



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1456

Bogotá, D. C., miércoles, 20 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2025

Doctor,

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Asunto: Radicación **Proyecto de Ley número 194 de Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.

Respetado,

En atención a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a su consideración el proyecto de ley ...por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones. Iniciativa legislativa que cumple

con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada ley.

De los honorables Congresistas,

 ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República
 LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República	 LIBARDO CRUZ CASADO Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano Departamento del Cesar
 Soledad Tamayo Tamayo PL devolución y/o compensación por saldos Senadora de la República Partido Conservador	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDON Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba.
 CHRISTIAN M. GARCES ALJURE Representante Valle del Cauca	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 LILIANA BENAVIDES SOLARTE SENADORA	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

La devolución automática de saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas halla su antecedente en el artículo 855 del Estatuto Tributario antes de que este fuera modificado por el artículo 19 de la Ley 1430 de 2010. En el artículo original se estipulaba que *“La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma”*.

Posteriormente y como se señaló con anterioridad, este artículo es modificado por el artículo 19 Ley 1430 de 2010 *“por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”*. Allí, el plazo de treinta (30) días con los que contaba la DIAN para devolver las compensaciones se amplió a cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud.

Posteriormente, el artículo 115 de la Ley 2010 de 2019, adiciona el parágrafo 5° al artículo 855 del Estatuto Tributario, en el que se dispone que la DIAN podrá devolver de forma automática los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.

“Dispone el referido artículo, que este mecanismo de devolución automática aplicará a los contribuyentes y responsables que:

a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);

b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o.

A partir del primero (1°) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).

(Literal b, modificado por el art. 3° del Decreto número 807 de 2020).

El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática”

(Modificado por el art. 115 de la Ley 2010 de 2019)

c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.

(Literal c, adicionado por el art. 18 de la Ley 2155 de 2021).

Adicionalmente, resulta importante relacionar como antecedente de este proyecto de ley, el Decreto Legislativo número 535 del 10 de abril del 2020, *“por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas (IVA), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Gobierno nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política para atender la pandemia del Covid-19, declarada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020.

El artículo 1° de este decreto legislativo, estableció un procedimiento abreviado para la devolución automática de los saldos a favor en el impuesto sobre la renta y complementarios y en Impuesto sobre las ventas (IVA) *“hasta tanto esté vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada Coronavirus Covid-19”* suspendiendo los requisitos establecidos en el parágrafo 5 del artículo 855 del Tributario, para devoluciones automáticas.

Una vez neutralizada la pandemia, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 807 de 2020, *“por el cual se adoptan medidas tributarias y de control cambiario transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declaradas mediante el Decreto número 637 del 6 de mayo de 2020”* cuyo artículo 3° modificó de manera transitoria el literal b) del parágrafo 5° del artículo 855 del Estatuto Tributario.

Finalmente, se expide el Decreto número 963 de 2020 *por el cual se reglamentan los artículos 850 y 855 del Estatuto Tributario, 3 del Decreto Legislativo 807 de 2020, y se sustituyen unos artículos del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria”* en el que se estipula grosso modo quienes tienen derecho a la devolución automática, fijación del término en que debe reconocerse la devolución y/o compensación automática, entre otros.

II. OBJETO

El presente proyecto de ley tiene por objeto la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente. Así mismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

III. JUSTIFICACIÓN

El Decreto Ley 624 de 1989, más conocido como Estatuto Tributario, en el Título X incorpora una actuación administrativa tributaria denominada “devolución y/o compensación de impuestos por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos”. Al respecto, el artículo 850 de esta norma dispone que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias podrán solicitar su devolución; correspondiendo a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales devolver a los contribuyentes lo pagado en exceso o lo no debido por concepto de obligaciones tributarias y aduaneras, cualquiera que fuere el concepto del pago, siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor. Por su parte, el artículo 855 de dicho Estatuto fija los términos o plazos a los contribuyentes para que presenten las solicitudes correspondientes, y a la DIAN para efectuar la devolución cuando haya lugar a ello.

Este proyecto de ley propone reducir los términos o plazos establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario para el caso de devoluciones de saldos a favor únicamente referidos al Impuesto a la Renta y Complementarios y suprimir el requisito de solicitud a cargo de los contribuyentes.

Así las cosas, de acuerdo con información suministrada por la DIAN, durante el periodo 2020–2022 fueron 13.722.327 los contribuyentes que presentaron declaraciones del impuesto de rentas y complementarios; cifra que incluye grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales. En el siguiente cuadro se presenta la información de declarantes de Renta y Complementarios discriminada por año y número de declarantes.

Cuadro 1. Declarantes de Renta y Complementarios

Año	Declarantes
2020	4.091.153
2021	4.563.672
2022	5.067.502
TOTAL	13.722.327

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

Del total de declarantes de Renta y Complementarios, 3.384.702 contribuyentes presentaron saldos a pagar mayor que cero después de descontar el valor de las retenciones prácticas. De los anticipos y de saldo a favor para el periodo 2020–2022 fueron en total 3.384.702 (incluyendo grandes contribuyentes, personas jurídicas y personas naturales), discriminados de la siguiente manera:

Cuadro 2. Contribuyentes que efectuaron pagos por sus declaraciones presentadas entre el 2020 a 2022

Año	Declarantes
2020	1.003.141
2021	1.105.580
2022	1.275.980
TOTAL	3.384.702

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023

En el siguiente cuadro se muestra el número total de declarantes que registraron saldo a favor en las declaraciones que presentaron por el impuesto a la renta y complementarios correspondientes al periodo 2020, 2021 y 2022 discriminados por año. Igualmente, se muestra el valor por año y total de los saldos declarados a favor.

Cuadro 3. Declarantes que generaron saldos a favor en sus declaraciones presentadas entre 2020 - 2022.

Año	Declarantes	Valor (1)
2020	1.823.964	24.405.019
2021	2.095.455	25.880.134
2022	2.327.518	32.874.170
TOTAL	6.246.937	83.159.323

Fuente: Bases DIAN. Consultada: 9 de marzo de 2023.

En el caso del año gravable 2023, la DIAN mediante comunicado de prensa #82 informó que 6.155.717 personas naturales cumplieron con la obligación de presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, de las cuales, el 39% liquidaron un impuesto mayor que cero.

En el siguiente cuadro se muestra el total de solicitudes de devolución de saldos a favor por el impuesto de renta y complementarios tramitadas por año entre el 2020 y 2024, discriminando cada uno de los actos administrativos generados en los trámites.

Solicitudes de devolución saldos a favor impuesto de la renta y complementarios 2020 a 2024

En millones de pesos corrientes

Acto administrativo	2020		2021		2022		2023		2024	
	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor	Cantidad	Valor
Resoluciones de devolución	47.841	11.403.922	41.451	7.860.885	37.875	9.787.940	32.775	9.592.296	45.924	15.244.137
Resolución de compensación	6.745	3.590.090	6.707	2.379.332	0.096	3.105.224	5.832	9.495.607	6.782	5.890.264
Autos inadmisivos	61.543	8.134.763	40.104	8.429.852	35.977	7.711.171	33.496	13.428.790	44.567	23.364.664
Autos de archivo desistimiento	12.895	3.207.076	7.340	1.499.128	8.465	1.746.068	9.138	4.683.721	10.078	4.990.746
Resoluciones de rechazo	2.509	79.931	2.812	591.289	2.465	231.033	2.143	508.252	2.234	247.318
Total	131.234	27.465.771	98.414	20.260.594	84.478	22.569.436	83.344	33.699.636	109.575	49.737.128

Fuente: Informes mensuales de las Direcciones Decretadas

Ahora bien, de acuerdo a información obtenida por la DIAN, esta entidad aclara que debido a que los contribuyentes pueden solicitar saldos a favor dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar, aquellos saldos

que superan este término sin ser solicitados en devolución o imputados a la declaración del mismo impuesto del periodo siguiente, ingresan a la cuenta de “otros ingresos” en la contabilidad de la función recaudadora.

“No obstante –advierte la DIAN– a partir de la Sentencia 2022 CE-SUJ-4-002 del 8 de septiembre de 2022, no es viable aplicar este tratamiento a los citados recursos ya que, según dicha sentencia, la corrección de errores en la imputación de saldos a favor o de anticipos no está sometida al límite del término de firmeza de las declaraciones tributarias ni a los términos de oportunidad para las correcciones de los artículos 588 y 589 del Estatuto Tributario, lo cual puede habilitar el trámite de modificaciones a la declaración tributaria para aumentar o disminuir las sumas imputadas de un periodo declarado al siguiente” (Fuente: Oficio DIAN 100000202-0370, marzo de 2023).

El honorable Consejo de Estado, mediante fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de fecha 19 de mayo del año 2011 (sección cuarta) con ponencia de la consejera Carmen Ortiz de Rodríguez, en un proceso contra la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, precisó que existen tres situaciones en las cuales pueden originarse saldos a favor que permitan al administrado ejercer el derecho a solicitarlos. Son ellos: i) en las declaraciones tributarias; ii) en pagos en exceso y iii) en pagos de lo no debido¹. A continuación, transcribimos lo dicho por este tribunal de cierre de la justicia contenciosa administrativa.

“Saldo a favor:

El saldo a favor, como la expresión lo sugiere, corresponde a una cantidad resultante en beneficio del contribuyente y frente al cual la ley ha previsto la posibilidad de utilizarlo para pagar deudas de otros impuestos o periodos (compensación) u obtener su reintegro (devolución) en ambos casos por tratarse de sumas cuya titularidad así lo permite. De lo transcrito se observa que los contribuyentes o responsables que liquiden saldos a favor en sus declaraciones tributarias pueden solicitar su compensación o devolución.

Pagos en exceso y de lo no debido:

También dispone la norma, la obligación de la administración tributaria de devolver oportunamente a los contribuyentes los pagos en exceso o de lo no debido que hayan realizado por obligaciones tributarias. En la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios el saldo a favor resulta de la depuración de la liquidación privada que hace el contribuyente, o el valor determinado en una actuación oficial. Esto crea una obligación entre el contribuyente y el Estado. En relación con el pago en exceso o de lo no debido también es permitido obtener su devolución, en el primer caso, cuando se cancelan por impuestos, sumas mayores a las que corresponden legalmente, y en el segundo evento, cuando se realizan pagos “sin que exista causa legal para hacer exigible su cumplimiento”.

Es importante anotar que el Estatuto Tributario en su artículo 851 faculta al Gobierno nacional para establecer mecanismos que agilicen las devoluciones de saldos a favor, otorgándole competencias a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para establecer sistemas de devolución de manera oficiosa con posterioridad a la presentación de las respectivas declaraciones tributarias. Asimismo, el artículo 853 de dicho Estatuto, le asigna al jefe de la Unidad de Devoluciones o de la Unidad de Recaudo de la DIAN, la competencia funcional de proferir los actos para ordenar, rechazar o negar las devoluciones y las compensaciones de los saldos a favor de las declaraciones tributarias o pagos en exceso.

Así las cosas, el Estatuto Tributario establece como plazo para solicitar la devolución de saldos a favor no más de dos (2) años después de la fecha de vencimiento del término para declarar (artículo 854). En los casos de saldos a favor de las declaraciones del impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, cuando éstos hayan sido modificados mediante una liquidación oficial y no se hubiere efectuado la devolución, la parte rechazada no podrá solicitarla, aunque dicha liquidación haya sido impugnada hasta tanto se resuelva definitivamente sobre la procedencia del saldo.

De igual manera, el Estatuto Tributario establece un plazo no mayor de *cincuenta (50) días* contados a partir de la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma, como término para que la DIAN efectúe la devolución de los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, previa las compensaciones a que haya lugar (artículo 855 ET). Este proyecto de ley propone que ese plazo se reduzca a treinta (30) días debido al nivel de eficiencia que presenta la DIAN en el trámite sistematizado de estas devoluciones.

Asimismo, el párrafo 5° del mencionado artículo, faculta a la DIAN para devolver de forma automática los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas y faculta al Gobierno nacional para reglamentar este mecanismo.

En ejercicio de dichas facultades, mediante el Decreto número 963 del 7 de julio de 2020, el Gobierno nacional reglamentó el término para el reconocimiento de la devolución automática fijándolo en 15 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de radicación de la solicitud. En este caso, los contribuyentes que tienen derecho a la devolución automática serán aquellos que cumplan con las siguientes condiciones establecidas en la mencionada norma:

1. Que no representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de la DIAN.

2. Que soporten el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o del IVA descontable, mediante el sistema de facturación electrónica de venta; sin perjuicio de que los contribuyentes puedan soportar mayores costos o gastos y/o IVA descontable con factura electrónica de venta con validación previa. Teniendo en cuenta que a partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).

¹ En: [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01\(17266\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-27-000-2007-90200-01(17266).pdf)

3. Que acrediten los requisitos generales y especiales señalados en el Decreto Único Reglamentario número 1625 de 2016 para la presentación de la solicitud de devolución y/o compensación.

Este proyecto de ley propone que se adicione un literal al párrafo 5°, mediante el cual se incluyan a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Así las cosas, la justificación de la reducción de los términos que establece el artículo 855 del Estatuto Tributario respecto de la devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y complementarios que se propone en este proyecto de ley, surge del “principio de eficiencia tributaria”, uno de los pilares fundamentales del “principio de justicia tributaria” consagrado en el artículo 363 Constitucional, que, lejos de constituir un medio es un fin del sistema tributario, pues ésta -la eficiencia- solo se logra en la medida en que se respeten y observen los principios constitucionales que la sustentan: equidad, eficiencia, progresividad y no retroactividad².

Ahora bien, el principio de eficiencia tributaria consagrado en el artículo 363 Constitucional debe ser entendido teniendo en cuenta la incidencia de dos actores en el sistema, siendo estos por un lado la administración pública, y, por otro lado, los contribuyentes. Respecto al primero, la administración pública es quien tiene la carga de propender por el mejor recaudo con el menor desgaste administrativo, es decir, la administración tributaria no puede resultar tan costosa para la administración. En cuanto al segundo actor, para el momento en que deba ejecutar su obligación tributaria, debe poder hacerlo de forma fácil y sencilla, sin que medie trámite burocrático que dificulte esta labor.

El principio de eficiencia busca evitar que la norma tributaria sea arbitraria, afecte derechos fundamentales y, por consiguiente, sea equilibrada y enmarcada en la prestación de los servicios. Al respecto, MUÑOZ identifica como uno de los conceptos del principio de eficiencia en el área tributaria, la capacidad de cumplir una meta con la menor cantidad de procedimientos y en el menor tiempo posible; es decir, la capacidad de imponer tributos y recolectarlos de forma sencilla y ágil tanto para el Estado como para quienes contribuyen. *“Encontramos que desde la óptica del deber de contribuir es necesario que la legislación tributaria se encuentre lo suficientemente clara para que el contribuyente logre tener entendimiento adecuado del tributo y efectúe su pago de modo que no traumatice al interesado ni a la económica de tal forma que el beneficio no resulte irrisorio o inexistente”* (MUÑOZ, et al., 2022: 35).

Jurisprudencialmente, este principio ha interpretado la Corte Constitucional en las Sentencias C-1107 de 2001, C-1714 de 2000 y C-637 de 2000 de la siguiente manera:

*“Crear tributos de fácil recaudación, pues no se justifica que el costo de administrar el tributo sea superior al ingreso obtenido, además, una excesiva complejidad administrativa implica el deterioro de la estructura tributaria y el incumplimiento de los objetivos propuestos por las autoridades económicas”*³.

Por otra parte, la existencia de un sistema tributario eficiente, ágil y competitivo es clave para el crecimiento económico del país. Además de su función recaudadora, el sistema tributario debe fomentar el desarrollo de impuestos competitivos, pero a la vez, colaborativos y justos.

De igual manera, como ya vimos en los antecedentes expuestos, no es alejado de la realidad la posibilidad de reducir los términos que busca el presente proyecto, toda vez que, la administración tributaria durante la emergencia sanitaria COVID fijó un término de 15 días para las devoluciones, utilizando el trámite de la devolución automática.

Por otro lado, se adiciona un literal en el párrafo 5° el cual establece que a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios les será aplicable el mecanismo de devolución automática de saldos siempre que cumplan con los requisitos del mismo párrafo, lo anterior, toda vez que, la administración tributaria en ejercicio de sus funciones cuenta con los mecanismos suficientes para poder verificar la información exógena de este tipo de contribuyentes y por lo tanto hacer un estudio más ágil a las declaraciones presentadas.

Ahora, es importante mencionar que las personas contarán con plena libertad de escoger si prefieren dicha devolución o si por el contrario prefieren solicitar la compensación, por lo que dentro del proyecto se le solicita a la DIAN crear y habilitar el mecanismo idóneo y suficiente para que el contribuyente al momento de realizar su declaración de renta pueda escoger qué opción le es más favorable.

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración el presente proyecto de ley que pretende la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor de los contribuyentes únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte del contribuyente; Asimismo se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos, pretendiendo con ello agilizar el sistema tributario en el territorio nacional y de esta manera, lograr un sistema tributario eficiente y ágil sin

² La jurisprudencia que desarrolla este principio se ubica en la Sentencia C- 1107 de 2001, Sentencia C- 1714 de 2000 y Sentencia C- 637 de 2000

³ En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2001/C-1107-01.htm>

que ello signifique una alteración de las cargas fiscales a que los contribuyentes están obligados por mandato Constitucional y/o legal, o que se afecten los principios que respaldan la labor tributaria; sino todo lo contrario, afianzando el principio de eficacia construyendo así un sistema tributario diligente.

IV. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política de Colombia

“**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)”

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”

“**Artículo 338.** “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

“**Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

b) Leyes y decretos

- Decreto Ley 624 de 1989 - Estatuto Tributario.
- Ley 1955 de 2019 “*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, que creó la “simplificación” y “agilidad de trámites y términos” como principios del “Pacto por una gestión pública efectiva”.*

- Ley 2010 de 2019 “*Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones”.*

- **Decreto número 1625 de 2016**, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

- **Decreto Legislativo número 535 del 10 de abril del 2020**, “*por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas (IVA), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

- **Decreto número 963 del 7 de julio de 2020** Reglamentario de los artículos 850 y 855 del Estatuto Tributario, el artículo 3° del Decreto Legislativo número 807 de 2020, y sustituyó unos artículos del Decreto número 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria.

c) Derecho comparado

Sistema Chileno

Al igual que la DIAN en Colombia, en Chile el servicio de Tesorería General de la República- Servicio de Impuestos Internos incorpora dentro de sus servicios el pago de devolución de renta, figura similar a la devolución de saldos a favor de que habla el artículo 850 del Estatuto Tributario colombiano.

Para dar inicio a dicho trámite en la regulación colombiana, se deberá tener en cuenta lo estipulado en el Estatuto Tributario; esto es, realizar la solicitud en el plazo dispuesto por el estatuto (2 años después de la fecha de vencimiento de término para declarar). Luego de revisar los demás requisitos de la solicitud y que todos los documentos se hayan adjuntado de forma correcta, la DIAN admitirá la solicitud y procederá con la validación de saldos a favor; la entidad previamente mencionada contará con un plazo de 50 días para hacer efectiva la devolución.

En el caso de Chile, el trámite podrá realizarse sin ningún problema luego que se verifique y compense las deudas fiscales morosas y otro tipo de retenciones a que haya lugar⁴. Se requerirá para el trámite de devolución haber hecho la declaración de renta en el Servicio de Impuestos Internos (SII) y contar con una clave tributaria para poder realizar la consulta y el trámite en línea. A diferencia de Colombia, las fechas en que el SII realizará el pago de las devoluciones dependerá de la fecha en que se presentó la declaración de renta, de forma que quienes presentaron la declaración entre el 1° y el 8 de abril, recibirán mediante depósito la devolución de saldos a favor el día 20 del mismo mes⁵. Estas fechas estarán publicadas en la página oficial del SII.

Corolario de lo anterior, las regulaciones de ambos países tienen en común que este trámite podrá realizarse de forma virtual por los canales institucionales dispuestos para ello, que previo a la devolución la administración compensa las deudas a que haya lugar y el trámite de devolución oscila entre 10 y 15 días (desde luego, en caso de aprobarse este proyecto).

⁴ En: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/4228-pago-de-devolucion-de-renta#:~:text=Dir%C3%ADjase%20a%20una%20oficina%20de,cheque%20a%20su%20domicilio%20particular.>

⁵ En: <https://www.gob.cl/noticias/pago-anticipado-devolucion-impuestos-2023-sii-fechas-declaracion-renta/#:~:text=Las%20fechas%20de%20pago%20de,y%20el%2027%20de%20abril.>

Sistema estadounidense

En Estados Unidos el mecanismo de devolución de saldos a favor tiene cuenta con algunas características similares a las que pretende este proyecto, se apliquen en Colombia. Por ley, la última fecha que puede un contribuyente solicitar el reembolso es⁶:

- Tres años a partir de la fecha en que se presentó la declaración federal de impuestos sobre los ingresos o,
- Dos años a partir de la fecha en que pagó el impuesto.

Así las cosas, la cantidad de reembolso que recibirá el contribuyente dependerá de cuando presente la reclamación; si ésta se presenta dentro de los tres años desde que se presenta la declaración, el reembolso o devolución se limitará a la cantidad que se pagó durante los tres años anteriores a la presentación de la declaración. Lo anterior quiere decir que si no se presenta la reclamación dentro de los términos señalados por el IRS - Internal Revenue Service- no se podrá obtener el reembolso salvo que se encuentre en algún supuesto de excepción, siendo estos i) acuerdo con el IRS para ampliar el plazo para tasar los impuestos, ii) verse afectado por un desastre declarado por el Presidente, iii) el contribuyente presta servicio en una zona de combate designada o en una operación de contingencia, o iv) el contribuyente presenta debido a una deducción de deuda incobrable o una pérdida de un valor bursátil son valor.

Por otro lado, puede presentarse la reclamación para el reembolso de distintas formas :

- Declaración original (formulario 1040 que se encuentra en la página del IRS)
- Declaración enmendada (formulario 1040-X que se encuentra en la página del IRS).

En el caso de la declaración enmendada, esta debe ser enviada al centro de servicios de IRS donde se presentó la declaración original.

Adicionalmente, se requerirá el número de seguro social o número de identificación del contribuyente, estado civil para efectos de la declaración y la cantidad exacta del reembolso en la declaración.

El IRS dispone varias opciones para recibir el reembolso de los impuestos federales individuales sobre los ingresos:

- Depósito directo
- TreasuryDirect
- IRA tradicional, Roth o SEP
- Bonos de ahorro
- Cuenta de ahorros para gastos médicos
- Cuenta Archer MSA
- Cuenta de ahorros para estudios Coverdell
- Cheque impreso.

Es importante resaltar que la mayoría de reembolsos se emiten en menos de 21 días calendario salvo algunos casos, como, por ejemplo, cuando la declaración se presenta en papel y no por medio electrónico. El IRS dispone de una aplicación móvil gratuita que permite acceder a información actualizada sobre el proceso de reembolso; la aplicación cuenta con un rastreador que muestra el progreso en tres fases: i) declaración recibida, ii) reembolso aprobado y iii) reembolso enviado.

Finalmente, se resalta que, tal como en el caso colombiano, la IRS puede disponer de él reembolso para compensar deudas morosas y adicionalmente, para compensar deudas de compensación estatal para el desempleo, pensión para hijos menores, pensión para el ex cónyuge u otra deuda federal no tributaria; por ello, puede que el reembolso llegue por una cantidad diferente a la indicada en la declaración que se presenta.

V. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha señalado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función Constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez Constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

⁶ En: <https://www.irs.gov/es>

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

VI. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En virtud de lo estipulado en al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá por conflicto de interés una situación que, en discusión o votación de un proyecto de ley, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. Teniendo en cuenta que los conflictos de interés son de carácter personal, corresponderá a cada Congresista evaluarlos de acuerdo a la norma previamente citada.

Así las cosas, corresponde señalar que, las situaciones en que puede configurarse un impedimento son las siguientes:

i) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos,*

ii) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión o*

iii) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Corolario de lo anterior, teniendo en cuenta que el presente proyecto tiene por objeto principal la reducción de los términos en que la DIAN efectúa la devolución de saldos a favor de los contribuyentes respecto al Impuesto de Rentas y Complementarios; es correcto afirmar que no crea conflicto de intereses respecto al Congresista que participe, discuta y/o vote el presente proyecto de ley.

Sin embargo, lo anterior no exonera a los Congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

VII. MODIFICACIONES

En el siguiente cuadro se presentan las disposiciones normativas a modificar y las modificaciones que pretende hacer la ley que propone el presente proyecto.

ESTATUTO TRIBUTARIO	PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma. El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso. PARÁGRAFO 1º. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término para tal control no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, términos estos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver. PARÁGRAFO 2º. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.	ARTÍCULO 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios <u>dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud</u> y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma. El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso. PARÁGRAFO 1º. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver. PARÁGRAFO 2º. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.	Se modifica el término para la devolución de cincuenta (50) a treinta (30) días. Dentro del párrafo 5º (mecanismo de devolución automática) se incluye a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos. Se adiciona un párrafo nuevo donde se solicita a la DIAN, crear los mecanismos suficientes para que el contribuyente al momento de realizar su declaración de renta, pueda aceptar la devolución de manera automática o solicitar su compensación.

ESTATUTO TRIBUTARIO	PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
PARÁGRAFO 3º. Cuando la solicitud de devolución se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver. PARÁGRAFO 4º. Para efectos de la devolución establecida en el párrafo 1º del artículo 850 de este Estatuto, para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 de este Estatuto y para los responsables del impuesto sobre las ventas de que trata el artículo 481 de este Estatuto, que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto número 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá devolver previas las compensaciones a que haya lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma. PARÁGRAFO 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas. El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que: a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o. A partir del primero (1º) de enero de 2021, el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%). c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.	AFO 3º. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver. PARÁGRAFO 4º. Para efectos de la devolución establecida en el párrafo 1º del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto número 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma. PARÁGRAFO 5º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas. El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que: a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o. A partir del primero (1º) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%). c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el Artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica. <u>d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.</u>	

ESTATUTO TRIBUTARIO	PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática	El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática”. <u>PARÁGRAFO 6°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su imputación.</u>	

VIII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 4° artículos incluyendo la vigencia. El primero de ellos se refiere al objeto de la iniciativa legislativa.

El segundo modifica al artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley número 624 de 1989 (Estatuto Tributario).

El tercer artículo del proyecto se refiere a la derogatoria o modificación, si así se requiere, de las disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley número 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto número 1625 de 2016.

Finalmente, el artículo cuarto dispone la vigencia de la ley.

IX. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 194 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es la reducción de términos o plazos de devolución de saldos a favor establecidos en el artículo 855 del Estatuto Tributario únicamente en lo que respecta al Impuesto de Renta y Complementarios, y, adicionalmente, busca que dicha devolución se genere sin necesidad de mediar solicitud posterior a la presentación de la declaración de renta por parte del contribuyente. Asimismo, se incluyen a las personas asalariadas o que devenguen honorarios por prestación de servicios para ser beneficiadas de la devolución automática siempre que cumplan con los requisitos exigidos.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 855 del Título X del Libro V del Decreto Ley número 624 de 1989, el cual quedará de la siguiente manera:

Artículo 855. TÉRMINO PARA EFECTUAR LA DEVOLUCIÓN. La Administración de Impuestos deberá devolver, previa las compensaciones a que haya lugar, los saldos a

favor originados en los impuestos sobre la renta y complementarios dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de presentación de la declaración de renta sin necesidad de mediar solicitud y sobre las ventas, dentro de los cincuenta (50) días siguientes a la fecha de la solicitud de devolución presentada oportunamente y en debida forma.

El término previsto en el presente artículo aplica igualmente para la devolución de impuestos pagados y no causados o pagados en exceso.

Parágrafo 1°. En el evento de que la Contraloría General de la República efectúe algún control previo en relación con el pago de las devoluciones, el término no podrá ser superior a dos (2) días, en el caso de las devoluciones con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, plazos éstos que se entienden comprendidos dentro del término para devolver.

Parágrafo 2°. La Contraloría General de la República no podrá objetar las resoluciones de la Administración de Impuestos Nacionales, por medio de las cuales se ordenen las devoluciones de impuestos, sino por errores aritméticos o por falta de comprobantes de pago de los gravámenes cuya devolución se ordene.

Parágrafo 3°. Cuando la solicitud de devolución sobre las ventas se formule dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la declaración o de su corrección, la Administración Tributaria dispondrá de un término adicional de un (1) mes para devolver.

Parágrafo 4°. Para efectos de la devolución establecida en el parágrafo 1° del artículo 850 para los productores de los bienes exentos a que se refiere el artículo 477 de este Estatuto, para los responsables de los bienes y servicios de que tratan los artículos 468-1 y 468-3 y para los responsables del impuesto sobre las ventas de qué trata el artículo 481 que ostenten la calidad de operador económico autorizado de conformidad con el Decreto número 3568 de 2011, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales deberá hacerla, previas las compensaciones a que haya lugar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de solicitud presentada oportunamente y en debida forma.

Parágrafo 5°. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) podrá devolver, de forma automática, los saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y sobre las ventas.

El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes y responsables que:

a) No representen un riesgo alto de conformidad con el sistema de análisis de riesgo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN);

b) Hasta el veinticinco (25%) de los costos o gastos y/o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan sus facturas mediante el mecanismo de factura electrónica. Serán excluidos del cálculo del porcentaje mínimo que debe soportarse con factura electrónica de venta los costos y gastos que al momento del cálculo no sean susceptibles de ser soportados por el mecanismo de factura electrónica, tales como amortizaciones, depreciaciones y pagos de nómina. De igual forma las declaraciones de importación serán soporte de costos y/o.

A partir del primero (1) de enero de 2021 el porcentaje a aplicar será de más del ochenta y cinco por ciento (85%).

c) El mecanismo de devolución automática procederá para los productores de bienes exentos de que trata el artículo 477 del Estatuto Tributario de forma bimestral en los términos establecidos en el artículo 481, siempre y cuando el 100% de los impuestos descontables que originan el saldo a favor y los ingresos que generan la operación exenta se encuentren debidamente soportados mediante el sistema de facturación electrónica.

d) Sean personas asalariadas o devenguen honorarios por prestación de servicios, siempre que cumplan con los requisitos contenidos del literal A.

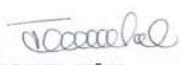
El Gobierno nacional reglamentará el mecanismo de devolución automática.

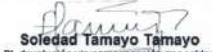
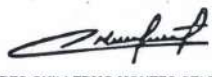
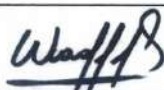
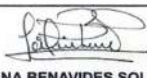
Parágrafo 6º. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) habilitará los mecanismos suficientes para que el contribuyente o responsable con saldo a favor, pueda manifestar al momento de realizar su declaración de renta, la intención de aceptar la devolución o solicitar su compensación.

Artículo 3º. Lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley deroga o modifica en lo pertinente las demás disposiciones contenidas en los artículos del Capítulo X del Decreto Ley número 624 de 1989 y las disposiciones del Decreto número 1625 de 2016.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ANGELA MARÍA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República
 LUIS MIGUEL LOPEZ ARISTIZABAL Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño

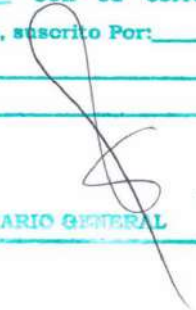
 LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República	 LIBARDO CRUZ CASADO Representante a la Cámara Partido Conservador Colombiano Departamento del Cesar
 Soledad Tamayo Tamayo PL devolución y/o compensación por saldos Senadora de la República Partido Conservador	 JULIANA ARAY FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDON Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba.
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 LILIANA BENAVIDES SOLARTE SENADORA	

SECRETARÍA GENERAL

El día 05 de agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

Nº 194 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2025

Doctor:

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

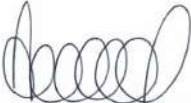
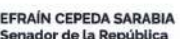
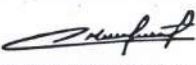
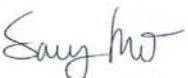
Asunto: Radicación Proyecto de Ley *por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.*

Respetado,

En atención a lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a su consideración el proyecto de ley “*por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones*”. Iniciativa legislativa que

cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada ley.

De los honorables Congresistas,

 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 DIELA LILIANA BENAIDES SOLARTE SENADORA DE LA REPÚBLICA
 EFRAÍN CEPEDA SARBIA Senador de la República	 LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República
 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 NICOLAS BARGUIL CUBILLOS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 ARMANDO ZABARAÍN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDON Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República	 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca
 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Antecedentes de amnistías tributarias

De acuerdo con la jurisprudencia confirmada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-833 de 2013, se está frente a una amnistía tributaria cuando, ante el incumplimiento de obligaciones tributarias, se aplican medidas ya sea para condonar, de manera total o parcial, dicha obligación, o bien para inhibir o atenuar las consecuencias adversas (investigaciones, liquidaciones, sanciones), derivadas de tal incumplimiento.

Las medidas de amnistía se implementan como una herramienta de política fiscal necesaria y adecuada para enfrentar y superar circunstancias excepcionales, y para compensar la afectación de los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. Para garantizar la precisión jurídica requerida, y basándose en la correspondiente línea

jurisprudencial, la misma providencia identificó como constitucionalmente aceptables los siguientes tipos de amnistía:

- Aquellas que responden a una coyuntura específica mediante estímulos tributarios para quienes se dedican a una actividad económica en situación de crisis (C-260 de 1993).
- Aquellas que alivian la situación de los deudores morosos sin implicar un tratamiento fiscal más favorable que el otorgado a los contribuyentes cumplidos (C-823 de 2004).
- Aquellas que facilitan la inclusión de activos omitidos o pasivos inexistentes, pero sometiendo a un régimen más gravoso del que sería aplicable en caso de haber sido declarados oportunamente y sin renunciar a la aplicación de sanciones (C-910 de 2004).

Así mismo, enumeró los grupos de amnistías que no se ajustaban a los parámetros constitucionales, en los cuales se encuentra:

- Las no fundadas en situaciones excepcionales específicas y que benefician indiscriminadamente a quienes han faltado a sus obligaciones tributarias (por no declarar todos sus bienes o no pagar a tiempo los impuestos), a través de un tratamiento más benigno del que se dispensa a los contribuyentes cumplidos (Sentencias C-511 de 1996, C-992 de 2001 y C-114 de 2003).

De la línea jurisprudencial frente a la aplicación de amnistías tributarias señalada en la Sentencia C-833 de 2013, se puede concluir que, para qué puedan incluirse este tipo de mecanismos dentro de un proyecto de ley, es necesario que se funde en una situación excepcional.

Teniendo claridad sobre lo anterior, para el desarrollo del presente documento se identificaron las reformas tributarias aprobadas a los gobiernos entre el 2010 y el 2024. De la revisión, se identificaron siete reformas tributarias de las cuales en tres se introdujeron amnistías tributarias, a saber:

Reformas Tributarias 2010-2024		
Ley	Año	Artículo
1430	2010	Artículo 48. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1607	2012	Artículo 149. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones.
1739	2014	Artículo 57. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, tributos aduaneros y sanciones Artículo 58. Condición especial para el pago de impuestos, tasas y contribuciones a cargo de los municipios
1819	2016	N/A
2010	2019	N/A
2155	2021	Artículo 45. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para los sujetos de obligaciones administradas por la DIAN, así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial. Artículo 47. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios, aduaneros y cambiarios.

Reformas Tributarias 2010-2024		
Ley	Año	Artículo
2277	2022	Artículo 91. Tasa de interés moratoria transitoria.
		Artículo 92. Declaraciones de IVA sin efecto legal alguno.
		Artículo 93. Reducción transitoria de sanciones y de tasa de interés para omisos en la obligación de declarar de los impuestos administrados por la DIAN.

Por considerarse de gran relevancia para la inclusión de amnistías tributarias las circunstancias extraordinarias por las que esté atravesando el país al momento de la aplicación del mecanismo, es necesario hacer una breve revisión del contexto macroeconómico que atravesaba Colombia al momento de la expedición de cada una de las tres reformas tributarias en las que se aplicó, según se presenta en el cuadro anterior.

a) **Ley 1430 de 2010:** El panorama económico de Colombia para el año 2009 no fue positivo. En enero de 2009, se proyectó que el déficit fiscal de Colombia sería del 3.2 por ciento del PIB. Sin embargo, a medida que avanzaban los meses, el deterioro de la economía mundial comenzó a impactar significativamente al país. Esto llevó al Gobierno colombiano a revisar al alza sus proyecciones deficitarias en marzo, primero a 3.7 por ciento y posteriormente a 4.1 por ciento del PIB. Finalmente, la realidad superó incluso estas proyecciones, con el déficit fiscal alcanzando el 4.2 por ciento del PIB, según el Confis.

La razón de este incremento es clara: los gastos superaron considerablemente a los ingresos. Mientras el Gobierno nacional Central (GNC) logró ingresos totales equivalentes al 15.5 por ciento del PIB, los gastos aumentaron hasta representar el 19.7 por ciento del PIB.

Si bien en la exposición de motivos del proyecto de ley no se presenta de manera expresa la crisis económica por la que estaba atravesando el país, la realidad, como se explicó, es que había una gran necesidad por parte del Gobierno nacional de aumentar el recaudo y disminuir el déficit fiscal para los años llegadores, por lo que la introducción de amnistías tributarias eran un mecanismo idóneo.

b) **Ley 1607 de 2012:** En el año 2011, Colombia experimentaba una fase de recuperación económica tras la crisis financiera global de 2008-2009. La economía mostró un crecimiento robusto, impulsado por sectores clave como la minería, el petróleo y la construcción. Este crecimiento económico se reflejó en un aumento del PIB del 6.6%, una de las tasas más altas de la región. Sin embargo, a pesar de este dinamismo, el país enfrentaba desafíos significativos en materia fiscal. El déficit fiscal continuaba siendo una preocupación central para el gobierno, aunque había mejorado en comparación con los peores años de la crisis. El déficit se situó alrededor del 3.4% del PIB, lo que indicaba una necesidad persistente de consolidación fiscal para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En términos fiscales, el Gobierno colombiano se enfocó en mejorar la recaudación de impuestos y en la implementación de reformas estructurales para aumentar la eficiencia del gasto público. La administración liderada por el Presidente Juan Manuel Santos lanzó diversas iniciativas para combatir la evasión fiscal y mejorar la administración tributaria, buscando ampliar la base impositiva y reducir el déficit. A pesar de estos esfuerzos, el país aún dependía en gran medida de los ingresos provenientes del sector de hidrocarburos y minería, lo que planteaba riesgos para la estabilidad fiscal a largo plazo debido a la volatilidad de los precios de estos commodities en los mercados internacionales.

c) **Ley 1739 de 2014:** El contexto económico previo a la aprobación de esta ley no era negativo. La tasa de crecimiento económico para el año 2013 fue de 4,3%, superando el promedio de América Latina.¹

De acuerdo con lo anterior, la causa de incluir amnistías tributarias no corresponde a una coyuntura económica específica. De acuerdo con la exposición de motivos de la ley, la finalidad de la amnistía fue la de que el Estado tuviera un mayor control de los activos que los colombianos tienen en el exterior, creando el régimen de normalización para que los contribuyentes que no hubieran registrado activos en el exterior para efectos del impuesto a la riqueza.

d) **Ley 2155 de 2021 y Ley 2277 de 2022:** En los años 2021 y 2022, Colombia se encontraba en un proceso de recuperación económica tras el impacto devastador de la pandemia de Covid-19. La economía colombiana, al igual que muchas otras a nivel global, sufrió una contracción significativa en 2020, con una caída del PIB del 6.8%. Para 2021, el país logró una recuperación notable con un crecimiento del PIB del 10.6%, impulsado por la reactivación de diversos sectores económicos y el aumento del consumo interno. Sin embargo, esta recuperación económica no se reflejó de manera inmediata en una mejora fiscal. El déficit fiscal siguió siendo elevado, alcanzando el 7.1% del PIB en 2021, debido a los altos niveles de gasto público destinados a atender la emergencia sanitaria y a los programas de apoyo económico implementados para mitigar los efectos de la pandemia.

Para enfrentar estos desafíos fiscales, el Gobierno colombiano introdujo varias reformas tributarias con el objetivo de aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal. Dentro de las herramientas utilizadas, se incluyó la amnistía fiscal como una medida clave. La Ley 2155 de 2021, conocida como la Ley de Inversión Social, y la Ley 2277 de 2022, denominada Ley de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, ambas incorporaron mecanismos de amnistía fiscal. Estas medidas permitieron a los contribuyentes regularizar su situación fiscal mediante la declaración de activos

¹ Departamento Nacional de Planeación, 2014. Tomado de: <https://2022.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/crecimiento-de-la-economia-colombiana-en-2013-supero-promedio-latino-americano.aspx>

omitidos y pasivos inexistentes, a cambio de un tratamiento tributario más favorable y la exoneración parcial de sanciones. Con estas iniciativas, el gobierno buscó no solo aumentar los ingresos fiscales de manera inmediata, sino también ampliar la base tributaria y promover una mayor transparencia y cumplimiento en el largo plazo, contribuyendo así a la recuperación fiscal post-COVID-19.

II. OBJETO

El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

III. JUSTIFICACIÓN

Contexto macroeconómico actual – justificación de la necesidad de recursos fiscales nuevos.

Colombia atraviesa un momento crítico en términos de su situación fiscal, con un déficit que ha aumentado significativamente en los últimos años, exacerbado por diversos factores internos y externos. El gobierno ha reconocido la necesidad urgente de implementar medidas que aborden este déficit y aseguren la estabilidad económica del país, incluso llegando a proponer medidas contracíclicas en materia tributaria, de financiación, de atracción de inversión en infraestructura, energética, entre otras.

En 2023, la economía colombiana mostró signos de recuperación tras el impacto de la pandemia de COVID-19, con un crecimiento del PIB proyectado en un 3.2%. Sin embargo, este crecimiento se ha visto acompañado de desafíos fiscales significativos. La inflación se ha mantenido elevada, situándose en un 9.77% en diciembre de 2023, lo que ha afectado el poder adquisitivo de los hogares y ha complicado la gestión de la política monetaria.

El déficit fiscal de Colombia se ha convertido en una preocupación central para el gobierno. En 2023, el déficit fiscal alcanzó el 4.2% del PIB². Por otro lado, el plan financiero para el 2024 publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proyecta un déficit de 5,3% del PIB para 2024³.

Este alto nivel de déficit ha sido impulsado por varios factores. En primer lugar, durante la pandemia, el gobierno aumentó significativamente el gasto público para mitigar los efectos económicos y sociales. Aunque estas medidas fueron necesarias para proteger a los ciudadanos y mantener a flote la economía, incrementaron el nivel de endeudamiento del país. Este aumento del gasto incluyó subsidios,

ayudas directas a las familias, y programas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, que fueron cruciales para evitar un colapso económico pero que también dejaron una huella profunda en las finanzas públicas.

En segundo lugar, la desaceleración económica resultante de la pandemia redujo la actividad comercial y, por ende, los ingresos fiscales. La reducción de la actividad económica afectó significativamente la recaudación de impuestos, creando un desequilibrio entre ingresos y gastos. La contracción en sectores clave como el turismo, la industria manufacturera y el comercio minorista redujo los ingresos por IVA, impuesto de renta y otros gravámenes, lo que agravó aún más la situación fiscal del país.

El impacto del déficit fiscal en la inversión ha sido notable. La incertidumbre económica y la percepción de un alto riesgo fiscal han llevado a una disminución en la inversión extranjera directa y en la confianza de los inversionistas locales. La calificación crediticia de Colombia fue rebajada por agencias internacionales, lo que aumentó el costo del financiamiento y limitó la capacidad del gobierno para acceder a mercados internacionales de capital en condiciones favorables. Esta situación ha restringido la capacidad del gobierno para realizar inversiones en infraestructuras esenciales, educación y salud, áreas críticas para el desarrollo a largo plazo del país.

La necesidad de solucionar el déficit fiscal es urgente. La sostenibilidad fiscal es crucial para mantener la confianza de los inversionistas y asegurar un entorno macroeconómico estable. Sin medidas correctivas adecuadas, el déficit podría continuar aumentando, llevando a una mayor acumulación de deuda y a la posible pérdida de la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones financieras. Además, un déficit persistente podría obligar al gobierno a implementar políticas de austeridad más severas en el futuro, lo que podría tener repercusiones negativas sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

El contexto macroeconómico de Colombia está marcado por un déficit fiscal significativo [DB-C1], el cual el gobierno apunta a cerrar en el año 2024 en un 5,6% del PIB frente al 4,3% del 2023, además, se espera que la deuda pública neta supere el 57% del PIB, lo que está por encima del ancla fiscal del 55%. Este panorama fiscal está en riesgo de empeorar debido a los desafíos en la recaudación tributaria y la creciente inclinación del gobierno a expandir el gasto público, lo que podría poner en peligro el cumplimiento de la regla fiscal establecida. La baja en los ingresos se debe en parte a decisiones judiciales que han afectado la recaudación, especialmente en sectores como los hidrocarburos.⁴

Aunado a lo anterior, la implementación de medidas fiscales adecuadas es esencial para restaurar la estabilidad fiscal y económica del país, mejorar

² Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Resultados fiscales de 2023. Obtenido de: https://www.minhacienda.gov.co/web-center/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-236763%2F%2FidPrimaryFile&revision=latestreleased

³ Banco de la República de Colombia. Informe de Política Monetaria, 2023.

⁴ Frontierview Part of Fiscal Note, Juan Vélez. 21 de marzo de 2024. Tomado de: <https://frontierview.com/insights/colombia-is-on-the-verge-of-missing-its-fiscal-rule/>

la confianza de los inversionistas y asegurar un crecimiento económico sostenido en el futuro.

Ahora bien, el análisis de las últimas reformas tributarias aprobadas, en las cuales se incluyó la herramienta de amnistías tributarias, y considerando la coyuntura actual de la economía colombiana, se observa un escenario complejo. El país enfrenta un déficit fiscal significativo que es imperativo recortar para asegurar la estabilidad económica a largo plazo. Además, la actividad industrial y las inversiones han disminuido, lo cual se traduce en menores ingresos fiscales para el país. Este contexto de debilitamiento económico y fiscal resalta la urgencia de medidas efectivas para aumentar la recaudación y mejorar la sostenibilidad fiscal.

En vista de esta situación, se requiere de un proyecto de ley contemple un mecanismo excepcional para regularizar omisiones tributarias, alineado con su objetivo de optimizar la recuperación de recursos fiscales y mejorar la liquidez de los contribuyentes. Esta herramienta ha demostrado ser útil en las recientes reformas para incrementar los ingresos fiscales a corto plazo al permitir a los contribuyentes regularizar su situación tributaria con incentivos y reducciones de sanciones. Además, la inclusión de este tipo de mecanismos podría facilitar la ampliación de la base impositiva y promover un mayor cumplimiento fiscal. En conclusión, la coyuntura económica y fiscal actual sugiere que el proyecto incluya un esquema de regularización fiscal como una medida estratégica para fortalecer la sostenibilidad fiscal y dinamizar la economía.

Por último, es necesario abordar la injerencia que tiene en este asunto el tipo penal establecido en el artículo 402 del Código Penal. La disociación entre el período de firmeza de las declaraciones tributarias y el término de prescripción del delito de omisión del agente retenedor subraya la necesidad de introducir una amnistía fiscal, con la finalidad de generar incentivos para que los contribuyentes del impuesto de renta que omitieron la declaración de retenciones en la fuente u otras obligaciones tributarias, en años sobre los que ya operó la firmeza de sus declaraciones pero sobre los que penden un potencial riesgo penal, puedan regularizar su situación sin riesgo y generando recursos fiscales adicionales para el Estado colombiano.

Conforme al artículo 817 del Estatuto Tributario, las declaraciones tributarias alcanzan firmeza a los cinco (5) años, a partir de los cuales tanto la administración tributaria como el contribuyente quedan impedidos para modificar la declaración. Sin embargo, el delito de omisión del agente retenedor, regulado por el artículo 402 del Código Penal, prescribe en un período de hasta 13 años y 6 meses (por tratarse de casos de los servidores públicos o particulares que ejerzan funciones públicas, cuando se cometa un delito relacionado con la función pública, el término de prescripción se aumentará en la mitad), lo que genera una brecha de hasta 8 años durante los cuales el contribuyente sigue expuesto a la acción penal.

Este desfase temporal tiene implicaciones significativas tanto para la administración tributaria como para los contribuyentes. Para la administración, se pierde la capacidad de exigir obligaciones tributarias una vez transcurrido el término de firmeza, mientras que el contribuyente queda en una situación vulnerable, sin la posibilidad de corregir errores pasados, pero expuesto a sanciones penales por un período prolongado. Por su parte, la Nación no cuenta con los instrumentos necesarios para detectar esas omisiones sobre períodos fiscales anteriores a los 5 años, para buscar conminar el pago de aquellas obligaciones, perdiendo así recursos fiscales sustanciales.

En este contexto, la implementación de una amnistía fiscal se presenta como una solución eficaz para abordar estas problemáticas en la medida en que incentiva el pago de deudas por los contribuyentes, que de por sí son de difícil detección, liquidación y cobro por parte de la Hacienda colombiana. Así, una medida de esta naturaleza permitiría al Estado recaudar ingresos adicionales por obligaciones tributarias que, de otro modo, no serían exigibles debido al vencimiento de los términos legales. Esto fortalecería la recaudación fiscal y contribuiría a la estabilidad financiera del país.

Finalmente, ofrecería a los contribuyentes la oportunidad de regularizar su situación fiscal mediante el pago de las obligaciones pendientes, cesando cualquier acción penal derivada de omisiones en la retención o recaudo de impuestos. De esta manera, la amnistía actuaría como un incentivo para el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, reduciendo la carga de procesos judiciales y permitiendo a los contribuyentes reintegrarse plenamente al sistema fiscal sin el riesgo de sanciones penales futuras.

IV. MARCO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia

“**Artículo 95.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...)”

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”

“**Artículo 338.** “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

“**Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

V. IMPACTO FISCAL

Con relación al impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha señalado:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función Constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez Constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el

erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

VI. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En virtud de lo estipulado en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá por conflicto de interés una situación que, en discusión o votación de un proyecto de ley, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. Teniendo en cuenta que los conflictos de interés son de carácter personal, corresponderá a cada Congresista evaluarlos de acuerdo a la norma previamente citada.

Así las cosas, corresponde señalar que, las situaciones en que puede configurarse un impedimento son las siguientes:

i) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos,*

ii) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión o*

iii) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*

Corolario de lo anterior, teniendo en cuenta que el presente proyecto tiene por objeto principal la reducción de los términos en que la DIAN efectúa la devolución de saldos a favor de los contribuyentes respecto al Impuesto de Rentas y Complementarios; es correcto afirmar que no crea conflicto de intereses respecto al Congresista que participe, discuta y/o vote el presente proyecto de ley.

Sin embargo, lo anterior no exonera a los Congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite del mismo.

VII. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 4 artículos incluyendo la vigencia. El primero de ellos establece el objetivo de la iniciativa.

El segundo artículo del proyecto se refiere a la promoción del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias.

El artículo tercero hace referencia a la cesación de efectos penales.

Finalmente, el artículo cuarto dispone la vigencia de la ley.

VIII. ARTICULADO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias relacionadas con retenciones no pagadas, mediante la implementación de un mecanismo voluntario que permita a los contribuyentes regularizar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad fiscal del país.

Artículo 2º. Con el fin de promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y mejorar la sostenibilidad fiscal del país, los contribuyentes que hayan presentado declaraciones tributarias que a la fecha de entrada en vigencia de este artículo se encuentren en firme, pero en las cuales no se hayan liquidado y pagado en su totalidad las retenciones a título de impuesto sobre la renta, podrán de manera voluntaria pagar los valores no declarados sin la generación de intereses ni sanciones adicionales, de acuerdo con los siguientes lineamientos:

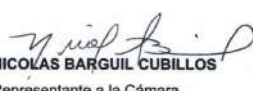
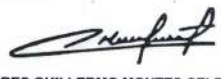
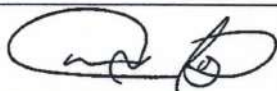
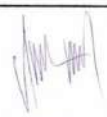
- a) Esta disposición aplicará exclusivamente a la obligación correspondiente al impuesto de renta, bajo la modalidad de retención, el cual es administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que no hayan sido declarados y ya haya operado la firmeza de la declaración para el momento de entrada en vigor de la presente ley.
- b) Para acogerse a este beneficio, los contribuyentes deberán realizar el pago total de las obligaciones omitidas dentro del plazo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Este pago podrá ser efectuado en una sola cuota o en cuotas parciales, siempre y cuando se complete el pago total dentro del plazo establecido.
- c) El pago voluntario efectuado bajo las condiciones de este artículo no dará lugar a la reapertura de las declaraciones sobre las cuales haya operado su firmeza, ni a la imposición de sanciones adicionales por parte de la administración tributaria.
- d) La DIAN reglamentará, dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento a seguir para que los contribuyentes puedan acogerse a este beneficio, incluyendo los mecanismos de pago y las plataformas habilitadas para tal fin.

Parágrafo: Los contribuyentes que se acojan a esta disposición no podrán reclamar devolución o compensación alguna respecto de los pagos realizados en virtud de este artículo.

Artículo 3º. Cesación efectos penales. El pago integral de los montos de que trata este artículo tendrá como efecto la cesación de cualquier causa penal de que trata el artículo 402 del Código Penal colombiano.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 EFRAÍN CEPEDA SARABIA Senador de la República
 LILIANA BITAR CASTILLA Senadora de la República	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 NICOLAS BARGUIL CUBILLOS Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDON Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 ARMANDO ZABARAIN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 OSCAR BARRETO QUIROGA Senador de la República
 CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba

El día 05 de agosto del año 2025

Se ha presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

No. 195. Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.

Bogotá, agosto de 2025

Doctor

Diego Alejandro González González

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Radicación **Proyecto de Ley número 204 de 2025**, *por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.*

Señor Secretario,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, me permito presentar para consideración del Senado de la República el siguiente proyecto de ley *por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.*

Atentamente,



Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de la Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. Créase el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado con la finalidad de generar espacios en los cuales las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), y los voluntarios informales puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

El Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado permitirá fortalecer y articularse con el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV) creado mediante el artículo 9º de la Ley 720 de 2001.

Parágrafo 1º. La asignación de servicios ofrecidos por los voluntarios se realizará exclusivamente a través de la plataforma virtual, que se crea en el artículo 2º de la presente ley y los mismos serán totalmente gratuitos.

Parágrafo 2º. En ningún caso las labores prestadas a través del Banco de Tiempo y Voluntariado podrán constituir una relación laboral.

Parágrafo 3º. Entiéndase voluntariado, voluntario, organizaciones de voluntariado y entidades con acción voluntaria de conformidad con los conceptos establecidos en el artículo 3º de la Ley 720 de 2001.

Artículo 2º. Plataforma Tecnológica. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, creará y administrará una plataforma tecnológica con la finalidad de que las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), y los voluntarios informales, puedan ofertar su conocimiento, experiencia y servicios para articular con quienes demandan conocimiento, experiencia y servicios.

A partir de los datos suministrados por los oferentes de conocimiento, experiencia y servicios y de los demandantes, la plataforma habilitará el contacto entre uno y otros, para alcanzar la recíproca aceptación.

Parágrafo. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias deberá recibir, verificar y consolidar la información del Banco de Tiempo y Voluntariado y coordinar con el Departamento Administrativo Nacional de DANE el análisis y la elaboración de indicadores que permitan cuantificar el impacto de la acción voluntaria en el país.

Artículo 3º. Requisitos y derechos de los participantes del Banco de Tiempo y Voluntariado.

El Gobierno nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, establecerá el procedimiento, requisitos y derechos para quienes oferten y demanden conocimiento, experiencia y servicios a través del Banco de Tiempo y Voluntariado.

Artículo 4º. Apoyo Territorial. Las gobernaciones, alcaldías municipales y distritales directamente o a través de los consejos municipales, departamentales de voluntariado, donde se hayan constituido, se encargarán de apoyar a las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV), y los voluntarios informales que deseen postularse al Banco de Tiempo y Voluntariado, así como a quienes demanden los servicios de este.

Artículo 5º. Fondos y Programas Públicos. Las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los voluntarios informales que deseen acceder a fondos públicos y proyectos del Gobierno nacional destinados a fortalecer el voluntariado en el país,

deberán estar registrados y prestar servicios previamente a través del Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado.

Artículo 6°. Validación de aportes al Banco de Tiempo y Voluntariado. Las horas que los voluntarios aporten al Banco de Tiempo y Voluntariado, serán certificadas por el Ministerio de Trabajo y las mismas serán validadas como experiencia profesional hasta un máximo de seis (6) meses, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

Artículo 7°. Reconocimiento al Voluntariado. En el marco del día internacional del voluntariado, decretado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de diciembre de cada año, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, reconocerá una organización de voluntariado (ODV), una entidad con acción voluntaria (ECAV), y un voluntario informal, que se haya destacado durante el año inmediatamente anterior, por sus aportes al Banco de Tiempo y Voluntariado.

Artículo 8°. Difusión y publicidad. El Ministerio de Trabajo, a través de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, desarrollará en forma amplia y permanente, una estrategia de difusión a nivel nacional, de los beneficios, servicios y funcionamiento del Banco de Tiempo y Voluntariado.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 204 DE
2025 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes

Esta iniciativa ha sido radicada en dos oportunidades, la primera como **Proyecto de Ley número 17 de 2020 Senado** para la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó no tener objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre la iniciativa, siempre y cuando las necesidades de recursos que se requieran para su implementación estuvieran enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución; y la segunda, como Proyecto de Ley número 114 de 2021, siendo archivadas por tránsito de legislatura, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

II. Justificación

La presente iniciativa tiene como principal objetivo crear el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado con la finalidad de generar espacios en los cuales los ciudadanos puedan ofrecer su conocimiento, experiencia y servicios como voluntarios y en esa medida puedan ser asignados de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de la sociedad civil.

El voluntariado contribuye a la sociedad en aspectos económicos y sociales. Para el año 2001 se constituyeron más de 125 comités de voluntariados en todo el mundo quienes iniciaron los procesos de visibilización de la labor del voluntariado en sus países de origen. Es así como a partir de este año diferentes gobiernos comenzaron a reconocer la necesidad de implementar una agenda legislativa y de política pública que incluyera el voluntariado. En general las leyes y políticas se concentran en definir la figura para promoverla. Tal es el caso de la legislación adoptada en Polonia, Hungría, Letonia, Macedonia, Croacia, Filipinas, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Nicaragua, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia¹.

Para el caso particular de América Latina, el voluntariado funciona como proveedor de servicios, pero además como elemento de transformación social, política y económica². Ello implica que el voluntariado desempeña un rol importante en diferentes componentes que abarcan desde la lucha contra la pobreza, salud, equidad de género y en términos generales la lucha por una mejor sociedad.

Si bien, cada marco legal se adapta a las tradiciones e instituciones de cada uno de los países como se abordará más adelante, es preciso preguntarse cuáles son los motivos de fondo que tiene un Estado para apoyar la labor que desarrollan los voluntariados.

III. Generalidades del Voluntariado.

De acuerdo con la Ley 720 de 2001³, el voluntariado es *“el conjunto de acciones de interés general desarrolladas por personas naturales o jurídicas, quienes ejercen su acción de servicio a la comunidad en virtud de una relación de carácter civil y voluntario.*

Esta ley también define a un voluntario como *“toda persona natural que libre y responsablemente, sin recibir remuneración de carácter laboral, ofrece tiempo, trabajo y talento para la construcción del bien común en forma individual o colectiva, en organizaciones públicas o privadas o fuera de ellas.”*

¹ UN Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>

² Perold y Tapia. (2007). Servicio Cívico y Voluntariado en América Latina y El Caribe. Servido Consulta/ Servicio Cívico Y Voluntariado. Volumen 2. Buenos Aires: Centro Latinoamericano y de Aprendizaje y Servicio Solidario.

³ Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos

Organizaciones que han sido muy activas en promover el voluntariado en el mundo, han creado su propia definición con base en diferentes criterios. Tal es el caso de la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2017)⁴, la cual lo ha definido como “una práctica social que nace de tu compromiso con el entorno en el que te desenvuelves, así como de un rol activo y crítico con la realidad que te rodea. “A diferencia de cualquier otro oficio, éste depende sobre todo de los valores que lo animan y de otros que se transmiten durante su ejecución como el sentido humanitario, la solidaridad, el altruismo y empatía, la generosidad, la sensibilidad, la constancia.

Oxfam reconocido movimiento global para encontrar soluciones duraderas a la injusticia de la pobreza, y que cuenta con el apoyo de personas voluntarias en todo el mundo, también se ha referido al voluntariado, recogiendo lo establecido por la Ley Española 45 de 2015 en la que se considera voluntariado *“todas aquellas acciones de interés general que contribuyen a enriquecer la calidad de vida de la sociedad en general y preservar el medio ambiente. Son acciones llevadas a cabo por individuos físicos y, en definitiva, deben cumplir con una serie de condiciones: tener una naturaleza solidaria, deben realizarse libremente y voluntariamente por la persona, sin imposición u obligatoriedad de ningún agente u organización, no perciben retribución salarial ni ninguna otra de tipo material, deben ser efectuadas dentro de una organización de voluntariado en el territorio o fuera de él, las actividades que no precisen asistencia física de la persona, como por ejemplo las que se realizan por medio de las TIC pero que estén vinculadas a organizaciones de voluntariado, también se incluyen dentro de esta categoría.*

Dependiendo del tipo de personas que lo realizan, quienes lo promueven y sus líneas de acción, entre otros aspectos, los voluntariados se pueden clasificar en⁵:

- **Voluntariado Juvenil:** una forma de participación de los jóvenes en la sociedad mediante acciones de carácter altruista y solidario, que se lleven a cabo a través de organizaciones y con arreglo a programas o proyectos concretos, se constituye en una alternativa de uso del tiempo y participación para el cambio social (Pasquinelli, 1989).

- **Voluntariado Corporativo:** es el conjunto de actividades promovidas y facilitadas por la empresa con el fin de crear y sostener (brindando recursos económicos, humanos y tecnológicos) un canal de participación de los empleados para que, en calidad de voluntarios, brinden su tiempo,

capacidades y talentos a diferentes organizaciones sociales (Conexión Colombia, 2012).

- **Voluntariado Estatal:** es el conjunto de actividades de interés general realizadas por personas convocadas por un ente público nacional o internacional, de manera libre y voluntaria, sin recibir remuneración de carácter laboral. Quedan excluidas de esta definición las prácticas de servicio social obligatorio que sean requisito por ley o para recibir algún beneficio particular.

- **Voluntariado solidario:** corresponde a las expresiones de voluntariado canalizadas a través de organizaciones formales sin ánimo de lucro que concentran la participación de los ciudadanos en temas específicos de asistencia social y de implementación de políticas sociales de desarrollo (Rodríguez, 1999).

- **Voluntariado de Ayuda Humanitaria:** corresponde a las movilizaciones de la sociedad civil orientadas a generar una respuesta inmediata y efectiva durante episodios de emergencia que comprometen la supervivencia humana tales como: desastres naturales, conflictos armados, condiciones humanas apremiantes (hambrunas, enfermedades), entre otras formas de emergencia humanitaria, como el programa de Voluntariado de las Naciones Unidas (VNU), (Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), 2011).

- **Voluntariado Universitario:** Corresponde a un ejercicio amplio de acción de voluntariado, impulsada por los miembros de la comunidad universitaria en especial los jóvenes, haciendo uso del ejercicio de su autonomía desde una perspectiva de política institucional. Estas acciones van encaminadas a la Constitución de canales (puentes) de participación en la construcción de oportunidades de desarrollo y cooperación a nivel comunitario desde las universidades (Arias, 2008).

- **Voluntariado Comunitario:** promoción y participación en movimientos cívicos y colectivos con diferentes fines: el ocio como elemento de crecimiento personal y colectivo, con la ocupación creativa del tiempo libre, participación ciudadana en el ámbito de la educación, difusión, recuperación y conservación de las identidades culturales, movimientos vecinales, voluntariado cívico, consumo responsable.

- **Voluntariado en exclusión social:** promoción y defensa de derechos de colectivos en situación o riesgo de exclusión (infancia, inmigrantes, personas mayores, jóvenes, mujeres, reclusos/as, minorías étnicas, etc.), colaborando en los servicios básicos y promoviendo la reinserción.

- **Voluntariado en cooperación al desarrollo:** fomento y promoción de programas de educación, medio ambiente, lucha contra la pobreza, derechos humanos y sanitarios, contribuyendo a la corresponsabilidad de un único mundo.

- **Voluntariado y discapacidad:** Prevención, tratamiento y rehabilitación, colaborando en la erradicación de discriminaciones y favoreciendo la inclusión en la sociedad.

⁴ Acnur. (2017). ¿Qué es el trabajo voluntario y cuáles son sus características? En: <https://eacnur.org/blog/trabajo-voluntario-cuales-caracteristicas/>

⁵ UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. (2009). Impacto del voluntariado en Colombia. Recorrido histórico y medición de su incidencia en el Producto Interno Bruto del País En: <https://www.urosario.edu.co/getmedia/d2653f94-96b2-440c-9899-f167e84e2df4/Voluntariado-en-Colombia>

- **Voluntariado medioambiental:** campañas de sensibilización, protección, denuncia contra actuaciones que dañan el medio ambiente: Elaboración de alternativas concretas y viables.

- **Voluntariado en protección civil:** respuesta a situaciones de emergencia, apoyando y realizando labores de ayuda inmediata.

- **Enfermedades y apoyo socio-sanitario:** Voluntariado en entidades de personas afectadas por enfermedades, personas enfermas crónicas, sida, VIH, donación y trasplantes de órganos, asistencia domiciliaria, hospitalaria, promoción de la salud, etc. Adicciones, Dependencias: tabaquismo, drogadicción, alcoholismo, ludopatías.

- **Voluntariado en salud:** Promoción de la salud, desarrollo de hábitos de vida saludables y respuesta a situaciones de necesidad sanitaria.

- **Voluntariado en derechos humanos:** Apoyo y promoción de campañas y actividades en defensa de los derechos de las personas.

- **Voluntariado en adicciones y dependencias:** Participación en programas de asistencia y apoyo a familias, en programas de reinserción y en campañas de información y sensibilización.

IV. Beneficios del Voluntariado.

Si bien, se sabe que el voluntariado tiene un gran valor para la sociedad y su contribución es invaluable, ha sido muy difícil cuantificar su valor en términos sociales y económicos. Sobre el particular, en un estudio realizado por Cristian Iván Hernández (2016)⁶, se establece que hay tres principales tipos de impactos del trabajo voluntario: el económico, el social y el individual para el voluntario.

Respecto al primer aspecto, se calcula que los trabajadores voluntarios realizan una contribución de 400 mil millones a la economía mundial y que el valor de la contribución en tiempo de trabajo voluntario, es alrededor del doble del valor de la contribución en dinero (VNU, 2011).

El segundo impacto adicional del trabajo voluntario es a la sociedad, y corresponde al efecto que tiene la naturaleza del trabajo voluntario en las fallas de mercado y la provisión de bienes públicos y en el que, sin eficiencia estatal, se vuelve fundamental el trabajo voluntario como uno de los mejores mecanismos para satisfacerlos.

Como tercer impacto, el voluntariado trae una cierta cantidad de beneficios para el voluntario. Existen varias motivaciones para personas jóvenes en realizar un voluntariado, entre estas están la experiencia laboral, aprender nuevas habilidades, mejorar habilidades personales y practicar un idioma (Smith et al. 2010). Por otro lado, existe evidencia que indica que existen beneficios en la salud (tanto física como mental) por realizar voluntariado, así como una herramienta de satisfacción de necesidades de reconocimiento y autorrealización (Andrés Jovani, 2013).

Por otro lado, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) (2015)⁷ se ha referido a las dificultades para la medición del valor generado por el voluntariado, lo que, a su vez, impide que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto inviertan lo que deberían en las actividades de los voluntarios, dados sus posibles beneficios sociales.

El método más rudimentario para medir esos beneficios consiste en calcular el valor económico de los bienes y servicios que crean los voluntarios, es decir, el valor con respecto al PIB de los servicios voluntarios. Bajo este criterio, en un estudio de caso reciente sobre el Reino Unido, eso equivaldría como mínimo al 3,5% del PIB anual.

Sin embargo, eso desestima el beneficio social, como beneficios personales a los participantes en la mejora de sus destrezas técnicas y sociales, así como un mayor bienestar. También se refiere al alivio de los costos para las arcas públicas (en el mantenimiento de los sistemas de seguridad social, salud y justicia penal) y una mayor participación ciudadana en la labor de las obras de beneficencia y el Estado.

En lo que respecta a los gobiernos y las organizaciones públicas, el voluntariado no solo puede aliviar la carga de trabajo, sino también hacerlo de un modo favorable a la transparencia, la responsabilidad y rendición de cuentas, y la representatividad de tales actuaciones. Asimismo, mejoraría la eficiencia y la legitimidad de las actividades gubernamentales.

Otros autores se han referido al voluntariado en América Latina. Al respecto, Kliksberg (2009)⁸ propone siete tesis sobre las perspectivas hacia los cuales puede y debe apuntar el voluntariado en esta región del mundo:

1. El voluntariado debe ser tenido en cuenta para temas como la reducción de la pobreza, la gestión de desastres o la inclusión social, al ser un productor de bienes y servicios sociales;
2. El voluntariado es constructor de capital social, ya que contribuye a generar mayor confianza entre los miembros de una sociedad y mayor asociatividad;
3. Un Estado fuerte que apoye la participación y solidaridad de sus ciudadanos puede, gracias a este apoyo, enriquecer y complementar sus políticas sociales;
4. El trabajo voluntario, a diferencia de otro tipo de labores, trae consigo otro tipo de gratificaciones (psicológicas⁹, espirituales, etc.), que, además, movilizan un sentimiento de responsabilidad por el otro;

⁷ Andrew G. Haldane. (2015). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo: transformar la gobernanza. Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU). En: https://www.unv.org/sites/default/files/21337%20-%20SWVR%20report%20-%20SPANISH%20-%20web%20single%20pages_1.pdf

⁸ Referenciado por Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Op Cit

⁹ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

⁶ Cristian Iván Hernández Mateus. (2016). Teoría económica del voluntariado, valoración y ejercicio de promoción. Universidad de los Andes. En: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/15267/u728914.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

5. Está creciendo una nueva forma de voluntariado, constructor de ciudadanía y participación entre iguales;

6. El voluntariado en esta región ha presentado avances significativos a pesar del poco interés y apoyo por parte de los Estados, donde las políticas se han centrado en la regulación y control por encima de la promoción del voluntariado.

7. Ante los desafíos que afronta América Latina en materia social se requiere de un apoyo decidido de todos los actores sociales y políticos. En este panorama el voluntariado tiene mucho que decir y aportar.

En conclusión, se ha demostrado que el voluntariado tiene grandes beneficios. En lo económico, al ser proveedor de bienes y servicios que pueden ser cuantificados; en lo social, al contribuir en la solución de los problemas sociales y ser un importante constructor de capital social, fundamentado en sentimientos de solidaridad y altruismo; y además genera beneficios personales para las personas que lo practican. Es por esta razón, que los Estados están llamados a jugar un rol más activo en su promoción, en su cuantificación y apoyo como un importante constructor de capital social.

Desde su creación el Sistema Nacional de Voluntariado ha tenido avances importantes en la integración de nuevos actores, públicos y privados, en la construcción de espacios de cooperación y la promoción de la cultura voluntaria en el país. Actualmente existen “283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación”⁹. Sin embargo, existe una necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, seguimiento y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

V. Marco Normativo

a) Marco Internacional

A continuación, se relacionan las principales directrices internacionales y europeas adoptadas por diferentes organizaciones internacionales, particularmente las desarrolladas por Naciones Unidas.

- **Resolución número 52/17** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1997, se proclama el año internacional del voluntariado.

- **Resolución número 1997/44** del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 22 de

julio de 1997, se impulsa una resolución con algunas recomendaciones a los Estados sobre la acción del voluntariado.

- **Resolución número 55/57** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 4 de diciembre del 2000, recuerda las resoluciones anteriores sobre el “Año Internacional del Voluntariado” y recomienda que se fomente la participación de voluntarios en el desarrollo social. Al respecto la Asamblea dijo que: “Insta a los Estados a que promuevan, sobre todo durante el año, un entorno propicio para que se examinen a nivel nacional y local las características y tendencias de las actividades voluntarias en sus propias sociedades, comprendidos los principales problemas que el año puede ayudar a resolver, y a que incorporen el tema del voluntariado en las reuniones y encuentros de alto nivel que tengan lugar en 2001”.

- **Resolución número 39/2** de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas del 23 de febrero del 2001, se vuelve a apoyar el voluntariado como fuerza económica importante.

- **Resolución número 56/38** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 5 de diciembre del 2001, se dan otras recomendaciones sobre el voluntariado, se señala la manera en que los gobiernos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas pueden apoyar el voluntariado y se exhorta a los Estados a tener en cuenta esta resolución. En el anexo de esta resolución se encuentra la más importante recomendación del “sistema normativo”:

Se recomienda“(…)c) Marcos fiscales, legislativos y de otro tipo propicios, incluso para las organizaciones con base en la comunidad y las organizaciones sin fines de lucro dedicadas a actividades de voluntarios. i) Aprobación de leyes que actúen como incentivo. El objetivo es alentar o servir de inspiración a los ciudadanos para que presten servicios voluntarios, aunque la decisión queda en manos de la persona o la organización; también se pueden facilitar las actividades voluntarias de los empleados; I) Facilitar el establecimiento de alianzas con motivo de las actividades de la sociedad civil basadas en el servicio voluntario, que pueden incluir mecanismos para la planificación, ejecución y supervisión conjuntas y la incorporación de las actividades voluntarias de los empleados del sector privado.

- **Resolución número 57/106 de 2002** aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas: Insta a los gobiernos a que, con el apoyo activo de los medios de difusión, la sociedad civil y el sector privado, observen el 5 de diciembre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social e incluyan en sus campañas de divulgación actividades centradas en el seguimiento de los logros del Año Internacional de los Voluntarios; Reafirma la necesidad de reconocer y promover todas las formas de voluntariado como actividad que atañe y beneficia a todos los sectores de la sociedad, incluidos los niños, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías y los

inmigrantes, y los que se ven excluidos por razones sociales o económicas.

- **Resolución número 60/134** aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005. Seguimiento de la observancia del Año Internacional de los Voluntarios: Invita a todos los interesados, especialmente del sector privado y de las fundaciones privadas, a apoyar el voluntariado como instrumento estratégico para fomentar el desarrollo económico y social, incluso mediante la expansión del voluntariado empresarial; alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución que el voluntariado aporta al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.

- **Resolución número 63/153 de 2008**, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social: Alienta a los gobiernos a establecer asociaciones con la sociedad civil a fin de crear un potencial de voluntariado en el plano nacional, dada la importante contribución del voluntariado al cumplimiento de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los enunciados en la Declaración del Milenio.

b. Marco Nacional

- **Constitución Política de Colombia:** En los principios fundantes consagrados en el artículo 1 “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, que es democrática, participativa y pluralista, y la cual está fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (negrilla propia)

- **Ley 720 del 2001** por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. **4290 de 2005.**

- **Ley 1505 de 2012** por medio de la cual se crea el sub-sistema nacional de voluntarios de primera respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

- **Decreto número 4290 de 2005** por el cual se reglamenta la Ley 720 de 2001.

VI. Experiencias Internacionales.

Teniendo en cuenta el potencial del voluntariado para genera un impacto social y económico en los países donde está siendo implementado, a continuación, se detallan algunas de las iniciativas para su promoción y apoyo compiladas por UN Volunteers¹⁰:

- Los Centros o Consejos Nacionales de Voluntarios facilitan los contactos entre el gobierno y la sociedad civil, y han sido adoptados tanto en países que han implementado leyes y políticas de voluntariado como en aquellos que no lo han hecho. Un centro nacional de voluntariado puede ser un mecanismo eficaz para promover el voluntariado y mejorar la experiencia de voluntariado tanto para los voluntarios como para las organizaciones a las que sirven. Sirve para promover y facilitar el voluntariado, proporcionar información, capacitación, educación y unir los servicios de los voluntarios con las organizaciones de la sociedad civil en varios países.

Se ha implementado en diferentes países como Australia, Argentina, Barbados, Brasil, Croacia, Chipre, Egipto, El Salvador, Líbano, Luxemburgo, Madagascar, Perú, Corea del Sur, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos y Zambia. Sólo en Tailandia, se establecieron más de 75 centros, uno para cada provincia del país. Los propósitos, responsabilidades y estructuras de estos organismos difieren y dependen de las razones de su establecimiento y de las funciones que desempeñan. En general, son responsables de la aplicación de una ley o política y de la coordinación de las actividades relativas a la promoción del voluntariado. A menudo están compuestos por representantes del gobierno, la sociedad civil y el sector privado, asegurando así que diferentes necesidades y posiciones estén representadas y consideradas en la implementación de las actividades.

- **Ley de Voluntariado de Croacia (2007)** creó una Junta Nacional para el Desarrollo del Voluntariado con el fin de posicionar a los voluntarios en la sociedad, así como generar nuevas regulaciones para las actividades de voluntariado. La Junta está compuesta por diecinueve personas: seis del gobierno, siete de la sociedad civil y otros seis expertos de la academia.

- **El Consejo de Desarrollo del Voluntariado de Inglaterra** colabora con el gobierno y los partidos de oposición para dirigir la política gubernamental y la acción comunitaria en el campo del voluntariado.

- **La Agencia Nacional de Coordinación del Servicio de Voluntarios de Filipinas** es responsable de aplicar la ley de institucionalización de una estrategia para el desarrollo rural y el fortalecimiento del voluntariado (2006) mediante la revisión y formulación de políticas y directrices relativas al servicio nacional de voluntariado y la prestación de servicios técnicos y asistencia para el fortalecimiento de capacidades de los voluntarios y las organizaciones de voluntarios.

- **El Consejo Nacional de Voluntariado del Líbano** facilita el contacto y la coordinación entre todos los ministerios gubernamentales, la oficina del Primer Ministro y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para promover el voluntariado en todo el país. El comité está compuesto por 26 personas procedentes de ministerios gubernamentales, OSC internacionales y nacionales, universidades importantes y las Naciones Unidas.

¹⁰ Un Voluntarios. (2009). Leyes Y Políticas Afectando Voluntariado Desde 2001. En: <https://www.ifrc.org/docs/IDRL/Volunteers/VolunteerismLaws2001.pdf>

En términos generales estas experiencias internacionales han demostrado que:

- Las leyes y políticas de voluntariado se han utilizado como parte de programas más amplios que abordan cuestiones específicas identificadas como prioridades nacionales (por ejemplo, reducción de la pobreza, prevención del VIH/SIDA, reconstrucción posterior a los conflictos, salud y educación).
- Muchos países han establecido centros o consejos nacionales de voluntariado que promueven y facilitan el voluntariado y proporcionan información, capacitación, educación y servicios de unión entre los voluntarios con las OSC en todo ese país o región.

VII. Situación del Voluntariado en Colombia.

En Colombia existen un gran número de organizaciones de voluntariado que agrupan y apoyan el desarrollo de la sociedad en temas de vital importancia para el país como atención y prevención de desastres, salud, educación, control social, participación ciudadana. “*Se calcula que hay 63.553 organizaciones solidarias que incluyen unas 13.200 fundaciones que se dedican a labores de voluntariado.*”¹¹ Sin embargo, a pesar de reconocer el impacto positivo que genera el voluntariado en el país y de existir un marco normativo que la regula, existe muy poca información sobre su funcionamiento y tampoco existen datos confiables sobre su impacto en la sociedad.

Un estudio liderado por la Universidad del Rosario, Dansocial y el Voluntariado de las Naciones Unidas (2010), logró demostrar que hay variaciones en el PIB que se pueden atribuir a la acción voluntaria y a las instituciones de voluntariado. En efecto, “un incremento en un 1% el número de personas dedicadas a este trabajo hace que el PIB departamental aumente en promedio 0,021%; de otro lado, si se incrementa en un 1% el número de las instituciones de voluntariado, el PIB departamental crecerá en promedio 0,5%” (Dansocial; Universidad del Rosario; UNV; 2010).¹²

La regulación al tema del voluntariado en Colombia se dio con la Ley 720 de 2001 por medio de la cual se reconoció, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos. Con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV), conformado por un conjunto de instituciones, organizaciones, entidades y personas que realizan

acciones de voluntariado, con el objeto promover y fortalecer la acción voluntaria a través de alianzas estratégicas y el trabajo en red de las Organizaciones de Voluntariado (ODV), las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales con la sociedad civil y el Estado. La ley también determina establecer los mecanismos necesarios para facilitar la construcción de un indicador que valore el aporte de la Acción Voluntaria al Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Esta ley fue reglamentada por el **Decreto número 4290 de 2005** confirió al Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, Dansocial, la responsabilidad de promocionar el desarrollo del voluntariado en Colombia. Así también, se establecen los mecanismos de Conformación de los consejos municipales y departamentales de Voluntariado, así como el Consejo Nacional de Voluntariado. Se dispone la creación de un Reglamento de voluntariado de las Organizaciones de Voluntariado, el registro y reporte de información de voluntarios, así como el reporte de ingresos y egresos de las Organizaciones de Voluntariado.

Un esfuerzo por ofrecer herramientas a la acción voluntaria fue desarrollada por el ICONTEC, al publicar en el año 2007 una guía técnica sobre el modelo de gestión para organizaciones de acción voluntaria, que les permitiera dirigir y administrar sus procesos y resultados.

Una forma concreta de materializar las disposiciones de la Ley 720 de 2001 fue con la aprobación de la **Ley 1505 de 2012**, por medio de la cual se creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas.

De este Subsistema hacen parte de los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, de la Cruz Roja Colombiana y de los Cuerpos de Bomberos. Así también, esta ley les otorgó a los voluntarios incentivos en materia de acceso a la educación y la vivienda, en exoneración de impuestos y tarifas especiales de servicios públicos, así como en seguridad social, acceso a cargos públicos, entre otros.

Algunas iniciativas legislativas para reformar la Ley 720 de 2001 se han generado. Tal es el caso del **Proyecto de Ley número 03 de 2014 Senado**, por medio de la cual se pretendían modificar algunos artículos de la Ley 720 de 2001, se especificaban algunos tipos de voluntariado, se ahondaba en los fines del voluntariado, se creaba la Secretaría Técnica especializada en Voluntariado, se generaban algunos estímulos para el voluntario y se reconocía el Día Internacional de los Voluntarios para el Desarrollo Económico y Social.

Otras iniciativas en el mismo sentido (PL126/15 y 917/16) han apuntado a generar algunos beneficios para las Organizaciones de Voluntariado (ODV)

¹¹ RCN Radio. (2017). 1 de cada 3 colombianos ha sido voluntario y en su gran mayoría son mujeres. En: <https://www.rcnradio.com/colombia/1-3-colombianos-ha-voluntario-gran-mayoria-mujeres>

¹² Humberto Javier Hernández Llorente. (2016). La política de voluntariado en Colombia: entre la legalidad y la legitimidad social. el caso de la red distrital de voluntariado universitario. Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. En: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20554/HernandezLlorente-HumbertoJavier2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

locales y del orden nacional y a las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) que demuestren pertenecer al Sistema Nacional de Voluntariado. Todas ellas han sido archivadas por tránsito de legislatura.

VIII. Avances del Sistema Nacional de Voluntariado.

El Sistema Nacional de Voluntariado creó los consejos municipales, departamentales y el Consejo Nacional de Voluntariado. Con el mandato dado por el Decreto número 4290 de 2005, Dansocial, hoy la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adelantó numerosas gestiones desde el 2004 para la conformación de los diferentes consejos que conformarían el Sistema Nacional de Voluntariado. El primer Consejo Municipal de Voluntariado fue el de Medellín creado en el 2004, el primero Departamental fue el de Caldas creado en el 2006 y el Consejo Nacional de Voluntariado en el 2009.

De acuerdo con información reportada por el Consejo Nacional de Voluntariado, existen “283 consejos municipales y 18 consejos departamentales y otros están en proyección de conformación”¹³ También, desde el año 2019, ha realizado encuentros nacionales de voluntariado con sede en diferentes ciudades. Algunas de éstas también han avanzado en el desarrollo de políticas públicas de voluntariado, como es el caso de Medellín, que mediante el Acuerdo número 53 de 2011, adoptó la Política Pública Municipal de Voluntariado para la Ciudad de Medellín, que busca *“atender las principales necesidades de la población voluntaria de la Ciudad y llevar a cabo proyectos de formación y fomento a la actividad voluntaria; que contribuyan con la reconstrucción del tejido social y se conviertan en una alternativa de utilización del tiempo libre y deber ciudadano.”*¹⁴ Aunque esta medida se concibió como un gran impulso al voluntariado en la ciudad, en la práctica su implementación ha tenido algunas dificultades y no se han establecido mecanismos de seguimiento a la misma.

Desde su conformación, el Consejo Nacional de Voluntariado ha procurado la integración de nuevos municipios y departamentos, y la construcción de espacios de cooperación con órganos legislativos y ejecutivos, a fin de seguir promoviendo la cultura voluntaria en Colombia.”¹⁵ Sin embargo, a pesar de los avances que ha tenido el Sistema en los últimos años, se evidencian algunos vacíos y preocupaciones asociados a la necesidad de un mayor apoyo técnico y financiero para el funcionamiento del Sistema, la obligatoriedad del registro de Organizaciones de Voluntariado (ODV) las Entidades con Acción Voluntaria (ECAV) y los Voluntariados Informales

para obtener el panorama general de la acción voluntaria en el país y tomar acciones de mejora, un mayor involucramiento de las entidades territoriales y nacionales en el reconocimiento, apoyo y supervisión al Sistema, la medición del impacto de la acción voluntaria en el país, entre otras acciones que permitan consolidar un Sistema Nacional de Voluntariado más robusto y con una mayor incidencia en la realidad del país.

IX. Otras formas de Voluntariado en Colombia.

• Los Bancos de Tiempo

Una forma de voluntariado que ha surgido en Colombia hace algunos años es la de bancos de tiempo, una iniciativa privada a través de la cual los miembros de esa comunidad intercambian habilidades y saberes. Esta figura ya existe en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín y Yopal. Los bancos de tiempo *“muestran cómo el conocimiento puede contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los involucrados, acercando a las personas de manera igualitaria en torno a intereses comunes y diversos, encontrando en sí mismos y en los otros valiosos saberes y servicios que se intercambian de manera horizontal, libre y gratuita.”*¹⁶

De acuerdo con la investigación realizada por la Comisión Europea¹⁷ sobre los beneficios que tienen los bancos de tiempo como iniciativa en política pública, la implementación de esta figura promueve mejoras en aspectos que abarcan desde el empleo, salud física, bienestar mental y reconstrucción de lazos sociales. Respecto al primer aspecto, existen varias aproximaciones de la literatura sobre el rol que tiene el banco del tiempo sobre la preparación de las personas para el mercado laboral. Existen ejemplos de estudios que sugieren que las experiencias que adquieren las personas les permiten encontrar más fácilmente trabajo.

En relación con los demás aspectos, los bancos de tiempo promueven mejoras en salud, especialmente cuando las personas se encuentran aisladas y tienen una o más enfermedades de salud crónica. La mejora de la salud de la persona se encuentra relacionada con proveer apoyo cuando la persona se encuentra recuperándose y ya no requiere cuidado profesional. Además, se proporciona a las personas con nuevos lazos sociales y promueve un mayor grado de importancia sobre los roles de cuidado.

Los bancos de tiempo pueden proporcionar redes de intercambio social y apoyo alrededor de éstas. También, se ha comprobado que éstos tienen un impacto positivo sobre los adultos

¹³ John Alexander Galindo Vega. (2020). Video Institucional Sistema Nacional de Voluntariado.

¹⁴ Acuerdo número 53 de 2011. Art. 5°.

¹⁵ Texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 03 de 2014 Senado. En Gaceta del Senado: http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2014/gaceta_504.pdf

¹⁶ El Espectador. (2018). El Banco del Tiempo: una alternativa de intercambio solidario. En: <https://www.elespectador.com/economia/el-banco-del-tiempo-una-alternativa-de-intercambio-solidario-articulo-791795>

¹⁷ Carmen Bocanegra y Eduardo Salas García. Banco del Tiempo, ¿alternativa para el desempleo en México?. Revista Universidad de Sonora. En: <http://www.revistauniversidad.uson.mx/revistas/21-21%20Banco%20del%20tiempo%20alternativa%20para%20el%20desempleo%20en%20m%C3%A9xico.pdf>

mayores, por un lado, ayudan a hacer frente a la soledad y el aislamiento, fomentando la red de apoyo de la persona, tiene beneficios de tipo psicológicos, al dar valor a los conocimientos y saberes de cada persona, estimulan las capacidades y habilidades de las personas, generando en ellas una satisfacción personal al sentirse útiles para los demás, favoreciendo de esta forma un refuerzo de su autoestima y de autorrealización (Sarasola, 2019).¹⁸

En Colombia, los bancos de tiempo funcionan a través de una plataforma llamada TimeOverflow, que ha sido facilitada para varios bancos del tiempo en el mundo por la Asociación para el Desarrollo de los Bancos de Tiempo (ADBdT), en la cual las personas se inscriben ofreciendo su tiempo y habilidades. En la medida que una persona ofrece sus servicios a otras personas, obtiene créditos para usar los servicios que brindan otros usuarios del sistema. De acuerdo con Maribel Moreno, Fundadora del Banco de Tiempo en Colombia, “*es una estrategia de economía solidaria que busca fortalecer los lazos entre las personas y reducir los índices de consumo económico: que no se tenga que pagar por servicios que se pueden proveer a partir de una relación de confianza y solidaridad*”¹⁹. Los servicios que más se ofrecen en la plataforma son de idiomas, matemáticas, clases de piano, coaching, técnicas de fotografía y de cocina.

• El programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (programa VNU) es la organización de la ONU que contribuye a la paz y al desarrollo en todo el mundo por medio del voluntariado. Está activo en 130 países del mundo cada año, incluyendo a Colombia, y de acuerdo con el Informe Anual 2017²⁰, un total de 6.501 Voluntarios de más de 100 profesiones diferentes sirvieron en terreno con 35 asociados de las Naciones Unidas, en todo el mundo. Se destacó que el 83% de los voluntarios provenían de los países de Sur, el 47% de ellos eran mujeres y 1.808 eran menores de 29 años. Algunos de ellos, un total de 17.893 realizaron voluntariado en línea que permite a las organizaciones y voluntarios actuar conjuntamente para abordar los desafíos de desarrollo sostenible en cualquier lugar del mundo y desde cualquier dispositivo.

Para el programa, el voluntariado cumple con tres criterios importantes. Primero, es una acción que nace de la libre voluntad de una persona, sin ningún tipo de obligación, tanto por la ley, un contrato o un requisito académico. En segundo lugar, la acción no debe llevarse a cabo con el

objetivo de una recompensa económica. En tercer lugar, la acción debe contribuir al bien común y beneficiar de cualquier forma a personas ajenas a la familia y el hogar del voluntario, o realizarse a favor de una causa, incluso si la persona que actúa como voluntaria también resulta beneficiada (VNU, 2015).²¹

• Iniciativas Gubernamentales de Voluntariado

Si bien existen muchas organizaciones dedicadas a promover el voluntariado, algunas iniciativas han surgido desde entidades nacionales y autoridades locales, no como un programa o política general, sino enfocada en aspectos y necesidades muy específicas.

Tal es el caso de la Alcaldía de Bogotá, la cual a través de diferentes entidades distritales ha promovido el voluntariado en la ciudad. Una de ellas es la de Voluntarios por Bogotá ¡Gente que ayuda!, liderado por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER con el apoyo de la Secretaría Distrital de Salud y el Cuerpo Oficial de Bomberos. Es un programa que “brinda los conocimientos y prácticas para participar y responder de manera autónoma y solidaria, a nivel individual y colectivo, en caso de emergencias complejas y desastres cuando es probable que la ayuda institucional pueda tardar.”²²

El primer paso para ser voluntario es inscribirse en el curso virtual “Primer Respondiente, Gente que ayuda”, que responde al Acuerdo número 633 de 2015 del Concejo de Bogotá, mediante el cual se fortalece el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático. Después de terminar el curso virtual, los voluntarios deben tomar el curso teórico –práctico primer respondiente de la Secretaría de Salud, que desde 2001 ha capacitado a más de 150.000 personas capacitadas, quienes además pueden obtener su certificado.

Así mismo el Concejo de Bogotá aprobó el Acuerdo número 841 de 2022 con el cual se implementa, promueve y fomenta el ejercicio de la acción voluntaria y el servicio del voluntariado en Bogotá.

También otras entidades distritales ofrecen opciones de voluntariado como la del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, el Jardín Botánico de Bogotá, con las alcaldías locales para las jornadas de embellecimiento del espacio público con voluntarios, de enlucimiento de áreas comunes en distintos barrios de Bogotá y recuperación del espacio público, entre otras, el Programa ‘Voluntariado Intergeneracional’ de la Secretaría Distrital de Integración Social.

X. Impacto Fiscal.

¹⁸ <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2020/01/tesis-bancos-de-tiempo.pdf>

¹⁹ Revista Comensales. (2019). Bancos de tiempo: Ayudar sin esperar dinero a cambio. En: https://revistadiners.com.co/tendencias/63520_bancos-de-tiempo-ayudar-sin-esperar-dinero-a-cambio/

²⁰ Voluntarios de las Naciones Unidas. (2017). Informe Anual 2017. En: <https://www.unv.org/es/Annual-report/Informe-annual-2017>

²¹ VNU. (2011). Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo. En: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Volunteerism%20Report/SWVR2011_Spanish_Full.pdf

²² En: http://app.voluntariosporbogota.gov.co/Voluntarios_por_Bogota/#

El presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

Con ocasión de la radicación del Proyecto de Ley número 17 de 2020 Senado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó no tener objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre la iniciativa, siempre y cuando las necesidades de recursos que se requieran para su implementación estuvieran enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución.

XI. Conflicto de Intereses.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, declaro que no existe circunstancia o evento que pueda generar un conflicto de interés para la presentación, discusión y votación del presente proyecto de ley como quiera que no existe beneficio particular, actual o directo a mi favor.

Así mismo, corresponde a la esfera privada de cada uno de los Congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés y su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de esta.

Por lo anteriormente expuesto y con el propósito de generar espacios y fortalecer el voluntariado

en el país, se pone a consideración del honorable Congreso de la República esta iniciativa.

Atentamente,


Soledad Tamayo Tamayo
Senadora de la República

CAJETA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

Fecha 06 de agosto del año 2025

Se dio presentado en este despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

Nº 204 Con su correspondiente

Motivos, suscrito Por: H.S. Soledad Tamayo

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1456 - Miércoles, 20 de agosto de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 194 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 855 del Estatuto Tributario y demás normas relacionadas con la devolución y/o compensación por saldos a favor originados en las declaraciones o actos administrativos del impuesto sobre la renta y complementarios, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 195 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para el cumplimiento de las obligaciones tributarias no pagadas y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de Ley número 204 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.....	18