



Bogotá, D.C., 6 de Abril de 2016

**CCONG No. 11441**

Doctor

**MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA**

Ministro de Hacienda y Crédito Público

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

Ciudad

Apreciado doctor:

De acuerdo con el Informe Final que presentó la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria al Gobierno Nacional, adjunto nos permitimos hacerle llegar el documento de la Confederación Colombiana de ONG – CCONG, que contiene nuestros aportes y comentarios, sobre la Propuesta de Reforma al Régimen Tributario Especial para Asociaciones, Fundaciones y Corporaciones sin Ánimo de Lucro.

Quedamos pendientes de sus comentarios o apreciaciones sobre el particular.

Reciba nuestro cordial saludo,

**LILIANA RODRIGUEZ BURGOS**

**Directora Ejecutiva**

C.C.: Doctor Andrés Escobar Arango – Viceministro Técnico

Doctor Humberto Martínez Beltrán – Asesor Despacho del Viceministro Técnico

comentariosrt@minhacienda.gov.co

**DOCUMENTO DE LA CONFEDERACION COLOMBIANA DE ONG – CCONG<sup>1</sup> –  
AL INFORME FINAL SOBRE PROPUESTA DE REFORMA AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL  
PARA ASOCIACIONES, FUNDACIONES Y CORPORACIONES SIN ÁNIMO DE LUCRO<sup>2</sup>**

El presente documento elaborado desde la CCONG, con aportes de organizaciones confederadas y aliadas y el concurso profesional de Juan Carlos Jaramillo Díaz, autor del Libro “Entidades Sin Animo de Lucro- Características y aplicaciones prácticas del régimen legal y tributario”, publicado por LEGIS S.A., *sintetiza los pronunciamientos precedentes que desde la CCONG se han elaborado y radicado durante lo corrido del año 2015 para conocimiento de las autoridades gubernamentales, tomando en consideración el informe final de la Comisión de Expertos. Lo expresado en este documento tiene la especial connotación de aportar elementos adicionales al debate administrativo que debe desarrollarse y en una siguiente instancia al debate legislativo que deberá producirse.*

**I. CONSIDERACIONES Y PUNTOS DE ATENCIÓN AL GOBIERNO NACIONAL.**

**PRIMERO.-** La CCONG considera que al Gobierno Nacional le corresponde el compromiso de establecer un marco regulatorio de un sector conformado por múltiples organizaciones, tanto en su estructura jurídica como en su misión, campo de acción y sobre todo con una lógica particular en su actuar diferente del sector público y del sector empresarial con ánimo de lucro. Estas organizaciones sin ánimo de lucro movilizan sus recursos alrededor de visiones y valores compartidos, promovidos desde el seno mismo de su organización y con la misión de incidir en el bienestar de la comunidad en general, sus asociados y beneficiarios. Es lo que llamamos entidades que conforman El Tercer Sector. De esta forma, cualquier modelo de regulación del tercer sector debe estructurarse sobre la idea y el rol clarísimo de colaboración y coadyuvancia que tienen estas organizaciones para actuar como aliadas del Estado. El Estado mismo y por la facultad que le otorga la Constitución Política debe brindar a este sector las garantías de ejecución y regulación normativa a fin de que las entidades que lo conforman puedan cumplir en condiciones de oportunidad, eficiencia y legitimidad con la misión para la cual fueron creadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CCONG considera que el Gobierno debe reconocer:

- 1.1. Que el sector no lucrativo es sumamente diverso y heterogéneo; el 86% de las ESALES (entidades sin ánimo de lucro) corresponde a organizaciones pequeñas, por lo que se debe considerar una

---

<sup>1</sup> Entidad del orden nacional que agrupa entidades sin ánimo de lucro en 22 departamentos del país.

<sup>2</sup> El informe final fue producido por la Comisión de Expertos creada por la ley 1739 del 2014 y divulgado hacia el mes de diciembre del 2015.

reforma tributaria al sector que abarque al 100% de las organizaciones y no solo al 4% como se evidencia de la lectura del informe, al referirse a temas tan concretos como el de acceder a un trámite de admisión previa solo para ESALES que cumplan cierto nivel de ingresos en función de un máximo de Unidades de Valor Tributario (UVT), o el establecimiento de límites que se ponen frente a gastos administrativos, y actividades comerciales, que vale la pena decirlo afectarían enormemente a ese 86% de organizaciones que no necesariamente generan excedentes o tienen patrimonios altos.

**1.2.** Que la mayoría de las ESAL, el 86% sean pequeñas no quiere decir que no sean viables financieramente, por el contrario esto abre otra realidad y es que un número importante de organizaciones aportan al desarrollo del país a partir de la riqueza que tienen y que es el conocimiento y la experiencia de trabajo con las comunidades.

**1.3.** Que el informe final de la Comisión de Expertos carece de precisión en tanto que cuando se refiere a las condiciones para pertenecer al régimen y cita el cuadro No. 2 de clasificación actual de las ESAL, dice que existen entidades sin ánimo de lucro no contribuyentes declarantes con la obligación de presentar declaración de renta, cuando en realidad a esas entidades (las de los artículos 23,23-1, 23-2 y 598 del ET) la obligación que les asiste es la de presentar declaración de ingresos y patrimonio. Y de la misma manera cuando se refiere a entidades sin ánimo de lucro no contribuyentes no declarantes dice que no presentan declaración de renta y complementario ni de ingresos y patrimonio, cuando en realidad esas entidades (las del artículo 22 del ET) no todas ellas se liberan de dicha obligación, solamente las que se refiere el artículo 598 del ET que no son todas las que se refiere el artículo 22.

**1.4.** Que el informe final carece de precisión en tanto que cuando el cuadro No. 2 de clasificación actual de ESAL, advierte como criterio común que las ESAL no contribuyentes declarantes y no declarantes deben liquidar las sanciones cuando fuere del caso, guardando silencio sin justa causa sobre las ESAL del régimen especial, como si esas entidades no debieran hacerlo, cuando en realidad igual están sometidas al pago de sanciones.

**SEGUNDO.-** La CCONG considera muy importante el establecimiento de criterios claros en cuanto al objeto social de las ESAL e insiste en la necesidad de tener en cuenta en medio de la diversidad de entidades que componen el tercer sector, siendo autónomas y sin injerencia estatal o gubernamental, que unas pueden actuar con un enfoque de promoción o de fomento (favorece la incidencia, la participación, el apoyo, la colaboración) y otras actuar con un enfoque asistencialista y humanitario (actúan como

ejecutoras u operadoras de recursos públicos y privados) y sin duda ambos enfoques deben participar en el diseño y derecho de un régimen legal y tributario uniforme y equitativo<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CCONG considera que el Gobierno debe reconocer:

**2.1.** Que la circunstancia que advierte el informe en el sentido que las actividades económicas que se registran por las ESAL en el RUT no corresponden a las que se determinan en el artículo 19 del ET, aún cuando pueda ser cierto tal hecho, éste se verifica por cuanto en la mayoría de los casos la norma no deja otra alternativa distinta a la de ubicarse en la actividad que predomina: Actividades no Clasificadas Previamente - ACP. Vemos que la propia normativa actual al establecer los códigos de actividad económicas no es tan flexible en sus denominaciones, lo cual lleva a un tema de falla técnica en la determinación de los códigos de actividad, lo cual amerita su redefinición.

**2.2.** Que si bien es pertinente que se amplíe e ilustre al Gobierno sobre la propuesta de objetos sociales de las ESAL en la forma como lo evidencia el informe final al referirse a las actividades meritorias que generan la exención de renta, es conveniente que se consideren experiencias de clasificación que ha adoptado el sector no lucrativo a través de mecanismos propios de autorregulación como es la iniciativa de transparencia y rendición de cuentas de entidades no gubernamentales - RSPC. Le invitamos a conocer dicha clasificación en el modulo No. 3 referido a la acción de la organización, ingresando a <http://ccong.org.co/rspc/> con el NIT: 900900900 y la contraseña: confederación<sup>4</sup>.

**2.3.** Que cuando se describe el cuadro de actividades meritorias (Cuadro No. 25, página 203) que dan lugar a la exención, se tenga en cuenta que no en todos los casos estas actividades se certifican por autoridad competente (Ministerios o entidades públicas). Debe aclararse que lo que existe del reglamento actual (artículo 2 del D.R 4400 del 2004) es una referencia a disposiciones legales o en algunos casos

---

<sup>3</sup> Las ESAL hemos movilizado los recursos (propios, públicos y de cooperación) alrededor de visiones y valores compartidos por la sociedad para: i) garantizar los derechos humanos; ii) incidir en la construcción y ejecución de políticas públicas que priorizan recursos para el bienestar de la comunidad; y iii) ejercer el derecho a la veeduría y control social.

<sup>4</sup> La CCONG pone de presente algunos interrogantes que deberán ser resueltos al momento de definir un listado de actividades meritorias: ¿Cuáles son las razones para recomendar insistentemente, la asimilación de las ESAL al sector real (incluso más allá de lo meramente tributario)? ¿Por qué la norma no se ajusta teniendo en cuenta los compromisos del país en materia de Desarrollo Sostenible y cambio climático, y que van mucho más allá de la lista que propone la comisión y que excluye a grandes sectores poblacionales en donde actúan las ESAL? ¿Por qué se olvida el marco de referencia de las Convenciones y Convenios internacionales suscritos que garantizan ambientes habilitantes a la sociedad civil? ¿Por qué se olvida el rol de sindicatos, cooperativas y otras ESAL en el Desarrollo Sostenible?

propias de los ministerios respectivos, como en el caso de la salud o la cultura o la protección ambiental; pero en lo que respecta al deporte, la investigación científica o tecnológica y a los programas de desarrollo social, es a través de la ley o la doctrina que se avala su realización.

**2.4.** En relación al cuadro No. 25 del informe final es pertinente dar alcance a la descripción del “Desarrollo Social” y del “Desarrollo Empresarial”, para centrar la atención en ciertos casos que ameritan el calificativo de actividad meritoria: (i) La actividad del microcrédito en Colombia que viene siendo ejercida por ESALES serias, legítimas y transparentes en sus proceso y procedimientos, y que además constituye un instrumento muy importante dentro del desarrollo social de un país; (ii) Las actividades realizadas por las organizaciones de víctimas y de desplazados; (iii) Las actividades que apostándole al desarrollo social del país, despliegan en Colombia organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras cuyo domicilio principal está en el exterior<sup>5</sup>.

**TERCERO.-** La CCONG considera que la falta de control es un factor que conduce a la desmesura y abuso del régimen actual. Por tanto, reiteramos que el control debe ser tributario y no tributario para asegurar un entorno favorable a la labor de las ESAL y desde luego, debe ser un control que no se extralimite en sus funciones y mucho menos, vulnere la independencia y autonomía de las organizaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CCONG considera que el Gobierno debe reconocer:

**3.1.** Que el control tributario se establezca sobre la base de un entendimiento claro de la normatividad en cabeza de la propia DIAN, pues la experiencia ha demostrado que en los procesos de fiscalización tributaria se presenta un desgaste por la falta de conocimiento de la normativa que rige a las ESAL. Pero no solamente es la ausencia del conocimiento, sino también que en el proceso mismo de fiscalización se haga prevalecer la sustancia sobre la forma.

**3.2.** Que si bien en el informe final se dice que para ser admitidas las ESAL al régimen especial una de las condiciones es la acreditación de que los excedentes anuales se deberán invertir como mínimo en un 60% en actividades meritorias en un término no superior a 4 años y con la presentación de un plan de ejecución que forma parte de una memoria económica que deben presentar las ESAL que superen

---

<sup>5</sup> La CCONG se une a las consideraciones que muchos otros gremios o sectores no lucrativos se ven afectando con un rediseño de las actividades meritorias, como el caso de las Universidades, Las Asociaciones Gremiales que prestan servicios a sus asociados y las entidades religiosas que en gran medida sus obras se realizan dentro del marco de la caridad y el cuidado a la población vulnerable.

160.000 UVT (\$4.524 millones) de ingresos anuales, conviene precisar si las ESAL con ingresos anuales menores a 160.000 UVT se les exige o no el plan de ejecución junto con la memoria económica. Particularmente se estima por la redacción del informe que no existe para esas entidades la exigencia que se pretende. Esa es la verdadera intención del marco regulatorio?

**3.3.** Que del informe final se nota el esfuerzo por lograr mayor control en las ESAL, pero hay que revisar si la opción de revivir el Comité de Entidades Sin Animo de Lucro, vigente hasta el año gravable 1998 es o no la opción más acertada. Inexplicablemente y en eso la DIAN tiene que tener estadísticas, el informe nada dice de las razones por las cuales en su momento la ley 488 de 1998 derogó expresamente el literal b) del artículo 363 del ET<sup>6</sup>. Vale la pena entonces reflexionar si ahora en estas instancias la garantía de que el Comité admita a la ESAL en el régimen tributario especial, es suficiente para remediar la falta de control y de fiscalización tributaria.

**3.4.** Que la CCONG y sus organizaciones confederadas y aliadas claramente no están de acuerdo con que la instancia de control sea la Superintendencia de Sociedades por cuanto esto refleja de manera contundente que la asimilación de las ESAL con el sector real va más allá de lo meramente tributario. Consideramos que esta propuesta no sería viable por cuanto la vigilancia se realizará con los mismos parámetros que se determinan para las sociedades comerciales, ante lo cual las diferencias son bien significativas. Desde la CCONG hemos dicho que el control es indispensable pero no es cualquier control, ni mucho menos, el que se pretende dar con esta reforma, es un control que fortalezca lo que existe actualmente y que sea más efectivo y eso pasa por una mayor asignación de recursos en el presupuesto nacional para tal fin. Igualmente consideramos que ese control debe reconocer y complementarse con las buenas prácticas de autocontrol que tiene el sector como es la rendición social pública de cuentas, la cual debe extenderse a más ESAL en el país.

**3.5.** Que la CCONG considera una buena práctica el fortalecimiento de las acciones legales, institucionales y presupuestales para robustecer las funciones de las instituciones de control y revisión del cumplimiento de las actividades meritorias.

---

<sup>6</sup> Con ocasión de su eliminación luego se produjeron varios y reiterados pronunciamientos del Consejo de Estado, uno de ellos del 8 de julio del 2010, expediente 17203, en donde para vigencias anteriores siempre se dejó en claro que: En efecto, la competencia funcional del Comité se contrae únicamente a la calificación de la procedencia de los egresos efectuados en el período gravable y la destinación del beneficio neto o excedente a los fines previstos, sin que pueda pronunciarse sobre aspectos que han sido radicados en cabeza de otras autoridades, como son los de fiscalización atribuidas a la Administración, de conformidad con los artículos 13 del Decreto 124 de 1997 en concordancia con el 363 del E.T.

**CUARTO.-** La CCONG considera que la tendencia a la limitación, es la regla que se deriva del informe final. En efecto: 1. Limitación del destino de los excedentes (60%, inversión social en un término no superior a 4 años<sup>7</sup>; 40%, fortalecimiento de patrimonio)<sup>8</sup>; 2. Limitación de los gastos administrativos de las ESAL no podrán exceder el 20% de sus ingresos anuales; 3. Limitación de las actividades diferentes a las meritorias que otorgan exención 40% de los ingresos anuales registrados en la contabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CCONG considera que el Gobierno debe reconocer:

**4.1.** Que las ESAL, trabajan con un número importante de talento humano a través del cual desarrollan su labor social y muchas de ellas son ejecutoras de proyectos y/o programas sociales de interés general que demandan la aplicación y ejecución de recursos en muchos gastos asociados a los proyectos.

Por esa razón, se considera que el límite de gastos administrativos debería eliminarse o si se tratara de dejar alguna restricción, el límite debería ser un porcentaje muy superior al 20%, teniendo en consideración que en la mayoría de programas y/o proyectos que ejecutan las organizaciones se les solicitan contrapartidas entre un 15% y un 30%, y que parte de esas contrapartidas son soportados con los gastos administrativos que cubre la organización como arriendos, servicios de internet y telefonía, personal administrativo, técnico y directivo de la ESAL que es diferente al personal de apoyo para desarrollar el programa o proyecto. Además, ha sido una tendencia en los últimos años de los cooperantes o de las entidades públicas no reconocer los gastos administrativos de las ESAL por lo que poner un límite a dichos gastos conllevaría a un debilitamiento aún mayor de las organizaciones<sup>9</sup>.

**4.2.** Que respecto a la limitante de las actividades diferentes a las meritorias que dan lugar a la exención (40% de los ingresos anuales registrados en la contabilidad), el informe parte de un reconocimiento al desarrollo de dichas actividades en el entendido que se trata de una forma de financiar las actividades meritorias. Esto desde luego es un acierto y avance importante; sin embargo la dificultad que se presenta y que no debería darse, es en la fijación del límite y el pago de un impuesto sobre tales rentas a tarifa

---

<sup>7</sup> La CCONG considera prudente revisar el límite de los cuatro (4) años para la ejecución de los excedentes, con la opción de prorrogar el plazo hasta por un tiempo igual, cuando la magnitud de los programas sociales relacionados con el objeto requieran en plazos adicionales al año siguiente, como lo contempla en la actualidad el artículo 360 del ET.

<sup>8</sup> Por otro lado, vemos acertado establecer límites al destino de los excedentes, pero sugerimos revisar los porcentajes planteados en el Informe final, 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.

<sup>9</sup> Adicionalmente hay que tener en cuenta que en la actualidad el Régimen Tributario Especial - RTE impone una normatividad de control y de límite para los pagos a quienes ocupen cargos directivos y gerenciales de entidades del RTE y respecto de los pagos o abonos en cuenta a estos directivos y sus parientes, gravándolos con retención en la fuente a la misma tarifa vigente para los honorarios.

reducida. Es decir las ESAL se verían avocadas a una doble sanción: por un lado el límite en sí mismo considerado y por otro el gravamen aún sobre dichas rentas limitadas. Sugerimos que en el caso de haber un gravamen este sea reducido pero solamente sobre el exceso del 40% y no sobre lo que esté dentro del 40%.

En algunos casos este tipo de entidades dependen de donaciones o de recursos provenientes de otras fuentes como las actividades comerciales para desarrollar el objeto social. En ese sentido, limitar su crecimiento poniendo en riesgo su permanencia y sostenibilidad para atender su objeto social de interés general, impactaría de manera negativa su trabajo con las comunidades, en los territorios, su contribución al desarrollo e incluso a las metas que tiene establecido el propio Gobierno Nacional. De hecho esta limitante, afectaría en mayor proporción a aquellas organizaciones que brindan bienes públicos como salud, educación, bienestar social, etc.

Es nuestro criterio insistimos en que más que establecer un límite es crear los instrumentos de ley que promuevan y precipiten un control estricto de aplicación a la normativa actual que permite “transformar” la naturaleza tributaria de la ESAL cuando ni su objeto ni sus recursos se destinen al cumplimiento de las actividades que el informe llama meritorias, y consecuentemente hacer pagar la tarifa general, ni siquiera la reducida<sup>10</sup>.

**QUINTO.-** La CCONG considera acertada la cláusula sugerida anti-elusiva del informe final cuya regulación se produzca mediante el proceso normal de fiscalización que conduce a la expedición de una liquidación oficial de revisión. En el informe final se describen circunstancias que constituyen abuso del régimen especial y que darían lugar a una eventual notificación de liquidación de revisión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la CCONG considera que el Gobierno debe reconocer:

**5.1.** Que si bien es acertado el planteamiento en el sentido que las actividades de la 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, 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,

---

<sup>10</sup> Artículo 19 del ET parágrafo 1.

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.

**5.2.** Que si bien es acertado el planteamiento en el sentido que 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 la ESAL, 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.

**5.3.** Que la medida propuesta en el informe final en el sentido que cuando se done un activo no podrá ser enajenado dentro de los 5 años siguientes a la donación, debe revisarse con detenimiento. Se intuye que la preocupación es que los bienes recibidos en donación son vendidos en el corto tiempo, con lo cual esas operaciones podrían reflejar realidades distintas y efectos tributarios no deseados valiéndose de la participación de las ESAL; si ello es así el instrumento de control para contra restar tales efectos no se agota en el simple criterio de la limitante en tiempo. El establecimiento de un régimen normativo que permita las ventas sin limitante siempre y cuando los ingresos generados con ocasión de la venta se utilicen para el fin social principal (lo que el informe denomina las actividades meritorias), debe ser lo razonable o incluso el control mismo de dichas transacciones podría producirse con un régimen de realidad de las mismas a precios de mercado.

**5.4.** Que en el informe final se deja abierta la posibilidad para que el Gobierno establezca retenciones hasta por el 10% a ESAL y restringiendo el plazo para la solicitud del saldo a favor, pero guardando silencio sobre si existe o no el derecho a la compensación, lo cual no parece tan acertado; como tampoco lo es que si la idea es la de establecer un régimen diferencial en cuanto a retenciones en la fuente, lo mínimo que se espera en correlación es la fijación de un proceso especial de devolución, el cual entre otras está previsto desde la ley 383 de 1997 cuando se estableció la retención por rendimientos financieros y que dicho sea de paso nunca se reglamentó. De todas formas se considera altamente inconveniente que se pretenda hacer uso de la posible norma para gravar conceptos que son esenciales al desarrollo de la misión social, cuando se olvida que en el régimen actual ya está prevista la retención en la fuente aludida de rendimientos financieros junto con la retención por ingresos por actividades industriales y de mercadeo (compra y venta de bienes).

**5.5.** Que para nada es apropiado pretender asimilar un régimen de sociedades comerciales, concretamente de las anónimas donde hay disolución por pérdidas que reducen el patrimonio neto por debajo del 50% del capital suscrito al de ESAL; incluso en la forma como queda dicho del informe final, cuando las pérdidas asciendan a un monto superior del 60% de su fondo social. Si se trata de advertir una asimilación al sector comercial, el régimen debería normar que se trata de pérdidas que no superen un monto del patrimonio y no del fondo social. Así mismo el término de los tres años como límite máximo para compensar debería ser mayor<sup>11</sup>.

## **II. PROPUESTAS Y/O RECOMENDACIONES HACIA UNA RAZONABLE REGLAMENTACION.**

**PRIMERA.-** Es pertinente valorar y reconocer el valor social que tienen las entidades sin ánimo de lucro por ello no es conveniente asimilarlas en aspectos jurídicos, legales, de registro, tributarios y de contratación con el sector real. La reglamentación que se establezca debe prevalecer esta condición haciendo las distinciones debidas las cuales son inherentes a la razón de ser de las ESAL.

**SEGUNDA.-** Es conveniente la promoción de un control tributario y no tributario estricto y razonable a la naturaleza de la entidad sin ánimo de lucro teniendo en consideración el campo de acción social en el que se desempeña. Unido a ello, se deben emprender acciones orientadas a la promoción y el fomento de las ESAL, así como de sus propios mecanismos de auto regulación que garanticen las dimensiones previamente anotadas en este documento y en general la transparencia y la rendición social pública de cuentas. Adicionalmente, nos parece de la mayor importancia que al interior de la DIAN se cuente con mecanismos de fiscalización efectivos como cruces de información con bancos, entidades que otorgan las personerías jurídicas y otros procedimientos de auditoría que le permita detectar a quienes no cumplen con las obligaciones legales y tributarias.

**TERCERA.-** La fiscalización de las ESAL al interior de la DIAN debe cubrir a todas las entidades del tercer sector, independiente del monto de los activos, pues en ocasiones, aquellas con activos no tan significativos son las que tal vez tienen más problemas y dejar establecido que cuando no cumplan su objeto o no cumplan determinados requisitos legales para obtener los beneficios del Régimen Especial

---

<sup>11</sup> En la actualidad debe más bien pensarse en afinar la reglamentación de la disolución y liquidación de ESAL, diferenciadora por demás en cuanto a las que se constituyen en Bogotá respecto de las que se constituyen fuera de Bogotá (causales del decreto 525 de 1990 son distintas de las causales del decreto 059 de 1991), antes que lanzar la idea de enervar una causal más sin tener en cuenta la situación que puede darse en el ámbito contable o en el fiscal y además que una medida de este estilo no es conveniente pues afectaría al 86% de las organizaciones pequeñas.

Tributario o del Régimen no Contributivo, sean sujetas al régimen tributario pleno, en la forma como ya está regulado en el actual párrafo primero del artículo 19 del ET.

**CUARTA.-** No es conveniente revivir el Comité de Entidades Sin Ánimo de Lucro para que se concentre en la fiscalización de un porcentaje reducido de organizaciones que hacen parte del sector desconociendo así, su inmensa diversidad. De otra parte, no se está teniendo en cuenta la experiencia y los resultados poco efectivos cuando en el pasado a dicho Comité se le atribuyó la competencia que al final desbordó su capacidad. El mecanismo que se establezca debe garantizar transparencia, oportunidad, eficiencia e idoneidad por parte de los funcionarios que harán parte de él.

**QUINTA.-** No es conveniente que se le asigne el control a la Superintendencia de Sociedades porque esto refleja claramente la asimilación de las ESAL con el sector real. Nuestra propuesta para cubrir el control tributario se inclina más hacia el fortalecimiento interno de la propia administración tributaria en cuanto al conocimiento del sector y la capacidad razonable de gestión y control en la verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Y de otra parte, en el contexto de un control no tributario, pensamos que en lugar de propiciar un incremento de la capacidad técnica y operativa de un organismo claramente competente para ejercer el control, la inspección y vigilancia del sector real, el criterio debería ser el de fortalecer esa misma capacidad técnica y operativa en el ente natural de control (Alcaldía y Gobernaciones) por virtud del mandato constitucional.

**SEXTA.-** Es fundamental tener presente el universo complejo de las entidades que conforman el sector no lucrativo, así como sus diferentes formas o modalidades de actuación por razón de sus programas, estrategias o modelos de trabajo para el desarrollo de sus respectivos objetos estatutarios. Debe propenderse por una simplificación del sistema tributario aplicable a las entidades que conforman el sector no lucrativo. Las reglas de admisibilidad al régimen terminan por convertirse en un régimen confuso, sobre todo porque las disposiciones para que sean realmente efectivas se atan a la realización de actividades que necesariamente deben ser previas pues de otra forma no existe la manera de cómo verificar los requisitos legales para pretender autorizar la calificación en el RUT. La estancia en el régimen de ESAL debería ser a 2 años de vigencia y no todos los años recibir la aprobación del Comité. Resultaría impráctico para las entidades controlantes, entre ellas la propia DIAN, atender las solicitudes de todas las ESAL todos los años.

**SÉPTIMA.-** El límite de gastos administrativos debería ser un porcentaje muy superior al 20%, teniendo en consideración que en la mayoría de programas o proyectos que ejecutan las organizaciones se

solicitan contrapartidas entre un 15% y un 30%, y que parte de esas contrapartidas son los gastos administrativos que cubre la organización como arriendos, servicios de internet y telefonía, personal administrativo, técnico y directivo de la ESAL que es diferente al personal de apoyo para desarrollar el programa o proyecto. Además, ha sido una tendencia en los últimos años de los cooperantes o de las entidades públicas no reconocer los gastos administrativos de las ESAL por lo que poner un límite a dichos gastos conllevaría a un debilitamiento aún mayor de las organizaciones.

**OCTAVA.-** Es deseable que en la estructura de la reglamentación sobre el régimen tributario la regla general y las excepciones que se evidencian del informe, se formulen de una manera diferente, bajo la siguiente premisa: Todas las ESAL son no contribuyentes o contribuyentes con régimen especial si acceden a dicho régimen y son aceptadas por la DIAN, salvo las que no sean aceptadas o no cumplan con los requisitos de ley que pasan a ser contribuyentes asimiladas a sociedades limitadas. Es incluso mantener la regulación que hoy en día determina el parágrafo 1 del artículo 19 del ET.

**NOVENA.-** No es conveniente que se pretenda hacer uso de una eventual norma para gravar con retención en la fuente conceptos que son esenciales al desarrollo de la misión social, cuando se olvida que en el régimen actual ya está prevista la retención en la fuente aludida de rendimientos financieros junto con la retención por ingresos por actividades industriales y de mercadeo (compra y venta de bienes).

**DÉCIMA.-** Pretender establecer una causal mas de disolución con ocasión de la ocurrencia de las pérdidas, sin tener en cuenta la situación que puede darse en el ámbito contable o en el fiscal ni entrar en un proceso de unificación y regulación de la normatividad no tributaria de este aspecto, es consentir en una medida altamente inconveniente, además porque afectaría al 86% de las organizaciones pequeñas.

**DÉCIMA PRIMERA.-** No conviene establecer límites para la venta de activos donados, más bien el régimen debe apostarle a controlar las operaciones de venta de activos de las ESAL, siempre que el producido de las mismas sea para el cumplimiento de la actividad meritoria y estas se realicen a precios de mercado. En el mismo marco de la regulación de las donaciones no conviene que se reduzca el límite porcentual de las donaciones por cuanto ello desestimula la actividad del donante; o si se piensa en determinarlo, la medida sea compensada con la posibilidad de que la donación se un gasto deducible en el impuesto sobre la renta para la equidad CREE.

### III. CONCLUSION

La CCONG estima que el informe final es un instrumento muy valioso pero la labor aún debe continuar procurando en el seno mismo de la comisión o en las instancias siguientes (Ministerio de Hacienda/DIAN y debate legislativo) llamar la atención sobre 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 e instituciones que propicien mayor burocracia y poco conocimiento hacia el sector.

Desde la CCONG, hemos visto este momento como una oportunidad para adelantar una revisión integral a la normatividad del sector que además de los aspectos que están en la agenda pública comprenda también la promoción y el fomento de las entidades sin ánimo de lucro. Esto es especialmente relevante por el contexto actual del país y porque se requiere aunar esfuerzos para fortalecer el sector social del país, el cual representa un capital social valioso.

Somos conscientes del mal uso que se ha dado de la figura de entidad sin ánimo de lucro, por ello hemos liderado iniciativas de autorregulación de las ESAL que vienen a complementar la función del Estado, sin embargo, se hace indispensable trabajar de manera más articulada con el gobierno para que se comprendan sus lógicas y realidades, especialmente de cientos de organizaciones que tienen su radio de acción en los territorios.

Por ello agradecemos de manera respetuosa al Gobierno Nacional que haya abierto este canal para la opción de dejar estas apreciaciones no sin antes insistir en la necesidad del diálogo permanente con el sector y así mismo, se nos permita desde la CCONG ser partícipes activos en el proceso mismo de la elaboración y redacción de los textos que se tienen considerados para las distintas reformas a las ESAL.