

ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES ACERCA DE LOS POSIBLES EFECTOS DEL ARTÍCULO. 11 DEL PROYECTO DE REFORMA TRIBUTARIA SOBRE LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO - ESAL

El presente documento es el resultado de una acción colectiva entre la Asociación de Fundaciones Familiares y Empresariales – AFE¹, Colombia Cuida a Colombia – CCC² y la Confederación Colombiana de ONG – CCONG³, con el acompañamiento jurídico de la Fundación Probono⁴, el cual sintetiza los aportes y recomendaciones que han surgido en diversos diálogos sociales adelantados con organizaciones sociales con presencia territorial, nacional, así como otros actores claves entre ellos Suma Social⁵. Lo expresado en este documento tiene como propósito brindar elementos al diálogo político con ocasión del proyecto de reforma tributaria presentado por el Gobierno Nacional y los impactos que tiene para las entidades sin ánimo de lucro.

El documento en su estructura comienza por la presentación de consideraciones acerca del rol de las entidades sin ánimo de lucro en el desarrollo y la democracia. En una segunda sección, el documento pretende abordar los posibles efectos del artículo 11 del proyecto de reforma tributaria en la acción social, solidaria y comunitaria de las ESAL y dejar algunas recomendaciones que conllevan en tercer lugar a la presentación de una propuesta de modificación al art. 11 del respectivo proyecto de reforma tributaria.

I. Consideraciones acerca del rol de las ESAL en el desarrollo y la democracia

- Desde nuestro rol como entidades sin ánimo de lucro, somos un instrumento de la sociedad para mejorar el bienestar de los colombianos, ampliar sus oportunidades, transformar realidades y superar las causas de la inequidad. Tenemos amplia experiencia en los diversos territorios y temáticas, promovemos la articulación con diversos actores públicos, privados comunitarios, academia, entre otros, generando tejido social, alianzas, conocimientos, capacidad de innovación y apalancamos recursos para la inversión social. Desde nuestro quehacer diario, innovamos constantemente en soluciones a las causas de las problemáticas sociales, aportamos al ciclo de las políticas públicas, siempre reconociendo que el Estado es el único garante de derechos, para impactar de manera significativa a los colombianos.
- Las ESAL conforman una red extendida a lo largo y ancho del territorio nacional y se rigen por una amplia normatividad en aspectos legales, tributarios y de inspección, vigilancia y control, algunas de estas normas son: el artículo 38 y 333 de la Constitución Política Nacional, la Ley 22 de 1987, la Ley 2150 de 1995, el Decreto Nacional 427 de 1996.
- El amplio espectro y número de ESAL existentes, reflejan la importante contribución que hacen al país como actores de la democracia corresponsables del desarrollo y la paz territorial. Se reconocen en Colombia 16 figuras jurídicas que hacen parte del sector sin ánimo de lucro y que suman alrededor de 208.000. (Ver infografía: [Quiénes conforman el sector de las entidades sin ánimo de lucro en Colombia](#))
- En el marco internacional, las agendas de desarrollo⁶ han reafirmado que la sociedad civil es un actor de desarrollo, en igualdad de condiciones que los otros actores (Gobiernos y sector con

¹ <https://afecolombia.org/>

² <https://colombiacuidacolombia.com/>

³ <https://ccong.org.co/>

⁴ www.probono.org.co

⁵ Programa de USAID implementado por FHI 360, que tiene por objetivo el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

⁶ Agenda para el Desarrollo Sostenible; Sistema de Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/> Agenda de Eficacia a la Cooperación; <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

ánimo de lucro) por lo que el “Estado Social de Derecho” le debe brindar ambientes habilitantes para su acción, en otras palabras, dar garantías para que las organizaciones puedan ejercer su rol social, de desarrollo y de participación e incidencia en los territorios, bajo esquemas que les permita su sostenibilidad técnica, política y financiera.

- Por su parte, el **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE** en junio de 2021, emitió “*La Recomendación sobre la habilitación de la sociedad civil en la Cooperación al Desarrollo y Asistencia Humanitaria*”⁷ que es un instrumento jurídico que otorga una gran fuerza al representar la voluntad política de los miembros adherentes para mejorar su forma de atender el espacio cívico y trabajar con los actores de la sociedad civil; y reconoce a las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo y de la ayuda humanitaria por derecho propio e independientes, así como aliados ejecutores de los proveedores de cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria.
- Los aportes de las ESAL al desarrollo del país se hacen visibles a través de su acción estratégica en los territorios, sectores y poblaciones convirtiéndose en una contribución al desarrollo sostenible del país y a la paz territorial. (Ver infografía: [Aportes de la sociedad civil para el desarrollo de Colombia](#)).
- Con su oferta de valor, un grupo de 198 organizaciones sociales que participan en la iniciativa de rendición social pública de cuentas de las OSC – RSPC⁸ que lidera la CCONG y 72 Fundaciones familiares y empresariales que pertenecen a la AFE, vienen contribuyendo de manera solidaria al desarrollo social de país. Es así como la información recopilada de este grupo de organizaciones muestra que, con sus acciones, las OSC contribuyen a las demandas de aproximadamente 10.400.000 personas que pertenecen a diferentes poblaciones y sectores con las que articulan acciones en los territorios.
- La acción de este grupo de organizaciones se orienta por una parte a contribuir y complementar mediante su acción solidaria a las prioridades de política social y los compromisos del Estado colombiano en materia internacional como la Agenda 2030 para el Desarrollo Internacional y los ODS, lo que llamamos un rol social y desarrollo. Y de otra parte, está su rol de participar, incidir, hacer seguimiento y control social a las políticas públicas y compromisos internacionales de los cuales Colombia es signatario. Reconociendo estos roles de las organizaciones sociales, resaltamos por ejemplo: el 50% de las ESAL desarrollaron acciones centradas en el acceso, permanencia y calidad de la educación (ODS 4); el 38% enfocaron sus acciones en la generación de ingresos, a través de iniciativas de desarrollo, fortalecimiento productivo y creación de empleo, así como fomento del emprendimiento y la innovación (ODS 8); el 35% centraron sus acciones en la prestación de servicios de salud, nutrición básica y actividades de recreación, deporte y tiempo libre (ODS 3); a su vez que, el 34% desarrollaron acciones enfocadas en la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (ODS 5). Para el ODS 16, el 21% de las organizaciones realizan acciones orientadas a la formación y fortalecimiento de la cultura democrática, acciones de investigación, exigencia en la garantía de derechos, denuncia, control social.
- Otro aporte relevante que realizan las organizaciones, es en la generación de empleo. Sumando el personal vinculado a las 198 ESAL que participan en la iniciativa de la RSPC de la CCONG y las 72 Fundaciones familiares y empresariales, se tiene un total de más de 37.000 empleos generados en este grupo de organizaciones. Es de resaltar como una característica muy propia del sector, la

⁷ Consultar en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021>

⁸ La Rendición Social Pública de Cuentas – RSPC, es el proceso público, de interés general, autónomo, voluntario y responsable que busca, partir del suministro de información veraz, ordenada y útil, transparentar y visibilizar anualmente el impacto y avance de la “Oferta de Valor” de un grupo de organizaciones sociales. La RSPC hace público, los impactos y el “saldo pedagógico” de los programas, procesos y proyectos que se gestionan en: los territorios y poblaciones, las articulaciones y alianzas; la participación e incidencia en las políticas y presupuestos públicos; y la movilización e inversión de recursos técnicos, humanos, políticos y financieros que gestionan las organizaciones. Para mayor información consultar: www.ccong.org.co/rspc

vinculación importante de mujeres en las OSC. Del total de personas vinculadas que se indican en la tabla 3, el 61% son mujeres. Así mismo, es de destacar los 3.976 voluntarios que se vinculan a la acción de las organizaciones y quienes contribuyen desde su rol ciudadano a la transformación del país.

- Analizando el monto de donaciones recibidas para el grupo de 198 ESAL y las 72 Fundaciones AFE, se tiene que de este total de organizaciones, el 59% de las organizaciones que participan en la RSPC - CCONG y el 91% de las fundaciones perteneciente a la AFE reciben donaciones las cuales suman aproximadamente 445 mil millones de pesos del total de los ingresos que perciben. Es preciso indicar que las donaciones recibidas tienen destinación específica para la acción social o meritoria de la organización.
- Lo anterior, deja ver el impacto negativo que tendría para las ESAL en general, la limitación que trae el artículo 11 de la reforma tributaria al incluir los descuentos por donaciones que personas jurídicas hacen a entidades sin ánimo de lucro. Es de especial significancia resaltar el compromiso que existe en las organizaciones sociales de no solo dar cumplimiento a los controles que establece el Estado sino también de ir más allá y brindar información oportuna y pertinente de la acción social de las organizaciones mediante la adopción de mecanismos de autorregulación que promueven la transparencia y la rendición de cuentas, los cuales facilitan el acceso a información pública sobre el quehacer de las organizaciones.

II. Posibles efectos del artículo 11 del proyecto de reforma tributaria en las ESAL

La Ley 1819 de 2016 introdujo modificaciones en materia del Régimen Tributario Especial y Entidades sin ánimo de lucro, con el objetivo de mitigar la elusión y evasión fiscal en Colombia. Dentro de los cambios que trajo la citada ley, modificó la clasificación de este régimen, para aplicarse como excepción y no por regla general, así como el proceso de calificación para acceder al Régimen Tributario Especial.

También la citada ley modificó el artículo 359 del Estatuto Tributario y estableció que para que las corporaciones, fundaciones y asociaciones sean calificadas dentro del Régimen Tributario Especial, el objeto social de estas debe encontrarse enmarcado dentro de las actividades meritorias, siempre y cuando sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad (educación, salud, cultura, entre otros).

Debe resaltarse que el artículo 105 de la Ley 1819 de 2016, que adicionó el artículo 257 del Estatuto Tributario, introdujo un límite al descuento en el impuesto sobre la renta del 25% del total del valor donado a las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial en el año o periodo gravable. En ese orden de ideas, eliminó la deducción tributaria del 100% como se encontraba establecida previamente. Este y otros impactos que dejó la reforma tributaria del 2016 en las ESAL⁹, invitan a revisar y alertar al gobierno nacional sobre los posibles efectos del actual proyecto de reforma.

La inclusión en el proyecto de reforma tributaria asociada a la limitación del descuento del 25% del valor donado en el año o periodo gravable a las entidades del régimen tributario especial, aminora por completo los incentivos tributarios que promueven las donaciones por parte de los donantes. Lo anterior, trae consecuencias negativas para las entidades pertenecientes al régimen tributario especial, puesto que, los recursos que se requieren para ejecutar las actividades meritorias propias de este tipo de entidades no pueden ser otorgados exclusivamente por el Estado. Es por ello, que se hace necesario otorgar beneficios a los particulares y personas jurídicas que efectúan este tipo de donaciones toda vez que están contribuyendo al bienestar social del país y colaborando al cumplimiento, seguimiento y control social de las políticas públicas

⁹ Consultar el “Monitoreo social: impactos de la reforma tributaria en las ESAL” - CCONG, febrero 2020 en : <https://bit.ly/3BwqQsG>

Observamos que esta limitación podrá también impactar así mismo la inversión social que realiza el sector privado en sectores como la protección del medio ambiente, el fomento al deporte, la contratación con personas con discapacidad o mujeres cabeza de familia, entre otros, acciones que son afines al gobierno.

Cabe mencionar que las organizaciones para financiar su oferta de valor gestionan recursos de diversas fuentes como son aportes de afiliados o asociados, recursos públicos, de cooperación internacional, donaciones de personas naturales o personas jurídicas con y sin ánimo de lucro, o recursos provenientes de actividades comerciales. En ese sentido, limitar aún más las donaciones pone en riesgo su permanencia y sostenibilidad para atender su actividad meritoria de interés general e impactaría de manera negativa su trabajo con las comunidades, en los territorios, sus contribuciones 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.

En línea con lo mencionado previamente, debería mantenerse el beneficio tributario asociado al descuento del 25% del total del valor donado sin la limitación propuesta en el artículo 11 del proyecto de ley.

Teniendo en cuenta lo previamente expuesto, mediante el presente escrito, nos permitimos señalar al Gobierno Nacional que, en aras de no perjudicar a las entidades del régimen especial, ni a las actividades que éstas desarrollan en pro del interés general, se propone que la Autoridad Tributaria establezca y fortalezca mecanismos que garanticen un control estricto en relación con el beneficio tributario, para que este favorezca realmente a las entidades que desarrollan actividades meritorias y que contribuyen al mejoramiento y desarrollo de la sociedad colombiana.

En ese sentido, si el Gobierno Nacional busca regular la aplicación del límite para evitar abuso en materia tributaria por ciertas entidades, lo correcto no sería establecer límites a los beneficios ya establecidos en la ley que perjudican a las entidades que realmente desarrollan una actividad meritoria, sino fortalecer los controles aplicables para asegurar la aplicación correcta del beneficio.

III. Propuesta de modificación al artículo 11 del proyecto de reforma tributaria

La propuesta de modificación que se presenta a continuación al texto de la Reforma corresponde en la primera columna: el artículo que trae el proyecto de reforma tributaria; en la segunda columna: el artículo que se propone modificar indicando en subrayado los cambios que se sugieren o con la opción de tachado lo que se propone suprimir y al final la exposición de motivos de los cambios propuestos.

PROYECTO DE LEY	PROPOSICIONES
<p>ARTÍCULO 11°. Adiciónese el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p>	<p>ARTÍCULO 11°. <u>Modifíquese</u> el artículo 259-1 al Estatuto Tributario, así:</p>
<p>ARTÍCULO 259-1. LIMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. El valor de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de la renta líquida ordinaria del contribuyente antes de deducir las deducciones especiales</p>	<p>ARTÍCULO 259-1. LIMITE A LOS BENEFICIOS Y ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. El valor de los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios previstos en el presente artículo no podrá exceder el 3% anual de la renta líquida ordinaria del contribuyente antes de deducir las deducciones especiales</p>

<p>contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $IAA = (DE + RE + INCR) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>IAA</i> : corresponde al impuesto a cargo adicional. • <i>DE</i>: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • <i>RE</i>: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • <i>INCR</i>: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta sujetos al límite previsto. • <i>TRPJ</i>: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las personas jurídicas a la que hace referencia el artículo 240 del Estatuto Tributario. • <i>DT</i>: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • <i>RLO*</i>: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite. <p>En caso de que el <i>IAA</i> sea menor o igual a cero ($IAA \leq 0$), el valor del impuesto a cargo adicional no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el valor del <i>IAA</i> será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126- 2, 158-1, 255, 257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de</p>	<p>contempladas en este artículo. Para efectos del cálculo del impuesto a pagar, se debe adicionar al impuesto a cargo del respectivo año gravable, siempre que sea positivo, el valor resultante de la siguiente fórmula:</p> $IAA = (DE + RE + INCR) * TRPJ + DT - 3\%RLO^*$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>IAA</i> : corresponde al impuesto a cargo adicional. • <i>DE</i>: corresponde a las deducciones especiales sujetas al límite previsto. • <i>RE</i>: corresponde a las rentas exentas sujetas al límite previsto. • <i>INCR</i>: corresponde a los ingresos no constitutivos de renta sujetos al límite previsto. • <i>TRPJ</i>: corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las personas jurídicas a la que hace referencia el artículo 240 del Estatuto Tributario. • <i>DT</i>: corresponde a los descuentos tributarios sujetos al límite previsto. • <i>RLO*</i>: corresponde a la renta líquida ordinaria anual del contribuyente, calculada antes de deducir las deducciones especiales sujetas al límite. <p>En caso de que el <i>IAA</i> sea menor o igual a cero ($IAA \leq 0$), el valor del impuesto a cargo adicional no se sumará al impuesto a cargo calculado para el contribuyente. En caso contrario, el valor del <i>IAA</i> será sumado al impuesto a cargo.</p> <p>Para efectos de la fórmula prevista en el presente artículo, estarán sujetos al límite los ingresos no constitutivos de renta, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios establecidos en los artículos 52, 107-2, 126- 2, 158-1, 255,</p>
---	---

<p>1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 493 de 2011.</p>	<p>257, 257-1 del Estatuto Tributario, 124 de la Ley 30 de 1992, 56 de la Ley 397 de 1997, 44 de la Ley 789 de 2002, 23 de la Ley 1257 de 2008 y 4 de la Ley 493 de 2011.</p>
<p>JUSTIFICACIÓN: Se propone eliminar la mención a los artículos 257 y 257-1 del Estatuto Tributario del artículo 11 del proyecto de reforma tributaria que adiciona el artículo 259-1 del Estatuto Tributario. Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley 1819 de 2016 limitó el beneficio tributario originado en las donaciones a las ESAL del régimen tributario especial pasando de una deducción del 100% del impuesto sobre la renta y complementarios a un descuento del 25% del valor efectivamente donado. En ese sentido, eliminar el beneficio tributario del descuento del 25%, va en contravía de lo que promulga la Constitución Política Nacional y Agendas Internacionales de las cuales Colombia es signatario y que fomentan la necesaria cooperación entre el Estado y particulares para el desarrollo de actividades de interés general.</p>	