

En todo caso la participación para que sea efectiva, conciente y acertada en cuanto a sus conceptos y opiniones, debe ser cualificada, esto quiere decir varias cosas:

- Que en las convocatorias públicas para que la comunidad sea representada por sus líderes, la invitación y participación de las entidades debe ser amplia y representativa.
- Que los que aspiren representar a la comunidad y sus organizaciones en entidades de decisión, deberían presentar un programa de trabajo, que además de ser discutido ampliamente, sea el referente para el seguimiento y control a las actividades desarrolladas por estos representantes elegidos.
- Que el representante tenga la posibilidad de ser acompañado y asesorado en temas específicos por otras personas o entidades, de tal manera que su representación tenga un alto nivel técnico y administrativo al momento de la toma de decisiones.
- Como hay múltiples espacios de participación ofrecidos a la comunidad, es necesario que estos también actúen como sistema, por un lado, porque los temas referido a la planeación y gestión son interdependientes, y por otro, porque en muchas ocasiones los representantes son los mismos para diferentes comités o consejos en temas que tienen niveles diferentes de especialidad, por lo cual la diversificación de los representantes y su actuación como sistema es un elemento necesario.

Algunas de las posibilidades más importantes para la participación desde esta perspectiva, pueden ser entre otras las siguientes:

- La Ley 99 de 1993, en su artículo 26, cuando se refiere al Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional, como uno de sus órganos de administración, establece la posibilidad de la participación de la comunidad a través de sus representantes, que para este caso son: dos (2) representantes del sector privado; y dos (2) representantes de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la corporación y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Como se observa entonces, ambas participaciones son necesarias e importantes. Discernir en qué casos es fundamental que la comunidad se vincule con su concepto o participe en la decisión o en que casos es necesario que solo opine, asesore u oriente a las entidades públicas o privadas, tiene relación con la identificación clara de las funciones y competencias, tanto públicas como privadas.

Definitivamente, la construcción de propuestas con la activa participación de la comunidad y sus organizaciones será un aporte a la paz y la justicia material que ordena la Constitución Política de Colombia, siendo este aporte una razón de la viabilidad jurídica y política de una ONG.

De igual manera, la vinculación de la comunidad y las ONG a la ejecución de acciones y a la toma de decisiones, se constituye desde esta perspectiva, en un aporte al mejoramiento de la calidad de vida, como quiera que desde una opción político-jurídica la propuesta está ligada directamente a las formas de participación democrática, no sólo desde la posibilidad de ser consultado, sino sobre todo en las facilidades que se brindan para acceder a la toma de decisiones políticas, la gestión y ejecución.

La participación hasta 1.991, era principalmente para la ejecución y la acción. El cambio fundamental con la nueva Constitución Política de Colombia, es que la participación también será para la planeación, decisión y control.

Se trata que el ser humano como ser social pueda participar en la definición de su propio desarrollo, para lo cual lo político es necesario pero no suficiente, se requiere además que la participación se de en el ámbito social, económico y cultural, para lo cual se requiere actuar desde las entidades públicas y privadas en el fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y jurídica en materia de planeación y gestión, de tal manera que la participación se constituya en un hecho real y no sólo en un enunciado jurídico establecido en la Constitución y la ley.

Como se diría actualmente, para ser iguales ante la ley, hay que hacer a los desiguales mas iguales, esto es, que para poder

participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones hay que fortalecer a la comunidad a nivel técnico, económico, administrativo y político, para que su capacidad de interlocución sea acorde a los requerimientos que las propuestas de desarrollo formuladas requiere.

A manera de conclusión y con base en lo descrito, podemos decir entonces que hay un alto potencial de organizaciones y personas que de manera directa o indirecta pueden participar y fortalecerse para una mejor toma de decisiones en materia de planeación y gestión con lo que tiene que en la administración pública.

De igual manera quedan claros los múltiples espacios de participación que existen tanto nacionales como locales, por los cuales la comunidad y sus organizaciones tienen que fortalecerse y así lograr mejor interacción con los líderes que los representan y en esa medida garantizar que sus propuestas sean tenidas en cuenta al momento de la definición de las prioridades a invertir.

En resumen, la participación desde la comunidad y sus organizaciones, para la acción, ejecución, planeación y gestión, se constituyen entonces en una nueva característica de la Constitución y en una posibilidad para el mejoramiento de la calidad y condición de vida de la población colombiana.

3.3.LA ONG COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA EL LOGRO DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO.

El Estado Colombiano, asumió como elemento fundamental para el cumplimiento de su finalidad social y el logro del Estado Social de Derecho, la obligación de que el gasto publico social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, tal cual lo establecen los artículos 350, 365 y 366 de la Constitución Política de Colombia los cuales expresan lo siguiente:

ARTICULO 350. *“La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por*



razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

ARTICULO 365. *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

ARTICULO 366. *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

De igual manera, como postulado necesario para el desarrollo del país, se establece que la planeación es el eje articulador y el

elemento determinante para las prioridades de inversión y ejecución en Colombia.

Contrario a lo que sucedía antes de la Constitución Política de Colombia del año de 1991, se prohíben en Colombia los auxilios parlamentarios, esto es la posibilidad de que los corporados públicos directamente decidieran los temas y las prioridades de inversión de cuantiosas sumas de dinero por fuera de los espacios de planificación e inversión y de los mecanismos técnicos con los cuales se definían los objetivos y metas de Planeación en Colombia.

La danza de los dineros públicos con los cuales se compraban votos y conciencias, queda limitada con la eliminación de los auxilios parlamentarios.

Apropósito de lo planteado, establece el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia lo siguiente:

ARTICULO 355. “Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

Lo anterior posibilita que las Organizaciones No Gubernamentales, puedan participar de la planeación y ejecución de recursos públicos, siempre que formulen propuestas de inversión que respondan a las prioridades definidas en los planes de desarrollo.

Si consideramos la obligatoria y necesaria participación de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales en los procesos de planeación y la posibilidad que tienen estas mismas organizaciones para formular propuestas y contratar con el Estado programas y proyectos, podemos afirmar la importancia

que actualmente tienen las ONG para el logro de los fines sociales del Estado.

En todo caso dicha posibilidad requiere también una cualificación de las Organizaciones No Gubernamentales en lo que tiene que ver con los requisitos y mecanismos técnicos y jurídicos para la contratación pública, so pena de que se generen para las mismas dificultades económicas y legales por la posible inejecución o mala aplicación de los recursos.

En todo caso, ante la opción de participar de los procesos de planeación o de inversión de recursos públicos, desde el punto de vista administrativo es importante que las Organizaciones No Gubernamentales y las entidades de apoyo a las mismas, definan un plan de acción y cualificación técnica que les permita apoyar y cumplir adecuadamente tal cometido, por ejemplo, la posibilidad de un apoyo jurídico, contable y administrativo conjunto para varias organizaciones puede ser una opción interesante.

3.4. INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ADMINISTRATIVOS A LA GESTIÓN DESARROLLADA POR LAS ONG

Las organizaciones sin ánimo de lucro, en consideración al objeto social que desarrollan, han sido objeto de beneficios tributarios, por parte de la Ley 863 de 2003, que modificó el Estatuto Tributario.

El Estatuto Tributario, establece que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta: los sindicatos, las asociaciones de padres de familia, las sociedades de mejoras públicas, las instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, (ICFES), que sean entidades sin ánimo de lucro, los hospitales que estén constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, las asociaciones de alcohólicos anónimos, las juntas de acción comunal, las juntas de defensa civil, las juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o copropietarios de conjuntos residenciales, las asociaciones de exalumnos, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, las ligas de consumidores, los fondos de pensionados,

así como los movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas que sean entidades sin ánimo de lucro.

Si se trata de personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud, dado el caso que cuenten con todos los permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud, y los beneficios o excedentes que obtengan se destinen en su totalidad al desarrollo de los programas de salud, se asimilan a personas jurídicas no contribuyentes.

En todo caso, el artículo 17 de la Reforma Tributaria estableció que para los años 2004, 2005 y 2006, las corporaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a pagar el impuesto al patrimonio.

Conforme al Régimen Tributario Especial, algunas las entidades sin ánimo de lucro se someten al impuesto sobre la renta y complementarios, tales como:

- Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 del estatuto tributario, para el cual deben cumplir las siguientes condiciones:
- Que el objetivo social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecología, protección ambiental, o a programas de desarrollo social.
- Que dichas actividades sean de interés general.
- Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.
- Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la superintendencia bancaria

Para evitar que las categorías y la esencia misma de las Entidades Sin Animo de Lucro sean mal utilizadas por personas que sí tienen un ánimo de lucro y un interés personal en el desarrollo de sus actividades, el Estatuto Tributario establece

que las corporaciones, fundaciones y asociaciones que estén constituidas como entidades sin ánimo de lucro que no cumplan con las condiciones señaladas en el numeral 1° son contribuyentes del impuesto sobre la renta para cuyo efecto se asimilan a sociedades de responsabilidad limitadas.

El artículo 8 de la Reforma Tributaria modifica el artículo 19 del Estatuto tributario, el cual establece los **contribuyentes del régimen tributario especial**. Entre estos contribuyentes se encuentran las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las citadas en el artículo 23 del estatuto tributario ya citado.

Lo importante del artículo 19 del Estatuto Tributario es que los contribuyentes a los cuales hace referencia dicho artículo sólo están sometidos al impuesto de renta y complementarios sobre el beneficio neto o excedente a la tarifa única del veinte por ciento (20%). Dicho porcentaje es un alivio para las entidades sin ánimo de lucro como quiera que representa una disminución en el pago del impuesto de renta en un 18,5% del valor que pagan las demás organizaciones, que es equivalente al 38,5%.

De acuerdo al Estatuto Tributario vigente, los pagos o abonos en cuentas por cualquier concepto, efectuados en forma directa o indirecta, en dinero o en especie, por corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, a favor de personas que de alguna manera participen en la dirección o administración de la entidad, o a favor de sus cónyuges, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, constituyen renta gravable para las respectivas personas naturales vinculadas con la administración o dirección de la entidad y están sujetos a retención en la fuente a la misma tarifa vigente para los honorarios.

Esta medida no es aplicable a los pagos originados en la relación laboral, sometidos a retención en la fuente de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.

Para mayor claridad sobre lo que significa el beneficio neto o excedente, es conveniente considerar lo establecido en los artículos 357 y 358 del Estatuto Tributario, los cuales expresan lo siguiente:

Art. 357 - Determinación del beneficio neto o excedente.

“Para determinar el beneficio neto o excedente se tomará la totalidad de los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, y se restará el valor de los egresos de cualquier naturaleza, que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social de conformidad con lo dispuesto en el régimen tributario especial, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo”.

Art. 358 - Exención sobre el beneficio neto o excedente.

“El beneficio neto o excedente determinado de conformidad con el artículo anterior tendrá el carácter de exento cuando se destine directa o indirectamente, en el año siguiente a aquel en el cual se obtuvo, a programas que desarrollan dicho objeto social.

El beneficio neto o excedente generado en la no procedencia de los egresos, no será objeto de beneficio de que trata este artículo.

La parte de beneficio neto o excedente que no se invierta en los programas que desarrollen su objeto social, tendrá el carácter de gravable en el año en que esto ocurra”.

Las entidades sin ánimo de lucro sometidas a régimen especial - con excepción de las juntas de acción comunal, juntas de defensa civil, entidades de derecho público no contribuyentes, conferencias episcopales, iglesias, parroquias y seminarios- se encuentran obligadas a llevar libros de contabilidad registrados y sujetos a los preceptos de la ley mercantil, razón por la cual también pueden ser objeto de sanciones si no cumplen con las estipulaciones normativas contables vigentes para Colombia.

Cuando se trata de entidades sometidas a régimen especial, estas deben presentar declaraciones de ingresos y patrimonio.

Aun cuando la reforma del artículo 19 del Estatuto Tributario presentada por el Gobierno, pretendía ser más estricta sobre todo con las cooperativas, en cuanto a condiciones y requisitos para reducir el impuesto de renta y complementario, lo cual fue objetado en el primer y segundo debate en el Congreso de la República, la verdad es que en posteriores reformas tributarias se deberían aumentar los beneficios y estímulos tributarios a a

las entidades sin ánimo de lucro en razón a su objeto social e importancia para el cumplimiento de finalidades sociales en las cuales el Estado se queda corto, o sus recursos no son suficientes.

3.5. A MODO DE RESUMEN

Las ONG, encuentran en la actual Constitución Política de Colombia un importante sustento normativo para el desarrollo de sus actividades, principalmente en normas fundamentales como son los derechos de asociación y de reunión.

De igual manera, las posibilidades derivadas de la constitución y la ley, permiten la participación de la comunidad y sus organizaciones en todas aquellas decisiones que los pueden afectar y en los procesos de planeación e inversión, razón por la cual las entidades sin ánimo de lucro y las Organizaciones No Gubernamentales no son hoy “convidados de piedra” en los procesos de toma de decisiones sino también actores principales al momento de definir el desarrollo de nuestras comunidades locales y regionales.

Por su parte, como entidades independientes del gobierno, también cumplen un papel necesario al momento de realizar veeduría y control a las actividades y ejecutorias del ejecutivo, para lo cual la Constitución Política de Colombia y la Ley, los dota de importantes mecanismos de participación ciudadana y de defensa judicial como son la Acción de Tutela, Acción Popular, Acción de Cumplimiento, Derecho de Petición de Información, entre otros.

3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Es necesario fomentar el conocimiento y difusión de las normas constitucionales y legales que favorecen la participación y ejercicio de sus derechos por parte de las Organizaciones No Gubernamentales.

Para que la participación en procesos de planeación, evaluación y control sean efectivas, es necesario cualificar a las Organizaciones No Gubernamentales en aspectos técnicos,