone de presente que si el propósito es el de contrarrestar la acumulación constante de patrimonios sin evidenciar inversión social, este no se cumpliría dado que los excedentes de cada año podrían destinarse a asignación permanente y la

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

entidad “jugar” con el plazo de cinco años para cada excedente.

Por esta razón somos partidarios de la distribución porcentual, sin que sea necesaria la indicación para poner un límite de tiempo a las asignaciones permanentes y mucho menos tener una vez más que acudir a la DIAN para solicitar una prórroga.

Propuesta: Que el artículo 151 quede así:

ARTÍCULO 360. AUTORIZACIÓN PARA UTILIZAR PLAZOS ADICIONALES PARA INVERTIR Y CONSTITUCION DE ASIGNACIONES PERMANENTES. Cuando se trate de programas cuya ejecución requiera plazos adicionales al contemplado en el artículo 358, o se trate de asignaciones permanentes, la entidad deberá contar con la aprobación de su Asamblea General o del órgano de administración que haga sus veces.

El órgano de administración de las entidades que desarrollen las actividades meritorias definidas en el artículo 359, debe aprobar los excedentes generados, y dejar constancia en el acta de la destinación de dichos excedentes, de los plazos y el monto de las asignaciones permanentes que se definan para tal efecto, así como también de las decisiones para destinar el excedente de manera directa o indirecta de acuerdo con el artículo 358 del presente estatuto.

La reunión del órgano de administración debe celebrarse con anterioridad al 31 de marzo de cada año.

j. Artículo 153 del proyecto que modifica el artículo 125-1 del ET.-

La norma pretende modificar uno de los requisitos de los beneficiarios de las donaciones, en tanto que por la norma actual la entidad debe demostrar que (i) ha sido reconocida como persona jurídica sin ánimo de lucro y (ii) estar sometida en su funcionamiento a vigilancia; mientras que en el proyecto de reforma se mantiene el requisito (ii) pero el (i) se cambia por el de decir que la entidad debe estar inscrita en la cámara de comercio.

Teniendo en consideración que el artículo 125 del ET no sufre modificación por el proyecto, debemos entender que las entidades que se indican en el numeral segundo podrían o no estar en el régimen especial, pero siempre en cualquier caso deben estar inscritas en la Cámara de Comercio. Justamente por este hecho la norma parte de un supuesto errado por cuanto no todas las entidades sin ánimo de lucro se registran en Cámara de Comercio y para muchas de ellas que se encuentran descritas en el numeral segundo del artículo 125 del ET quedarían sin la opción de ser beneficiarias de donaciones.

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

Dentro de los requisitos que el artículo 125-1 del ET establece para ser beneficiarios de donaciones se agrega uno mas y es el relacionado con que la entidad pertenezca al régimen tributario especial antes de haber sido efectuada la donación. Si con ocasión del proyecto, las donaciones efectuadas a entidades que pertenecen al régimen tributario especial no dan derecho a deducción pero si a descuento, ¿qué sentido tendría el requisito pues estaría en contra del tratamiento que la misma ley pretende? Razón de más para sugerir el retiro de ese numeral 2 del texto legal.

Propuesta: Que el artículo 153 quede así:

“Cuando la entidad beneficiaria de la donación que da derecho a deducción, sea alguna de las entidades consagradas en el numeral segundo del artículo 125, deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Estar constituida como persona jurídica sin ánimo de lucro y estar sometida en su funcionamiento a vigilancia oficial.
2. Haber cumplido con la obligación de presentar la declaración de ingresos y patrimonio o de renta, según el caso, por el año inmediatamente anterior al de la donación, salvo cuando se haya constituido en el mismo año gravable.
3. Manejar, en depósitos o inversiones en establecimientos financieros autorizados, los ingresos por donaciones”.

k. Artículo 155 del proyecto que adiciona el artículo 125-5 del ET.-

Las donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro que no hacen parte del régimen tributario especial, no serán descontables de la renta y serán ingresos gravables para las entidades receptoras.

Esta norma debe ser entendida con otra que trae el proyecto que es el artículo 103, norma según la cual las donaciones efectuadas a entidades sin ánimo de lucro que hayan sido calificadas en el régimen especial del impuesto sobre la renta y complementarios y a las entidades no contribuyentes de que tratan los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, no serán deducibles del impuesto sobre la renta y complementarios, pero darán lugar a un descuento del impuesto sobre la renta y complementarios equivalente al 20% del valor donado en el año o período gravable. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para que proceda este descuento.

Tenemos entonces por este par de normas que la intención del proyecto es reconocer que frente a donaciones realizadas a favor de ESAL que sean calificadas dentro del régimen especial (lo que supone desde luego su

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

pertenencia a dicho régimen), la norma *prohíbe la deducibilidad* del impuesto sobre la renta, lo que significa que si la donación se realiza a una ESAL no calificada, procede la deducción de renta.

Y por otro lado que las donaciones realizadas a favor de ESAL que sean calificadas dentro del régimen especial (lo que supone desde luego su pertenencia a dicho régimen), la norma *reconoce el descuento tributario* equivalente al 20% del valor donado según reglamento.

Desde la CCONG, lo comentado anteriormente resulta acertado. Quizás lo que debe ser objeto de aclaración o de lo contrario la norma sería contradictoria, es el hecho de que por una parte se establece como regla la no deducibilidad de las donaciones cuando estas se realicen a ESAL que no hacen parte del régimen especial; pero al mismo tiempo otra norma del proyecto, el párrafo 2 del artículo 42 del proyecto que modifica el artículo 64 del ET, permite que la DIAN si no verifica la destrucción de bienes en inventarios para hacerlos deducible de la renta (baja de inventarios), obliga a donar dichos bienes a Bancos de Alimentos o ESAL que pertenezcan al régimen especial; pero en este caso las donaciones no generan IVA y a ellas tampoco se les aplica el régimen de donaciones con lo cual no son deducibles de renta. Desde la CCONG vemos que siendo el origen de la donación un hecho de la propia DIAN, lo más razonable es permitir su descuento o si no por lo menos su deducibilidad.

Propuesta: Debe ser aclarada la contradicción puesta de presente.

l. Artículo 157 del proyecto que adiciona el artículo 364-2 del ET.-

Desde la CCONG vemos oportuno hacer algunos comentarios tendientes a su precisión:

- Las actividades de las ESAL no pueden beneficiar directa ni indirectamente a los fundadores, asociados, representantes, miembros de órganos de gobierno, cónyuges o parientes o con cualquier persona que los antes mencionados tengan vínculo económico. Es acertado el planteamiento; sin embargo queda la gran duda y podría ser un desacierto el tema de los beneficios de los asociados, cuando la forma jurídica corresponda a una asociación sin ánimo de lucro, en el entendido que justamente un criterio diferenciador con las fundaciones es el del beneficio a los asociados. Igualmente, amerita analizarse este tema cuando la beneficiaria es una organización sin ánimo de lucro, que recibe aportes de personas jurídicas públicas y privadas que conforman esa ESAL.
- Los fundadores, asociados, representantes, miembros de órganos de gobierno, cónyuges o parientes o con cualquier persona que los antes mencionados tengan vínculo económico, no pueden ser proveedores de bienes y servicios de

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG¹ –
AL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA EN LO REFERENTE A LA PARTE
III - AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL**

la ESAL. Es acertado el planteamiento; sin embargo dado el contexto, negar estas relaciones jurídicas es bastante complejo, quizás lo mejor sea permitir las pero bajo unas reglas de mercado y de precios razonables, como en el contexto de los precios de transferencia.

Propuesta: Eliminar del texto de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 157, la expresión asociados.