

### 3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista  
**CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso



Radicado: 2-2024-008524  
Bogotá D.C., 23 de febrero de 2024 16:32

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley No. 241 de 2023 Cámara, *"por medio de la cual se generan alternativas de corresponsabilidad social empresarial para la transformación integral de las víctimas del conflicto armado y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Presidente,

De manera atenta, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, y en atención a la solicitud elevada por Los honorables representantes, Karen Manrique Olarte, Wilmer Guerrero Avendaño y Angela Vergara González, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para primer debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto desarrollar *"la participación de la sociedad civil y la empresa privada, así como las alternativas para la implementación de acciones en materia de corresponsabilidad social para la reparación transformadora e integral de las víctimas del conflicto armado en la dimensión individual, familiar, productiva y comunitaria por medio de la articulación con el sector privado desde su ámbito de influencia según lo establecido en el artículo 33 de la Ley 1448 del 2011."*<sup>2</sup>.

Para el efecto, la iniciativa consagra dentro de sus medidas: (i) el deber del Gobierno nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de diseñar e implementar una estrategia de incentivos tributarios para las personas jurídicas que desarrollen proyectos o prácticas de corresponsabilidad para la transformación integral de las víctimas. Así, se autoriza al Gobierno nacional y a las entidades territoriales para crear beneficios de la índole que consideren pertinente destinados a las personas jurídicas en materia de atención a las víctimas, y diseñar beneficios distintos para las empresas sociales y comerciales del Estado, así como las sociedades de economía mixta; (ii) además, las personas jurídicas con ánimo de lucro asentadas en Colombia deberán diseñar e implementar programas, planes, proyectos y políticas que tengan como objetivo involucrar a la sociedad civil y la empresa privada en la consecución de la reconciliación nacional y la materialización de los derechos de las víctimas, lo que les permitirá tener derecho a acceder a beneficios empresariales por su contribución efectiva a la promoción de los derechos de las víctimas; (iii) por último, las medidas desarrolladas en el marco del proyecto de ley no podrán ser consideradas como indemnización administrativa para las víctimas del conflicto armado.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

En lo referente al artículo 12, teniendo en cuenta que el Fondo de Reparación para las Víctimas puede financiarse, entre otras, por donaciones, se sugiere aclarar el alcance de dicho artículo de tal forma que la sociedad civil y el sector privado puedan contribuir a este fondo, si así lo consideran. Lo anterior, sin perjuicio de que, en cualquier caso, las medidas de reparación contenidas en este proyecto de ley no sustituyen la indemnización administrativa a la que tienen derecho las víctimas, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

En lo referente al artículo 12, teniendo en cuenta que el Fondo de Reparación para las Víctimas puede financiarse, entre otras, por donaciones, se sugiere aclarar el alcance de dicho artículo de tal forma que la sociedad civil y el sector privado puedan seguir contribuyendo a este fondo, si así lo consideran. Lo anterior, sin perjuicio de que, en cualquier caso, las medidas de reparación contenidas en este proyecto de ley no sustituyen la indemnización administrativa a la que tienen derecho las víctimas, tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

En lo que respecta al artículo 10, que ordena diseñar e implementar una estrategia de incentivos tributarios para las personas jurídicas que desarrollen proyectos o prácticas de corresponsabilidad para la transformación integral de las víctimas, esta propuesta podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad, dado que, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política, a iniciativa del Gobierno nacional, solo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar *exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales* y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera Ministerial en materia tributaria, conforme a sus competencias<sup>3</sup>, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup>.

Adicionalmente, tal como está redactado el artículo, podría resultar inconstitucional por violación del principio de legalidad de los tributos que, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, corresponde al legislador fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

En cualquier caso, cabe señalar que el actual sistema tributario colombiano consagra una serie de incentivos tributarios de los cuales se benefician las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y, de manera directa y/o indirecta, las víctimas del conflicto. Tal es el caso del descuento tributario por donaciones realizadas a entidades sin ánimo de lucro, establecido en el artículo 257 del Estatuto Tributario (ET)<sup>5</sup>; los incentivos tributarios establecidos en la parte XI de la Ley 1819 de 2016<sup>6</sup>, y la deducción del Impuesto sobre la Renta establecida en el artículo 21 de la Ley 986 de 2005<sup>7</sup>.

De otra parte, este Ministerio reconoce la importancia que suscita la protección de los derechos de las víctimas del conflicto, lo cual ha quedado expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", sancionado en la Ley 2294 de 2023<sup>8</sup>, que desde su artículo 4 define el eje transversal de paz total como *"como una apuesta participativa, amplia, incluyente e integral para el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; con estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Esto implica que el centro de todas las decisiones*

<sup>3</sup> Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

<sup>4</sup> Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras

<sup>5</sup> ARTÍCULO 257. DESCUENTO POR DONACIONES A ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO PERTENECIENTES AL RÉGIMEN ESPECIAL. 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 25% del valor donado en el año o período gravable. El Gobierno nacional reglamentará los requisitos para que proceda este descuento.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

<sup>7</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias, y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Congreso de la república de Colombia (2023) Ley 2294 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"

Continuación oficio

*de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Busca transformar los territorios, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Este eje tendrá presente los enfoques de derechos de género, cultural y territorial” (negritas fuera del texto).*

Esa Ley incorporó varias medidas con el fin de asegurar y proteger el derecho de las víctimas, como la previsión de un plan de eficiencia en el gasto público a fin de acelerar el pago de las indemnizaciones para las víctimas del conflicto. Para ello, la Unidad para las Víctimas, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, generará herramientas técnicas, operativas y presupuestales con el fin de avanzar en el pago de las indemnizaciones administrativas a las víctimas del conflicto<sup>9</sup>.

A su turno, se incorporaron medidas de protección y garantía que refieren a un mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, las asignaciones para la paz, la compra directa de tierras al fondo de reparación de víctimas, la modalidad de asociaciones de iniciativa público popular, el sistema nacional de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, entre muchas otras<sup>10</sup>.

Por último, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>11</sup>, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En razón de lo expuesto, este Ministerio sugiere se tomen en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ**

Viceministro Técnico (e)  
DGPPN/DGPE/DIAN/DGPM/OAJ

**Proyectó:** Edgar Federico Rodríguez Aranda

**Revisó:** Germán Andres Rubio Castiblanco

**Con Copia a:** Dra. Elizabeth Martínez Barrera. Secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

<sup>9</sup> Ley 2294 de 2023, artículo 8

<sup>10</sup> Ver artículos 13, 16, 61, 101, 198 de la Ley 2294 de 2023

<sup>11</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.