



ORIGINAL
Artículo de Investigación

Episodios de la confrontación armada colombiana transformados en estrategias extrafiscales*¹

"Episodes of the Colombian armed confrontation transformed into extra-fiscal strategies"

Recibido: Septiembre 07 de 2022 – Evaluado: Octubre 19 del 2022 - Aceptado: Noviembre 21 de 2022

Anayibe Ome Barahona**

Para citar este artículo/ To cite this article

Ome Barahona, A. (2023). Episodios de la confrontación armada colombiana transformados en estrategias extrafiscales. *Revista Academia & Derecho*, 14 (26), 1-27.

Resumen

En este artículo, de una parte, se reflexiona sobre la gestión institucional del Estado frente a las consecuencias del conflicto armado en el seno familiar de los miembros de la fuerza pública, que al causar innumerables pérdidas humanas y dejar muchas personas lesionadas, produjo desolación en muchos hogares colombianos. Y, de otra, se analiza la respuesta asertiva del sector empresarial en relación con las estrategias extrafiscales fijadas por el legislador fiscal en la labor de generar empleo digno y estable a mujeres cabeza de hogar y a viudas y huérfanos de la fuerza pública, que al faltar el miembro provisor de la familia quedaron desprotegidos económicamente. También, frente a los programas de desarrollo económico y social. El aumento paulatino del empresariado que cada año acoge la

* Este artículo es inédito y producto de las diferentes actividades investigativas realizadas en marco del proyecto de tesis: "Fiscalidad ambiental: una apuesta para Colombia", adscrito al programa de Derecho de la Universidad de Castilla - La Mancha, España.

** Contadora Pública, Especialización en Gerencia Tributaria, Doctorando en Derecho, Universidad de Castilla - La Mancha, España. Adscrita al Grupo de Investigación SINAPSIS de la Universidad de la Amazonia, Florencia – Caquetá. Dirección: Calle 17 Diagonal 17 con Carrera 3F - Barrio Porvenir, PBX: (+57) 8-4358231. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6552-7538> Correo electrónico institucional: a.ome@udla.edu.co



estrategia extrafiscal, en procura de coadyuvar en la reconstrucción del tejido social, es clara señal que la medida estatal viene arrojando resultados positivos, sobre la población no empadronada de viudas y huérfanos de la fuerza pública.

Palabras clave: Conflicto armado; víctimas; fuerza pública, medidas extrafiscales; sector empresarial, costo tributario.

Abstract

This article, on the one hand, reflects on the institutional management of the State in the face of the consequences of the armed conflict within the family of members of the security forces, which, by causing innumerable human losses and leaving many people injured, produced desolation in many Colombian homes. And, on the other, it analyzes the assertive response of the business sector in relation to the extrafiscal strategies set by the tax legislator in the work of generating dignified and stable employment for women heads of households and for widows and orphans in the security forces, that when the provisor member of the family was missing they were economically unprotected. Also, faced with economic and social development programs. The gradual increase in the number of entrepreneurs who receive the extra-fiscal strategy each year, in an effort to help rebuild the social fabric, is a clear sign that the state measure has been producing positive results, on a population such as widows and orphans of the security forces, not registered.

Keywords: Armed conflict; victims; security forces; extra-fiscal measures; business sector; tax costs.

Resumo

Neste artigo, por um lado, refletimos sobre a gestão institucional do Estado diante das consequências do conflito armado no seio familiar dos membros da força pública, que ao causar inúmeras perdas humanas e deixar muitas pessoas feridas, produziu desolação em muitos lares colombianos. E, por outro lado, analisa-se a resposta assertiva do sector empresarial em relação às estratégias extra-fiscais estabelecidas pelo legislador fiscal no trabalho de geração de emprego digno e estável para as mulheres chefes de família e para as viúvas e órfãos do país. força pública, que por falta do membro da família provedor ficaram financeiramente desprotegidos. Além disso, no que diz respeito aos programas de desenvolvimento económico e social. O aumento gradual do tecido empresarial que todos os anos abraça a estratégia extra-fiscal, procurando contribuir para a reconstrução do tecido social, é um sinal claro de que a medida estatal tem produzido resultados positivos sobre a população não registada de viúvas e órfãos de a força pública.



Palavras-chave: Conflito armado; víctimas; força pública, medidas extrafiscais; setor empresarial, custo tributário.

Résumé

Dans cet article, d'une part, nous réfléchissons sur la gestion institutionnelle de l'État face aux conséquences du conflit armé au sein de la famille des membres de la force publique, qui en causant d'innombrables pertes humaines et en laissant de nombreux blessés, a provoqué la désolation dans de nombreux foyers colombiens. Et, d'autre part, la réponse affirmée du secteur des affaires est analysée par rapport aux stratégies extra-fiscales établies par le législateur fiscal dans le travail de création d'emplois décents et stables pour les femmes chefs de famille et pour les veuves et orphelins de la famille. force publique, qui, faute d'un membre de la famille pourvoyeur, se retrouvait sans protection financière. Également en ce qui concerne les programmes de développement économique et social. L'augmentation progressive du monde des affaires qui adopte chaque année la stratégie extra-fiscale, cherchant à contribuer à la reconstruction du tissu social, est un signe clair que la mesure de l'État a donné des résultats positifs sur la population non enregistrée des veuves et des orphelins de la force publique.

Mots-clés: Conflit armé ; victimes; force publique, mesures extra-fiscales ; secteur des affaires, coût fiscal.

SUMARIO: Introducción. - Problema de investigación. - Metodología. – Esquema de resolución del problema jurídico - Plan de redacción. - 1. Una mirada a los antecedentes y desarrollo del conflicto armado colombiano. 2. Dureza del conflicto armado. 3. Reconocimiento de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado. 4. Rol de la empresa colombiana en marco de los programas estatales dirigidos a mitigar los efectos del conflicto armado. 4.1. Frente a los mecanismos de integración social. 4.2. En relación a los programas de desarrollo económico y social. 5. Las ZOMAC. 6. Gasto estatal en defensa y seguridad nacional. - Conclusiones. Referentes bibliográficos.

Introducción

Al Gobierno central de Colombia no le quedó más alternativa que diseñar estrategias de cara al tratamiento del conflicto armado que estuvo vigente más de sesenta años en territorio colombiano, no se tiene fecha precisa de su inicio, en cuanto, es una suma de antecedentes y de acontecimientos históricos de Colombia que preceden a la década de los 60's hasta la firma del Acuerdo de paz en 2016. Durante los 90's, década que se caracterizó por el recrudescimiento de la confrontación guerrillera, el Estado usó el sistema tributario en la reparación del tejido social, el fenómeno de la extrafiscalidad, de los principales atributos del sistema tributario, le facilitó implementar incentivos fiscales que coadyuvaran a ese fin.

Artículos de Investigación / Research Articles

Las familias de miembros de la fuerza pública² y muchos civiles que sin estar inmiscuidos en la confrontación armada, sufrieron de cerca el rigor de la guerra. Muchas viudas, huérfanos y lesionados sumaban cada día. Fue cuando el Estado, en resarcimiento de esa afectación, introdujo en el Impuesto sobre la renta y complementarios, deducciones por emolumentos pagados a viudas y huérfanos de miembros de la fuerza pública muertos en combate, secuestrados o desaparecidos. Incentivos que benefician directamente al sector empresarial, cuando acrediten la vinculación laboral de personas con las anteriores características, y con cierto grado de discapacidad física. Incentivos que luego fueron complementados con la declaratoria, en 2016, por la Ley 1819 de ese año, de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC que consiste en un paquete de incentivos tributarios dirigidos a empresas nuevas ubicadas en esos lugares.

El conflicto interno colombiano, además de ser el más longevo, se caracterizó por ocasionar un gasto importante al Estado. Los recursos de fuente nacional, no obstante, resultaron insuficientes, por esa razón el Estado solicitó ayuda internacional a los Estados Unidos, esto permitió hacerle frente con mayor contundencia. También estableció un sistema de recompensas, con el ánimo de obtener información que permitiera ubicar a los cabecillas de la insurgencia y a los autores intelectuales y materiales de actos terroristas. Este sistema de recompensas, aún en rigor, tiene transcendencia fiscal, en el sentido que el pago recibido por los informantes no causa retención en la fuente a título del citado impuesto.

Así las cosas, el presente artículo tiene por objetivo mostrar los episodios de la confrontación armada que llevaron al legislador fiscal a formular estrategias extrafiscales tributarias, en paliación de las consecuencias del conflicto armado soportadas, entre otros, por las familias de la fuerza pública. Conflicto que “no constituye una categoría teórica sino axiológica” (Rodríguez Rodríguez, 2010, p. 115), precisamente por las ideologías que fraguaron sus cabecillas o líderes armados. Estas estrategias extrafiscales que continúan vigentes en el ordenamiento colombiano, luego de la firma del Acuerdo de paz, involucran al empresariado que decida aplicar la política de inclusión social, vinculando laboralmente a viudas, huérfanos y lesionados por la violencia. Estrategias tributarias que muchos empresarios desconocen, tal vez, por la antigüedad de la normativa que las recogen.

En ese sentido, el artículo inicia haciendo un esbozo de los antecedentes y desarrollo del conflicto armado colombiano, luego, se presenta la dureza del accionar de los rebeldes, sobre todo con policías y militares, afectados directos de la confrontación bélica

²A la luz del Artículo 216 de la Constitución Política - CP, la fuerza pública está “integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”, en consecuencia, preceptúa el Art. 217 CP, “la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea”.



colombiana, situación que llevó al reconocimiento jurídico de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado, tal como se muestra en este trabajo. La segunda parte desarrolla el rol que ejerce las empresas colombianas entorno a los programas estatales dirigidos a mitigar la afectación del conflicto armado, a través de mecanismos de integración y políticas de desarrollo socio-económico, como es la declaratoria de las ZOMAC.

En razón al esfuerzo financiero que hizo el Estado colombiano para hacer frente a una de las confrontaciones armadas más largas y recrudescida de la historia, la investigación finaliza con la cuantificación del gasto en defensa y seguridad nacional, invertido a lo largo de más de cinco décadas de militancia de las FARC-EPL, un dato que resulta importante revelar, en cuánto, constituyen recursos que bien pudo emplear el Gobierno colombiano en el logro de los objetivos de la política pública social, país latinoamericano, donde las necesidades básicas aún continúan insatisfechas.

Problema de investigación

¿Cuál ha sido la estrategia utilizada por el Estado colombiano para vincular al sector empresarial en la mitigación de las consecuencias económicas padecidas por el núcleo familiar de los miembros de la fuerza pública en su condición de víctimas del conflicto armado?

Metodología

La metodología del presente trabajo es de tipo documental, ya que está basada en la consulta de fuentes bibliográficas de la doctrina nacional e internacional, seleccionadas bajo criterios descriptivos, comparativos, definitorios y explicativos del conflicto armado colombiano y de los acuerdos de paz suscritos entre el Gobierno central y las FARC-EPL. También se fundamenta en información cuantitativa de sigilo de la DIAN y en la normativa reguladora de incentivos tributarios, establecidos en mitigación de las consecuencias de la confrontación armada. El artículo, en consecuencia, conserva un enfoque descriptivo-analítico y un componente deductivo a partir del análisis del gasto invertido por el Estado en defensa y seguridad nacional.

Esquema de resolución del problema jurídico

Tendiente a resolver el problema jurídico planteado, se analiza la respuesta del sector empresarial que estratégicamente ha utilizado el Estado en la generación de empleo digno y estable a mujeres cabeza de hogar y a viudas y huérfanos de la fuerza pública. A esos efectos, se solicitó a la DIAN datos de la información exógena de cuatro vigencias fiscales para conocer el costo tributario en concepto de salarios y otros emolumentos, deducidos por el sector empresarial del Impuesto sobre la renta y complementarios.



Esto permitió determinar la cantidad de obligados tributarios que han acogido el incentivo y el número promedio de personas (viudas y huérfanos de la fuerza pública) vinculadas laboralmente. Las cifras muestran la receptividad del empresariado colombiano con la medida. La intensidad del conflicto armado que inicialmente se esboza, dejó a muchas familias de los miembros de la fuerza pública, desamparadas y padeciendo consecuencias económicas nefastas, al faltar el miembro que suplía las necesidades básicas del hogar. Esta realidad exhortó al legislador a aprobar instrumentos extrafiscales que llevaran a mitigar dicha situación.

Plan de redacción

1. Una mirada a los antecedentes y desarrollo del conflicto armado colombiano; 2. Dureza del conflicto armado; 3. Reconocimiento de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado; 4. Rol de la empresa colombiana en marco de los programas estatales dirigidos a mitigar los efectos del conflicto armado; 4.1. Frente a los mecanismos de integración social; 4.2. Respecto a los programas de desarrollo económico y social; 5. Las ZOMAC; 6. Gasto estatal en defensa y seguridad nacional.

1. Una mirada a los antecedentes y desarrollo del conflicto armado colombiano

Las FARC-EPL, constituye el grupo armado al margen de la ley más fuerte, militarmente hablando, que haya tenido Colombia en toda su historia. Surgió durante los años 40 del siglo pasado, junto con el actual ELN (Obando Silva *et al*, 2016). Se tejen varias versiones sobre los factores que llevaron a su origen, y pese a no tenerse identificadas plenamente las causas de su aparición (Peco Yeste & Peral Fernández, 2006), la literatura asegura que el conflicto armado fue “avivado por las luchas campesinas y socialistas de los años sesenta” (Mantilla Valbuena, 2012, p.36), a raíz de la conjugación de factores económicos y variables de orden institucional y político (Yaffe, 2011).

Las FARC-EPL en un comienzo se contagiaron de las prácticas desarrolladas por las antiguas organizaciones latinoamericanas, no obstante, las cambiaron por nuevas orientaciones políticas y diferentes estrategias tácticas, forjadas por su larga trayectoria y experticia militar (Ortiz, 2000). Este grupo protagonizó el conflicto armado interno más largo que se conozca, duró más de seis décadas (Obando Silva *et al*, 2016), aunque su formalización se dio solo hasta la década de los setenta (Niño González, 2017), cuando su militancia creció y el grado de sofisticación en el combate cambió de manera ostensible (Ortiz, 2000).



La doctrina atribuye su prolongación a: i) la debilidad estatal, expresada en escasa presencia institucional para atenderlo, fragilidad gubernamental y en la aparición de mandatarios corruptos (Yaffe, 2011), ii) la consolidación de la autonomía financiera de los grupos guerrilleros que fortaleció su estructura militar (Echandía Castilla, 2000; Cook, 2011), iii) la injerencia de los partidos políticos, iv) el crecimiento de las unidades militares, v) la creación de organizaciones de autodefensa, y vi) al desarrollo del narcotráfico que permeó la alta jerarquía de los grupos armados ilegales (Cabrera Cabrera *et al*, 2018).

El conflicto armado en un comienzo se libró en las zonas rurales, luego avanzó hacia las ciudades, básicamente en acatamiento al mandato de la VII Conferencia Nacional Guerrillera que celebró dicho movimiento subversivo, entre el 4 y 14 de mayo de 1982, por cuanto, se contempló la necesidad de realizar un despliegue de la fuerza revolucionaria donde estuvieran dadas las “contradicciones fundamentales, colaterales y accesorias de la sociedad, y que (...) se ubican en las grandes ciudades del país” (Peña, 1997, pág. 82).

Colombia lidió con un conflicto de “soberanía escindida” (Quesada González, 2011, pág. 3), debido al control territorial que ejercieron las guerrillas a lo largo y ancho del país, con una arremetida tan fuerte que logró poner “en tela de juicio el concepto clásico de monopolio legítimo de la violencia” (Ríos Sierra, 2016, pág. 210). Legitimidad entendida no como el reconocimiento de la violencia, sino en la focalización de su procedencia, así como en la subjetividad que predominó en los actores intervinientes en los hechos violentos (López Arboleda, 2017).

Las FARC-EP aunque tuvieron poco respaldo extranjero en su demanda logística (Ortiz, 2000), hicieron que Colombia librara una ofensiva armada “internacionalizada, degradada y prolongada” (Mantilla Valbuena, 2012, pág. 36). Degradada, porque las FARC-EP desconocieron y quebrantaron el Art. 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que prohíbe, bajo cualquier circunstancia, someter a toda persona a torturas y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Y es que, las confrontaciones bélicas por la deshumanización y destrozos materiales que producen, desde ninguna óptica se justifican, por muy importante y necesario que parezca su desarrollo para los actores de las mismas.

2. Dureza del conflicto armado

Las décadas de los 80's y de los 90's del siglo pasado, se distinguieron por ser épocas de recrudescimiento del terrorismo proveniente de las mafias del narcotráfico y de las FARC-EP, grupo que, “por poco se toma el poder en el país” (Rodríguez Morales, 2015, pág. 182). Durante estos años las FARC-EP se distinguieron por llegar a las cabeceras municipales y a los centros de pequeños poblados, también por la ejecución de múltiples ataques armados a estaciones de policía, muchos de ellos sin respuesta activa por parte de la fuerza pública

Artículos de Investigación / Research Articles

(IEPRI, 2006). Actos que llevaron al Estado a responder patrimonialmente (Morales Suaza & Velásquez León, 2013) y a incurrir en gastos imprevistos.

Estas arremetidas obedecieron al dominio territorial que las FARC-EP se disputaban sobre determinadas zonas del país y sus habitantes (Mojica Noreña, 2011); también, por el control estratégico que buscaba adquirir ventaja frente al enemigo. Otros, estudios, por el contrario, lo asocian a los cambios políticos que sufría internamente la organización ilegal, como buscaban expandirse por todo el territorio nacional, necesitaban - de alguna forma - demostrar su poderío para fortalecerse militarmente (CNMH & UNINAL, 2016).

En la década de los 80's, las FARC-EP cometieron 430 incursiones guerrilleras, y en los años 90's, perpetraron 730 ataques, un 41% más que en los años 80's (CNMH & UNINAL, 2016). Situación que entorpeció significativamente “los procesos de integración económica, política y (...) [alteró] la seguridad [nacional] (...)” (Vega Fernández, 2008, pág. 177). Estos actos también se cometieron en contra de la población civil, que sin ser objetivo de los armados, resultó perjudicada por la comisión de tantos estragos; pues, se trató de “una confrontación convencional, (...) [en la que persistieron] enfrentamientos de tipo irregular con acciones de corte terrorista” (Gómez Alzate, 2004, pág. 53).

Las FARC-EP desde sus inicios, ejercieron de manera particular su actividad militar, en la medida que aumenta su pie de fuerza, el grupo “decide adoptar una estrategia político-militar ofensiva, combinando todas las formas de lucha (política, armada, electoral y de movilización social), diversificando el número y actividades de sus frentes, diseminándose geográficamente para disminuir su vulnerabilidad” (Vega Fernández, 2008, pág. 162). Los insurgentes buscaron aplicar estrategias no convencionales que “le permitieran la subsistencia” (Rodríguez Morales, 2015, pág. 207) como organización combatiente al margen de la ley.

El ejército estuvo de cara al conflicto, y continúa en protección de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (Art. 217 C.P.). El fuego cruzado, sin embargo, lesionó a muchos civiles, debido a que “la confrontación armada involucra a un gran número de personas que no participan directamente en ello pero que están sujetas a su lógica” (Schlenker & Iturralde, 2006, pág. 31).

Las acciones de los insurgentes estuvieron “basadas en agravios reales que explicaban su opción por la lucha armada” (Guáqueta, 2002, pág. 21), emplearon armas no convencionales, tal es el caso de las minas antipersonal, más conocidas como “minas quiebra patas”, denominadas así, porque al pisarlas afectan primordialmente las extremidades inferiores. Estos artefactos fueron la principal casusa de la alteración



psicológica y de las discapacidades de ciento de personas que sufrieron amputación de alguna de sus extremidades inferiores, al ser alcanzados por las ondas explosivas.

La página de Acción Contra Minas del Gobierno Nacional, a 31 de marzo de 2019, registra 11.735 víctimas de las minas antipersonal y munición sin explotar. De la primera década del presente Siglo, 2006 figura como el año más crítico, con 1.228 víctimas, el mayor número en toda la historia de Colombia, según informa el sitio web. En la segunda década de este milenio, la cifra ha descendido, se reportan 42 víctimas en lo corrido de 2019.

Datos estadísticos muestran que el 79% de la fuerza pública con discapacidad pertenece a la Policía y al Ejército Nacional, y la limitación física de estos últimos, en un 44,1% fue ocasionada por acciones del conflicto armado (Crespo Carrillo, 2017). Los lisiados, sin embargo, no se reducen sólo a miembros de la fuerza pública, la población civil también ha puesto su cuota, por eso las políticas de Estado los beneficia en su condición de grupo vulnerable de la sociedad colombiana.

Esta situación llevó al legislador a crear el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana³ que vino acompañado de una herramienta legal, empleada por el Estado, buscando “facilitar la convivencia y afrontar efectos prácticos del conflicto armado” (Galvis Martínez, 2010, pág. 2013), y para hacer frente “a una organización político-militar en el marco de un conflicto armado interno” (Trejos Rosero, 2013, pág. 57). La herramienta legal establecida consiste en un sistema de recompensas, dirigidas a personas decididas a colaborar con la justicia, descrita como “una retribución en dinero (...) por el suministro de datos e informaciones especiales a las secciones de inteligencia de los organismos de seguridad del Estado, sobre ubicación de antisociales o conocimiento de sus actividades delictivas, en un lugar determinado” (Pérez Pérez, 2011, pág. 145)⁴. Esta modalidad, fue ideada por el “gobierno nacional para enfrentar a los grupos al margen de la ley” (Pérez Pérez, 2011, pág. 145), tras la debilitación de la institucionalidad del Estado.

El monto que se paga en concepto de recompensa está excluido de todo tipo de impuestos, incluyendo del Impuesto sobre la renta; por regla general todo ingreso percibido por las personas naturales y las empresas, está gravado con el Impuesto sobre la renta y su complementario de ganancias ocasionales, no obstante, el legislador fiscal – en marco de su autonomía - ha considerado que determinados ingresos no constituyan ingreso ni ganancia ocasional, y éste, es un caso de esos⁵. El Consejo de Estado (Sentencia Expediente: 9864, 2000), al mismo tiempo, prohíbe que la cuantía se someta a retención en la fuente; en opinión de la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo, practicar retención en la

³Ley 418,1997.

⁴Ley 223,1995, Art. 252.

⁵Art. 42, Estatuto Tributario.

fuerza a las recompensas es desvelar la identidad de los beneficiarios, lo que irían en contravía con la protección de la identidad que promete la legislación⁶.

3. Reconocimiento de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado

Los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales hacen parte del conjunto de normas jurídicas, reguladoras de las condiciones que deben atenderse en marco del desarrollo de conflictos armados nacionales o internacional. Vienen a constituir reglas imperativas una vez las partes actoras se reconocen como miembros armados en confrontación (Camelo Tequia, 2018). Este acervo normativo, así como busca proteger a las víctimas de la guerra, intenta impedir que los conflictos armados produzcan algún efecto sobre la población.

Los miembros fuerza pública son actores bélicos, de ahí que en ejercicio de su deber sean objeto de restricciones que repercuten en sus derechos. La normativa internacional, por ejemplo, restringe el derecho de reunión, el derecho de asociación, la libertad de sindicación, el derecho de huelga, entre otros (Fernández Segado, 1989); restricciones que, siguiendo el modelo internacional, se han impuesto en el ordenamiento colombiano. La fuerza pública colombiana, además, se ha caracterizado por carecer de reconocimiento como víctimas del conflicto. Un claro incumplimiento de la Resolución 60/147 de 2005 de la ONU, que preceptúa sobre la reparación integral a las víctimas, y el Protocolo II de Ginebra, que prohíbe el trato discriminatorio a las personas (Quintero Rojas, 2018).

El legislador, años previos a la firma del acuerdo de paz, a través de la Ley 1448, 2011, los incluye, al considerar de manera general el Art. 3 de este cuerpo legislativo que, son víctimas del conflicto armado interno, toda persona que individual o colectivamente haya sufrido un daño a consecuencia de la infracción de la normativa internacional de Derechos Humanos. Reivindicando, así, la dignidad humana de este grupo de colombianos.

La jurisprudencia⁷ tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, ratifican ese reconocimiento⁸, al tiempo que permiten la indemnización por vía administrativa, con

⁶Las Entidades públicas tienen la obligación de reportar a la Administración tributaria los datos fiscales de sus acreedores y proveedores; pero, a raíz de la disposición de la Ley 418, 1997, Art. 122, el Estado guarda reserva de los informantes. Cumpliéndose así, el precepto del Art. 369.2 del Estatuto Tributario, que, por disposición expresa de la norma, exime practicar retención en la fuente a título del Impuesto sobre la renta, en relación a los pagos o abonos en cuenta que en cabeza del beneficiario y por disposiciones especiales estén exentos.

⁷Consejo de Estado, Sentencia 1998-00352 de 2014; Corte Constitucional, Sentencias: C-250 del 2012, C-253A del 2012 y C-161 de 2016.



el ánimo de resarcir los daños sufridos por la trasgresión de las normas del Derecho Internacional Humanitario - DIH, de que han sido objeto durante la confrontación armada provocada por las FARC-EP.

El Derecho administrativo se oponía a dar el mismo tratamiento de los civiles, por el hecho de ser actores bélicos y estar regulados por un régimen especial (Camelo Tequia, 2018). Las Altas Cortes abolieron tal limitación que permitía la indemnización integral solamente a los civiles, por gozar los integrantes de la fuerza pública de un régimen propio. Desde ese pronunciamiento, los militares disfrutaban de la misma igualdad de condiciones que otras víctimas a las que le es aplicable la normativa del régimen ordinario (Osorio Cañizares & Mejía Calderón, 2018).

4. Rol de la empresa colombiana en marco de los programas estatales dirigidos a mitigar los efectos del conflicto armado

4.1. Frente a los mecanismos de integración social

El empresariado es considerado un importante actor social en Colombia (Pérez Salazar, 2006), su decisiva participación ha sido clave en el restablecimiento de las condiciones económicas, no sólo de la Nación, también de los miembros de la fuerza pública, cuyas finanzas resultaron debilitadas tras los efectos directos del conflicto armado interno. El rol de las empresas, obedece – principalmente – a que “están sometidas permanentemente a diferentes interacciones” (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015, pág. 16) con los particulares y el mismo Estado, en materia económica y social, su condición de sector productivo les inyecta dinamismo y responsabilidad con el entorno que les rodea.

Las unidades económicas de este milenio se orientan a disminuir perjuicios y a generar más resultados positivos en beneficio del interés común (Torres & Cajigas Romero, 2016); pese a ello, y respecto al proceso de empleabilidad, el empresariado alega que sus organizaciones tienen una estructura financiera débil, lastimosamente las unidades económicas “no tienen capacidad para generar un gran impacto con la generación de empleo” (Mariño - Arévalo & Valencia - Toro, 2015, pág. 33), por lo menos para tomarlo como iniciativa propia, asumiendo los costos derivados del proceso.

La necesidad de emplear a población víctima del conflicto armado y tras el debilitamiento, en la década de los 90's, de la estructura financiera del sector empresarial, a consecuencia de la fragilidad económica provocada por los fugaces flujos financieros extranjeros y las inadecuadas políticas económicas que finalizando el siglo XX terminó en recesión (Gil

⁸La Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2013, también estableció que los familiares en primer grado civil de miembros de la Fuerza Pública fallecidos en cumplimiento de su servicio son igualmente consideradas víctimas.

Artículos de Investigación / Research Articles



León & Lemus Vergara, 2015), motivó al Gobierno nacional a gestionar la aprobación de incentivos tributarios de carácter laboral, haciendo uso de la extrafiscalidad tributaria, un fenómeno que le permite al sistema tributario trascender en objetivos meramente recaudatorios y coadyuvar con el desarrollo de la política pública. Fue el que inspiró la aprobación de instrumentos fiscales para ayudar a los más golpeados por las acciones de la guerra, en la generación de ingresos necesarios para subsistir (Mariño-Arévalo & Valencia-Toro, 2015).

Uno de esos incentivos está recogido en el Art. 108-1 del Estatuto Tributario, adicionado por la Ley 6, 1992 (Art. 127), y consiste en la deducción en el Impuesto sobre la renta y complementarios del 200% de los salarios y prestaciones sociales pagadas a viudas y huérfanos que sostengan el hogar de miembros de la fuerza pública⁹, fallecidos en combate, por acción directa del enemigo o en operaciones de mantenimiento o restablecimiento del orden público; o bien, por emolumentos pagados a los miembros del ejército o de la policía nacional secuestrados o desaparecidos, igual por sus cónyuges que llegasen a atravesar por la misma situación. Prácticas que los insurgentes pusieron en marcha desde - aproximadamente - 1987 (Rubio, 2004), condenadas, no sólo por las familias de las víctimas, sino por la sociedad entera que se horrorizó frente a la atrocidad de los hechos.

La deducción también aplica a los contribuyentes del Impuesto que vinculen laboralmente a exmiembros de la Fuerza Pública que hayan sufrido disminución en su capacidad psicofísica, demostrada conforme las normas legales sobre la materia. Desafortunadamente, muchas empresas han hecho caso omiso a tan importante política gubernamental, el 90% de ellas, no se han interesado en emplear a personas con discapacidad (Crespo Carrillo, 2017). Iniciativa que además de ser incluyente, hace sentir útil e importante al grupo poblacional al que va dirigida dicho programa.

El incentivo tributario en alusión continúa vigente, y varios contribuyentes del Impuesto sobre la renta lo han materializado en distintos periodos fiscales, así:

Tabla 1. Costo tributario derivado del Art. 108-1 E.T.

PERIODO GRAVABLE	COSTO TRIBUTARIO (millones de dólares)	CANTIDAD DE OBLIGADOS TRIBUTARIOS	NÚMERO PROMEDIO DE EMPLEADOS POR

⁹El art. 127 de la Ley 6, 1992, hace alusión a fuerzas armadas, mientras que la CP alude al término de fuerza pública, y aclara que “estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” (Art.216). Las Fuerzas Militares, por su parte, están constituidas por el Ejército Nacional, la Armada y la Fuerza Aérea.

			EMPRESA
2018	25,6	468	22
2019	29,6	565	18
2020	32,1	515	20
2021	32	759	13

Fuente: Datos procesados a partir de información suministrada por la DIAN¹⁰.

De acuerdo a la tabla anterior, el costo tributario de las cuatro vigencias (2018-2021) analizadas en concepto del beneficio recogido en el Art. 108-1 E. T., suma UD\$ 119,3 millones; como puede observarse, año tras año hubo un leve aumento, sosteniéndose la misma cuantía en 2020 y 2021. Igualmente viene sucediendo con el número de empleadores que durante el periodo gravable objeto de estudio (2018 – 2021), incrementó. De 2018 a 2019, ascendió el 17%, y aunque entre 2019 y 2020 bajó el 9% el número de empresarios que hicieron efectivo el incentivo, durante el lapso de 2020 y 2021 aumentó al 32% la cifra de empleadores que optaron por la dádiva, notándose el interés del sector productivo en ayudar a las víctimas del conflicto armado. Cuantía que pudo ser superior, si la legislación fiscal permitiera deducir del Impuesto más de dos y medio salarios mínimos mensuales legales (US\$ 305,7), incluidas las prestaciones sociales¹¹.

Algunos empresarios al concientizarse de la situación económica de ese grupo poblacional colombiano, acogieron el citado incentivo con agrado. El estímulo tributario, pese a estar teñido de características filantrópicas, está desprovisto de acciones voluntarias del empresariado que proporcionen bienestar a la sociedad más próxima a sus respectivas empresas y grupos de interés. Situación que impide calificarlo de responsabilidad social empresarial, al tratarse de un incentivo promovido por el legislador, escapa de esa connotación, toda vez que es una estrategia estatal para mitigar la problemática social (Torres León, 2017).

De los integrantes de la sociedad colombiana, la mujer aparece como el miembro más vulnerable, ha sufrido las consecuencias del conflicto armado y el rigor de la violencia intrafamiliar, dos episodios íntimamente asociados. Esta lamentable realidad, y siguiendo el modelo introducidos por las Ley 6 de 1992 y Ley 361 de 1997, el legislador fiscal, mediante el Art. 23, de la Ley 1257 de 2008, reglamentado por el Decreto 2733 de 2012, extendió dicho incentivo tributario a los empleadores que llegasen a vincular laboralmente a mujeres víctimas de violencia comprobada. Este incentivo les posibilita deducir del Impuesto sobre la renta el mismo porcentaje aludido (200%), en concepto de salarios y prestaciones sociales pagados a mujeres afectadas por el fenómeno de la violencia intrafamiliar, durante el ejercicio gravable, desde que exista la relación laboral, y hasta tres años.

¹⁰Escrito 100219326 – 01066, de 11 de noviembre de 2022. Documento no disponible al público.

¹¹Cantidad limitada a 2.5 SMMLV, a la luz del Parágrafo único del Art. 108-1.



El sector empresarial, de hecho, está para coadyuvar en la consecución de prontas y certeras soluciones sociales (Torres & Cajigas Romero, 2016), como en la situación surgida con los desmovilizados. Los empresarios – antes – se oponían rotundamente a vincular personas desmovilizadas a sus compañías, desconociendo la responsabilidad social que les asiste; en otros tiempos preferían hacer parte de los “actores civiles no combatientes” (Bernal Bermúdez & Marín López, 2018, pág. 39), eso significa que durante el desarrollo del conflicto armado en regiones y ciudades del país, algunos empresarios colombianos aprovecharon la coyuntura política y social para conseguir ventajas competitivas en sus negocios (Bernal Bermúdez & Marín López, 2018), haciendo cierto el argumento que para muchos la guerra es oportunidad de negocio.

Situación que, por fortuna ha cambiado, ahora, en ocasión al pos-acuerdo, la política corporativa busca emplear desmovilizados y personal inmerso al proceso de reinserción. Esta decisión no afecta los negocios, todo lo contrario, empleando mano de obra no cualificada, el empresariado puede resultar beneficiado con el aumento de su nivel de producción (Mesa Vargas, 2016), a esos efectos, requiere de personal operario, un ingrediente que ayuda al posicionamiento de las empresas nacionales en el mercado local e internacional.

4.2. En relación a los programas de desarrollo económico y social

El empresariado constituye un aliado estratégico del Estado en la materialización de la política pública de inversión e inclusión social, por eso se torna indispensable en el “fortalecimiento de las instituciones democráticas [inmersas] en el proceso de transición a la paz” (Mattos Guzmán 2018); y, así como coadyuva a fortalecer la capacidad de respuesta del Estado, posibilita la reconciliación, la resiliencia y la construcción de la memoria histórica (Gallego *et al*, 2016) que, en aras de alcanzar la tan anhelada paz, no debe faltar en la era del pos-acuerdo.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹², en ese sentido, admite el papel fundamental que juega la actividad empresarial en marco del Estado de derecho, impulsador de la economía de mercado y de la generación del progreso social, dos cuestiones que sustentan la importancia de la figura empresarial, esto llevó a tildarla de ser propulsora del desarrollo de las poblaciones (Álvarez Cuervo, 2018).

No cabe duda de que, el “sector privado [actúa] como agente constructor de paz” (Mesa Vargas, 2016, pág.16), y es que las empresas “también están para transformar las

¹²Sentencia C-263 de 2011.



comunidades donde se encuentran, contribuyendo en infraestructuras, servicios públicos y generando desarrollo en los territorios” (Álvarez Cuervo, 2018, pág. 15), una posibilidad que el Estado colombiano ha querido potenciar en su máxima expresión.

5. Las ZOMAC

Todo el territorio colombiano resultó duramente golpeado por el conflicto armado, sin embargo, algunos lugares sufrieron más el rigor de la guerra que otros; esta situación obedece a que “la persistencia e intensidad de la afectación espacio temporal no ha sido la misma” (Salas-Salazar, 2016, pág. 47). La violencia se manifestó a nivel individual y organizacional. Las empresas experimentaron “una reducción en la inversión; daños a la infraestructura; pérdidas de oportunidades, empleos, acceso a los mercados; ataques directos y costos relacionados con la imprevisibilidad” (Mattos Guzmán, 2018, pág. 9), haciéndose indispensable la intervención directa del Estado, en la formulación y puesta en marcha de políticas realizables que ayudaran al sector productivo – motor de la economía – a salir del cuello de botella que experimentaron con el rigor del conflicto colombiano.

El legislador colombiano, consciente que el conflicto menoscabó capitales e impidió la formación de nuevos, reduciendo la capacidad de la sociedad en la apropiación de tecnología (Martínez Ortiz, 2001), reconoció en 2016, las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC)¹³, con el fin de establecer mecanismos de desarrollo económico y así, ayudar a un conjunto de municipios sometidos por la confrontación armada (Gómez Santamaría & Suaza Pérez, 2020) que los atemorizó y mantuvo sumidos en la pobreza sin alternativas reales ni positivas.

Mecanismos condensados en dos medidas tributarias que generarán no sólo desarrollo económico y social en determinadas regiones del país, también alivio fiscal a los sujetos pasivos que se atrevan a propiciar progreso en aquellos lugares más azotados por la violencia; gracias a la adopción de uno de estos dos esquemas fiscales¹⁴: un incentivo tributario progresivo en el impuesto sobre la renta¹⁵, o el sistema de obras por impuesto¹⁶,

¹³Establecida por la Ley 1819,2016, de reforma tributaria, buscando cerrar las brechas de desigualdad en las zonas más afectadas por el conflicto armado –ZOMAC, y así, fomentar el desarrollo económico y social, bajo el argumento que serán promotores de nuevas formas de ocupación y organización de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales (Art. 235, *Ídem*).

¹⁴Regulados por las Ley 1819 de 2016 y Ley 2010 de 2019.

¹⁵Consiste en un régimen de tributación reducido a nivel del impuesto sobre la renta, dirigido a nuevas sociedades, que en su condición de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, acrediten su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en las ZOMAC. Así las cosas, las nuevas sociedades que iniciaron actividades en 2017 como micro y pequeñas empresas, se hicieron acreedoras a un tipo impositivo del 0% en el impuesto sobre la renta, hasta el periodo fiscal de 2021. Durante los años 2022 a 2024, el tipo impositivo general se reduce al 25%, y para los años 2025 a 2027 al 50%. Este último porcentaje aplica para

Artículos de Investigación / Research Articles

una forma distinta de extinguir la obligación sustancial de renta que las últimas reformas tributarias han decidido mantener en vigencia, la Ley 2277 de 2022 (Art. 86), por ejemplo, extendió este mecanismo de pago a los territorios sujetos a los Programas de Desarrollo con Enroque Territorial – PDET y a los ZOMAC del Distrito Especial Industrial Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura.

A través del sistema de obras por impuesto, los sujetos pasivos del Impuesto sobre la renta y complementarios, cuyos ingresos brutos sean iguales o superiores a USD 336 mil, tienen la posibilidad de financiar proyectos dentro de las ZOMAC, con parte del valor del Impuesto a pagar; siempre que las inversiones no superen el 30% del patrimonio contable del año inmediatamente anterior, y estén relacionadas con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva, entre otros¹⁷.

Los anteriores renglones resultaron los más debilitados por el conflicto armado que, redujo substancialmente la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades básicas de la población, en materia de educación y salud (Garrido, 2001) y qué decir en infraestructura vial. Esta situación la sufrieron las zonas marginadas donde la presencia de las FARC-EP fue más fuerte y prolongada.

La fuerza armada de los insurgentes imposibilitó el desarrollo a cabalidad de la política pública del Estado y llevó a una buena parte de la población civil de provincia a experimentar total desamparo estatal, a buscar alternativas e instaurar soluciones bajo su propia cuenta, poniendo la mirada en los cultivos ilícitos, como estrategias no convencionales.

El incentivo tributario progresivo y el sistema de obras por impuesto, han tenido acogida entre los sujetos pasivos del Impuesto sobre la renta y complementarios, muchas empresas han respondido positivamente a estas medidas tributarias implementadas por el Estado, con el ánimo exclusivo de desatar el progreso en varios municipios del país; sin embargo,

las medianas y grandes empresas por los daños 2017 a 2021 que se acojan al incentivo, hasta alcanzar una exención del 75% en el tipo impositivo general, por los años 2022 a 2027 (Art. 237).

¹⁶Busca extinguir el crédito tributario de las personas físicas y jurídicas con ingresos brutos iguales o superiores a USD 321 mil, que en su calidad de sujetos pasivos del Impuesto sobre la renta, decidan suscribir convenios con entidades públicas del orden nacional, para invertir el impuesto - hasta un máximo del 30% del patrimonio contable - en proyectos de trascendencia económica y social en municipios ubicados dentro de las ZOMAC.

¹⁷Ley 2010 de 2019, Art. 79.



expertos las juzgan de ser todavía medidas insuficientes para considerarlas mecanismos de cierre de brechas económicas y de desarrollo, abiertas en su momento por el conflicto armado (Peña Preciado, 2017).

A decir verdad, las huellas que dejó el conflicto armado en materia económica y social, no desaparecerán con la puesta en vigor de incentivos fiscales progresivos, pues, al cabo de unos años, desaparecerán y el empresariado que decida asentar sus capitales en esas zonas del país, terminará soportando las mismas cargas tributarias como cualquier otro contribuyente, por lo que se requieren políticas duraderas, no sólo en materia fiscal, también en otros ámbitos.

6. Gasto estatal en defensa y seguridad nacional

Se estima que durante el periodo de 1964 a 2016, el conflicto armado le costó al Estado colombiano cerca de USD 179.000 millones, unos USD 3.5 millones anuales por gasto en defensa y seguridad nacional (Otero Prada, 2016, pág. 6)¹⁸.

La cuantía referida no incluye el gasto privado asumido por los particulares (personas naturales y jurídicas) que destinaron recursos en “vigilancia o esquemas de protección, en respuesta a los riesgos del conflicto armado o situaciones de violencia extrema que le están asociadas o integradas” (Otero Prada, 2016, pág. 6), pues, la capacidad de fuerza pública y económica del Estado siempre ha sido limitada.

En el lapso de 1994 a 2013, la vigilancia y la seguridad privada creció en importantes proporciones, los particulares para cuidar su integridad y sus propios bienes tuvieron que recurrir al uso de las armas, mecanismo que en otras épocas era de exclusividad de los miembros de la fuerza pública (Baracaldo Méndez, 2014) informa que. Es decir que, si se contabilizara el gasto sufragado por el sector no oficial, la carga soportada por el mismo concepto y en el mismo periodo, sumaría mucho más.

Ningún conflicto armado resulta económico para la sociedad y el Estado. El conflicto que experimentó Colombia, en tan sólo la última década del Siglo XX, le costó alrededor de USD 48,6 millones, gasto que tuvo una participación promedio dentro del Presupuesto General de 13,81%, tal como lo enseña la tabla de a continuación.

¹⁸En términos de la Ley 684,2001 (Art. 8), la “seguridad nacional” es un concepto que está relacionado con el “respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, (...) para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica y seguridad ciudadana, que aseguren en todo tiempo y lugar, en los ámbitos nacional e internacional, la independencia, la soberanía, la autonomía, la integridad territorial y la vigencia de un orden justo, basado en la promoción de la prosperidad general”. Connotación que goza de amparo constitucional.

En relación con el gasto militar sufragado únicamente durante el lapso de 1990 – 1998, representó el 2,8% del PIB (Otero Prada, 2016, pág. 25), un porcentaje bastante alto, que, de no haber existido ese rubro, esos recursos habrían podido destinarse en cubrir otras necesidades apremiantes de la sociedad, como educación y saneamiento básico.

Tabla 2. Gasto presupuestado anual y participación del gasto de guerra

AÑO	GASTO PRESUPUESTADO EN MILES DE DÓLARES	PRESUPUESTO DE GUERRA EN %
1990	648	14,7%
1991	793	13,9%
1992	1.221	12,6%
1993	1.929	14,3%
1994	3.125	13%
1995	3.673	14,9%
1996	5.199	14%
1997	6.698	15,1%
1998	11.640	13%
1999	13.640	12,6%
Total	48.566	13,81%

Fuente: Avella
Gómez (2008)

El gasto estatal en orden público y seguridad de la población nacional ha demostrado ser ascendente. El Acuerdo de Paz con las FARC-EPL, se firmó el 24 de noviembre de 2016, pero, cinco años previos a la firma del mismo (2011 – 2015), el gasto incrementó paulatinamente; no obstante, al realizar un análisis por bienios, el aumento osciló entre el 11% y 6%, este último registrado en el periodo 2015-2016, tal como lo enseña la tabla siguiente:



Ilustración 1. Gasto en orden público y seguridad

En Millones de dólares



Fuente: Boletín del DANE (2018, p. 4)

En 2017, el año siguiente a la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC – EPL, el gasto en orden público y seguridad en lugar de disminuir, continuó en aumento; la participación de esta erogación dentro del Gasto del Gobierno General fue del 14% (DANE, 2018). Durante el proceso de la firma de los Acuerdos de Paz y posterior a los mismos, el gasto militar aumentó y esto obedece a que, una vez las FARC-EPL salieron de los territorios donde tenían dominio, fue necesario retornar tropas del ejército nacional en aquellos lugares cuya presencia había estado ausente, proceso que implicó inversión en logística y más pie de fuerza (García Cortés, 2018). Gasto que de alguna forma es entendible, en la medida que el proceso de paz no se consigue con la simple firma de un acuerdo de voluntades, requiere de tiempo para madurar y de mayor inversión social por parte del Estado, responsable de garantizar empleo digno, ocupación y seguridad a los sujetos que depusieron sus armas y optaron por integrarse a la sociedad civil como personas de bien, movidas por el único interés de ser útiles a la sociedad, así como por su decisión de contribuir a la armonía y desarrollo del país, aspectos que ayudarán a consolidar la tan anhelada y esquivada paz.

Conclusiones

Las viudas y huérfanos de miembros de la fuerza pública han necesitado emplearse para sostener económicamente a sus familias, situación que llevó al legislador fiscal a establecer deducciones tributarias en concepto de emolumentos efectivamente pagados por los empleadores contribuyentes del Impuesto sobre la renta, como estrategia para generar

Artículos de Investigación / Research Articles



nuevos puestos de trabajo y dar oportunidades laborales dignas a este grupo de colombianos que sufrieron las consecuencias de la violencia. Tomando el sistema tributario un papel predominante en la remediación de la problemática suscitada por el conflicto interno.

Además de la deducción establecida en el Impuesto sobre la renta y complementarios, en materia de salarios y prestaciones sociales, se declararon como exentas del Impuesto las recompensas pagadas en dinero a los informantes o delatores de violentos e insurgentes. Al mismo tiempo, no son objeto de retención en la fuente, tratamiento que permite mantener el anonimato la identidad de las personas que suministran información a las autoridades civiles y militares.

El costo tributario registrado en los cuatro ejercicios fiscales, en concepto de emolumentos pagados por los contribuyentes del Impuesto sobre la renta a viudas y huérfanos de la fuerza pública y a miembros secuestrados o desaparecidos, ascendió a US\$119,3 millones, beneficiándose un promedio anual de 577 obligados tributario entre personas naturales y jurídicas. En 2014 y 2015, años antes de la firma del acuerdo de paz, el costo tributario estuvo distribuido en UD\$5,6 millones y UD\$18 millones, respectivamente. En 2016 hubo un ascenso importante, pasó a UD\$39,1 millones (117,2% más que 2015), en 2017, por el contrario, se presentó un descenso en este beneficio, se reconocieron solamente UD\$24 millones (39% menos respecto a 2017)¹⁹.

El Gobierno nacional tuvo la iniciativa de declarar 344 municipios azotados por confrontación armada, como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado- ZOMAC, con el fin de establecer desgravaciones progresivas y temporales en el Impuesto sobre la renta y complementarios, buscando que la inversión extranjera y nacional asiente sus capitales en aquellos lugares que perdieron la confianza inversionista por resultar estigmatizadas a causa de la violencia. En estos lugares la población colombiana ha sufrido directamente las consecuencias de la violencia, y para cubrir la ausencia del Estado, recurrieron a prácticas antijurídicas, como son los cultivos ilícitos y comercialización de estupefacientes.

De acuerdo a lo anterior, no cabe duda que el conflicto armado influyó en la decisión del legislador fiscal que le llevó a establecer diferentes medidas tributarias a fin de subsanar los sectores económicos y la sociedad, los más degradados con el rigor del conflicto armado, orquestado por las FARC-EPL. Y es que, el Estado no solamente está en la obligación de regular las situaciones que puedan atentar contra el orden jurídico, le corresponde plantear soluciones a partir de todo su aparato y estructura estatal, apoyándose en la solidaridad de

¹⁹Escrito 100219326-01057, de la DIAN, de 24 de agosto de 2018. No disponible al público.

los ciudadanos, en este caso, en sectores que resultan clave en el despertar del desarrollo económico y social del país, como es la actividad productiva.

Se aplaude y reconoce el esfuerzo del Gobierno colombiano, sin embargo, queda mucho por avanzar, no debe bajar la guardia en la formulación de nuevas y mejores políticas que integre a toda la población, independientemente, de sus antecedentes. El pueblo colombiano puede y anhela mejores oportunidades que le lleven a vivir en paz.

Referentes Bibliográficos

- Álvarez Cuervo, D. (2018). La corresponsabilidad del sector privado en la construcción del posconflicto: el caso de las ZOMAC (*trabajo de pregrado*). Bogotá, D.C.: Universidad Pontificia Bolivariana. Obtenido de: <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/3806/LA%20CORRESPONSABILIDAD%20DEL%20SECTOR%20PRIVADO%20EN%20LA%20CONSTRUCCION%203%93N.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Baracaldo Méndez, Ma. S. (2014). Colombia: Vigilancia, seguridad privada y manejo de armas 1994 -2013, *Revista Policía Y Seguridad Pública*, 4(1), 241-275. Obtenido de: <https://doi.org/10.5377/rpsp.v4i1.1576>
- Bernal Bermúdez, L. & Marín López, D. (2018). *Los empresarios en la guerra: elementos de la verdad judicial sobre la complicidad empresarial en Colombia*. En, Cuentas Claras. El papel de la Comisión de la verdad en la develación de la responsabilidad de las empresas en el conflicto armado colombiano (1a. Ed.). Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Obtenido de: <https://www.dejusticia.org/publication/cuentas-claras-empresas/>
- Cabrera Cabrera, L. J. *et al.* (2018). On narratives and memory: a reflection on the Colombian armed conflict from military history, *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 177-201. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476257828009>
- Camelo Tequia, M. L. (2018). El Derecho a la Reparación de Miembros de la Fuerza Pública como Víctimas del Conflicto Armado Interno colombiano: La necesidad de un Derecho Victimal incluyente, *Revista Via Iuris*, No. 25, 1-34. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/journal/2739/273960279002/html/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH & Uninacional (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965-2013), (1ª. Ed., págs.1-496), Bogotá, D.C. Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica
- Crespo Carrillo, M. A. (2017). La política de discapacidad del sector seguridad y defensa en Colombia, *Revista Ciencias de la Salud*, 15(3), 427-440. Obtenido de: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/revsalud/a.6126>
- Cook, T. R. (2011). The Financial Arm Of The FARC: A Threat Finance Perspective, *Journal of Strategic Security*, 4(1), 2011, 19-36. Obtenido de: <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1072&context=jss>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018). Gastos del Gobierno General por Finalidad 2016 -2017, Boletín Técnico, 15 de agosto, p.5. Descargado de:

Artículos de Investigación / Research Articles



<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cuentas-nal-anuales/bol-gastos-gobierno-2017preliminar.pdf>

Echandía Castilla, C. (2000). El conflicto armado colombiano en los años noventa: cambios en las estrategias y efectos económicos, *Revista Colombia Internacional*, No. 49-50, 117-134. Obtenido de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint49-50.2000.06>

Fernández Segado, F. (1989). Las restricciones de los derechos de los militares desde la perspectiva del ordenamiento internacional, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 64, 93-130. Obtenido de: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/47609>

Gallego, L. *et al* (2016). Los retos de los empresarios en la construcción de paz, *Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, No. 6, 1-68. Obtenido de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9658/cuadernos_trabajo_eafit_6.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Galvis Martínez, M. (2010). El uso de recompensas en el conflicto armado colombiano, *ACDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 3, 209-242. Obtenido de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/1737>

García Cortés, N. (16 noviembre de 2018). Dos años después de los Acuerdos de Paz en Colombia: ¿Más presupuesto para la guerra?. *Internacional de Resistentes a la Guerra – IRG*. Londres N1 9DX, Gran Bretaña. Localizable en: <https://wri-irg.org/es/articulo/2018/dos-anos-despues-de-los-acuerdos-de-paz-en-colombia-mas-presupuesto-para-la-guerra#:~:text=De%20igual%20manera%20se%20argument%C3%B3,lo%20que%20requiri%C3%B3%20de%20un>

Garrido, J. F. (2001). Guerra y pobreza en Colombia, *Revista de Estudios Gerenciales*, No. 81, 69-76. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/212/21208106.pdf>

Gil León, J. M. & Lemus Vergara, A. Y. (2015). Fragilidad financiera en Colombia y las decisiones de política monetaria del Banco de la República, 1996-2012, *Semestre Económico*, 18(38), 37-66. Obtenido de: <https://doi.org/10.22395/seec.v18n38a2>

Gómez Alzate, C. A. (2004). Terrorismo, narcotráfico y conflicto en el caso colombiano. La cooperación internacional, *Cuadernos de Estrategia* (Ejemplar dedicado a: Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones), No. 126, 49-69. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1977933>

Gómez Santamaría, L. J. & Suaza Pérez, A. D. (2020). Beneficios tributarios de las empresas ZOMAC (*trabajo de pregrado*). Apartadó – Antioquia, Colombia: Universidad Cooperativa de Colombia Seccional Apartadó. Asequible en: https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/18295/1/2020_beneficios_tributarios_empresas.pdf

- Guáqueta, A. (2002). Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: anotaciones teóricas y empíricas, *Revista Colombia Internacional*, 1(55), 19-36. Obtenido de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint55.2002.01>
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI (2006). Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia, *Análisis Político*, 19(58), 157-161. Obtenido de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n58/v19n58a07.pdf>
- López Arboleda, J. M. (2017). Legitimación y deslegitimación del uso de la violencia en Colombia: análisis desde el discurso de las FARC-EP y los relatos de sus excombatientes, (*Tesis de Grado*), FLACSO Ecuador. Obtenido de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/11483>
- Mantilla Valbuena, S. (2012). Economía y conflicto armado en Colombia: los efectos de la globalización en la transformación de la guerra, *Revista Latinoamérica*, No. 55, 35-73. Obtenido de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-85742012000200003&script=sci_abstract
- Mariño - Arévalo, A. & Valencia - Toro, M. (2015). Participación de la gran empresa en la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado en Colombia, *Cuadernos de Administración*, 28(50), 11-37. Obtenido de: <https://repository.urosario.edu.co/items/0d98d667-9034-4828-9d47-252793be2076>
- Martínez Ortiz, A. (2001). Análisis económico de la violencia en Colombia. Una nota sobre la Literatura, *Cuadernos de Economía*, 20(34), 157-187. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4934836>
- Mattos Guzmán, M. (2018). Las ZOMAC: una mirada a la acción empresarial en contextos de transición (*trabajo de grado*). Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes Colombia. Obtenido de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/39383?show=full>
- Mesa Vargas, J. A. (2016). Las empresas privadas, el posconflicto y los cambios en los procesos de desarrollo y estrategia organizacional en Colombia (trabajo de grado). Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Obtenido de: [https://repositorio.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7901/ensayo%20javier%20mesa%20vargas%20finalizado%20diplomado%20\(1\).pdf;jsessionid=69DDD7607787213390BF10369C200A85?sequence=1](https://repositorio.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7901/ensayo%20javier%20mesa%20vargas%20finalizado%20diplomado%20(1).pdf;jsessionid=69DDD7607787213390BF10369C200A85?sequence=1)
- Mojica Noreña, M. (2011). Las FARC-EP, ¿Degradación de la lucha?, *Revista El Ágora USB*, 11(2), 297-319. Obtenido de: <https://doi.org/10.21500/16578031.396>
- Morales Suaza, F. A. & Velásquez León, M. A. (2013). La responsabilidad del Estado colombiano por ataques terroristas, *Revista Nuevo Derecho*, 9(12), 117-125. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5549053>
- Niño González, C. A. (2017). Breve historia del conflicto armado en Colombia, *Revista de Paz y Conflictos*, 10(1), 327-330. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/2050/205052042015.pdf>

Artículos de Investigación / Research Articles

- Obando Silva, L. M. *et al* (2016). Conflicto armado, problemática de poderes que ha vulnerado a la sociedad colombiana, *Katharsis: Revista de Ciencias Sociales*, No. 21, 385-417. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5733135>
- Ortiz, Román D. (2000). Guerrilla y narcotráfico en Colombia, *Revista de Seguridad Pública*. No. XXII, 1-15. Obtenido de: <https://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>
- Osorio Cañizares, Y. & Mejía Calderón, G. Y. (2018). El reconocimiento de los miembros de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado en Colombia y su acceso a la indemnización por la vía administrativa, a través de los pronunciamientos de las altas cortes en los años 2014-2016 (*trabajo de posgrado*). San José de Cúcuta, Colombia: Universidad Libre Seccional Cúcuta. Obtenido de: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11692/Paper%20MEJIA%20finalizado%20al%2018-Mayo-2018%20%281%29%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Otero Prada, D. (2016). *Gastos de guerra en Colombia* (1ª. Ed.). Bogotá, D.C., Colombia: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – Indepaz. Obtenido de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/09/Los-Gastos-de-la-Guerra.pdf>
- Peco Yeste, M. & Peral Fernández, L. (2006). *El conflicto de Colombia*, Editorial: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Obtenido de: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17382/06_conflictos_colombia_2006.pdf
- Peña, C. (1997). La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las FARC en los municipios cercanos a Bogotá: caso del Frente 22 en Cundinamarca, *Revista Análisis Político*, No. 32, 81-100. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/78400/69927>
- Peña Preciado, A. (2017). El comercio exterior como una herramienta de sostenibilidad para las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, No. 76 - Año 53, 265-284. Obtenido de: <https://icdt.co/revistas/revista-icdt-76/>
- Pérez Pérez, T. H. (2011). Conflicto y posconflicto en Colombia: una mirada a la política de seguridad democrática, *Revista Separata Humanística*, 5(10), 129-150. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3948593>
- Pérez Salazar, B. (2006). Empresarios, crisis de hegemonía y sinergias posibles en Colombia (Observatorio del Manejo del Conflicto). Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/pdf/Empresarios%201.pdf
- Quesada González, L. M. (2011). Soberanía escindida en las regiones del Alto y Medio Atrato (2002 – 2006), (*proyecto de grado*), Santiago de Cali, Universidad ICESI, Obtenido de:



https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/66904/1/soberania_escinda_regiones.pdf

- Quintero Rojas, K. L. (2018). Los integrantes de la fuerza pública como víctimas del conflicto armado colombiano, *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 109-127. Obtenido de: [DOI: 10.21830/19006586.358](https://doi.org/10.21830/19006586.358)
- Ríos Sierra, J. (2016). La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012, *Revista UNISCI*, No. 41, 205-233. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5611326>
- Rodríguez Morales, T. G. (2015). Dosificación de la intensidad de los actos terroristas en países donde el fenómeno es endógeno. El caso colombiano, *Revista de Paz y Conflictos*, 8(1), 199-221. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5117132>
- _____ (2016). Geografía del terrorismo en Colombia: Una visión retrospectiva, *Revista de Paz y Conflictos*, 9(2), 179-198. Obtenido de: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz/article/view/4868>
- Rodríguez Rodríguez, C. (2010). ¿Conflicto armado interno en Colombia? más allá de la guerra de las palabras, *Revista Magistro*, 4(7), 111-125. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3714357>
- Rubio, M. (2004). Kidnapping and Armed Conflict in Colombia, *PRIO Workshop on "techniques of violence in civil war"*, Oslo, Localizable en: <https://www.prio.org/Global/upload/CSCW/Violence%20in%20civil%20war/Kidnapping%20and%20armed%20conflict%20in%20Columbia.pdf>
- Salas - Salazar, L. G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45-57. Obtenido de: <https://doi.org/10.15446/bitacora.v26n2.57605>
- Schlenker, J. & Iturralde, M. A. (2006). El uso del discurso de los derechos humanos por parte de los actores armados en Colombia: ¿Humanización del conflicto o estrategia de guerra?, *Revista Análisis Político*, 19(56), 29-50. Obtenido de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v19n56/v19n56a02.pdf>
- Torres, Ma. E. & Cajigas Romero, M. (11 al 13 de noviembre de 2015). Responsabilidad social y beneficios tributarios: empresas manufactureras zona franca departamento del Cauca-Colombia, *IX Congreso sobre la competitividad frente a la incertidumbre global*. Guadalajara, Jalisco – México: Red Internacional de Investigadores en Competitividad. Obtenido de: <https://riico.net/index.php/riico/article/view/104>
- Torres León, D. P. (2017). La responsabilidad social empresarial y sus beneficios tributarios, (*trabajo pregrado*). Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada. Obtenido de: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/17294/TorresLeonDianaPatricia2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Trejos Rosero, L. F. (2013). Colombia: una revisión teórica de su conflicto armado, *Revista Enfoques: Ciencias Política y Administración Pública*, 11(18), 55-75. Obtenido de: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/52/34>

Artículos de Investigación / Research Articles



- Vega Fernández, E. (2008). El conflicto colombiano y sus repercusiones en la integración regional. En: Ministerio de Defensa & Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ed.), *La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana* (151-190), España: Monografías del CESEDEN, 101.
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta, *Revista CS, Universidad ICESI Colombia*, No. 8, 187- 208. Obtenida de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4968381>
- Legisgrafía
- Ley 6 (30 de junio de 1992). Congreso de la República. *Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No 40.490, de 30 de junio de 1992. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html
- Ley 223 (20 diciembre de 1995). Congreso de la República. *Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 42.160, de 22 diciembre 1995. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0223_1995.html
- Ley 361 (7 febrero de 1997). Congreso de la República. *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 42.978, de 11 de febrero de 1997. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997.html
- Ley 418 (26 de febrero de 1997). Congreso de la República. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 43.201, de 26 de diciembre de 1997. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0418_1997.html
- Ley 684 (13 de agosto de 2001). *Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No 44.522, de 18 de agosto de 2001. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0684_2001.html
- Ley 1448 (10 de junio de 2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Decreto 2733 (27 de diciembre de 2012). *Por medio del cual se reglamenta el artículo 23 de la Ley 1257 de 2008*. Bogotá D.C., Colombia: Presidencia de la República. Obtenido de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=51082
- Ley 1819 (29 de diciembre de 2016). *Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016. Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html
- Ley 2010 (27 de diciembre 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. Bogotá D.C., Colombia: Diario Oficial No. 51.179 de 27 de diciembre 2019.

Obtenido de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html

Sentencia, Expediente 9864. (31 de marzo de 2000). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Subsección E. *M.P.: Daniel Manrique Guzmán*. Bogotá D.C., Colombia: Radicación número: 251538 CE-SECA-EXP2000-NAC9729 (CA-9729).
Obtenido de:

[https://www.redjurista.com/Documents/consejo de estado, seccion cuarta e. no. n9864 de 2000.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_seccion_cuarta_e._no._n9864_de_2000.aspx#/)