

---

Incentivos Tributarios de las Nuevas Sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas  
por el Conflicto Armado (ZOMAC) frente a la Construcción de Paz en Colombia

Maura Milena Madera Martínez

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2019

---

Incentivos Tributarios de las Nuevas Sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas  
por el Conflicto Armado (ZOMAC) frente a la Construcción de Paz en Colombia

Maura Milena Madera Martínez

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Abogada

Directora

Berónica Narváez Mercado

Doctorante en Derecho

Corporación Universitaria del Caribe – CECAR

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Derecho

Sincelejo

2019

Nota de Aceptación

Aprobado 86 %

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Wendy Ray Rubio

Director

[Handwritten signature]

Evaluador 1

[Handwritten signature]

Evaluador 2

---

### **Dedicatoria**

*A Dios, quien ha permitido que cada sueño se haga realidad, porque nada ocurre si no es su voluntad, a su Espíritu Santo que siempre me ha acompañado e iluminado en cada etapa de mi vida, a la Santísima Virgen María, quien ha sido mi mejor ejemplo de humildad y obediencia para alcanzar cada objetivo y perseverar hasta lograrlo,*

*Sin duda a mis padres, hermana y a mi sobrino, Mauricio Manuel, son mi mayor motivación;  
A mi familia y seres queridos por confiar en mí.*

---

## Agradecimientos

*A Dios y a mi familia, por ser mi motor y muestra de amor incondicional,  
A mis docentes, tutora, compañeros y amiga por compartirme un poco de este hermoso mundo  
del conocimiento, en especial a cada uno de los ángeles que Dios ha puesto en mi camino como  
instrumento para lograr ese sueño que inició el 27 de Julio de 2015.*

## Tabla de Contenido

Resumen.....	7
Abstract.....	8
Introducción .....	9
Metodología .....	11
1. Nociones socio-empresarial y tributarias de las ZOMAC.....	13
1.1. Los Tributos .....	13
1.2. Responsabilidad Social Empresarial .....	16
1.3. Zonas de Mayor Conflictividad – ZOMAC .....	17
2. Marco Legal o Normativo de las ZOMAC .....	20
2.1. Antecedentes teóricos de la Responsabilidad Social empresarial y tributaria de las ZOMAC .....	21
3. Responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), frente a la Construcción de Paz en Colombia.....	23
3.1. Incentivo Tributario de Progresividad en el Impuesto Sobre la Renta y Complementarios .....	23
3.2. Incentivo Tributario de Obras por Impuestos .....	26
3.3. Análisis de los Incentivos Tributarios y la Responsabilidad de las nuevas sociedades ZOMAC frente a la Construcción de Paz en Colombia.....	29
Conclusiones.....	33
Recomendaciones .....	34
Referencias Bibliográficas .....	36

## Resumen

En el marco del Posconflicto, Colombia enfrenta un gran compromiso social en lo que respecta a la construcción de Paz; posterior a la firma del Acuerdo Final entre las FARC y el Gobierno colombiano, este último en aras de cerrar las brechas de desigualdad entre algunas zonas que se vieron más afectadas por la violencia que otras, crea las ZOMAC: Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado, en las cuales establece unos incentivos tributarios para los contribuyentes que decidan establecer su empresa o destinar parte del pago de su impuesto en la ejecución de obras en estos territorios. Porque, si bien es cierto, el Estado cumpliendo con su deber legal, elabora las políticas públicas para materializar el acuerdo, es también responsabilidad de los entes privados contribuir en la realización de las mismas. Luego entonces, es a través de este estudio de enfoque de investigación cualitativa, de tipo documental, con un alcance descriptivo, que se analizan los incentivos tributarios de las nuevas sociedades que operan en las ZOMAC, frente a la Construcción de Paz en Colombia. Para ello, se conceptualizaron las nociones socio-empresarial y tributarias de las ZOMAC, se caracterizó su marco normativo y se identificó la responsabilidad social empresarial de estos beneficios fiscales frente a la construcción de paz. Finalmente se concluyó que el gobierno cuando constituye las ZOMAC crea los incentivos tributarios con la intención de cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica y fomentar el desarrollo y traslada parte del compromiso social de construcción de paz, al sector privado.

*Palabras claves:* ZOMAC, responsabilidad, sociedades, posconflicto, incentivos tributarios.

---

### Abstract

After the signing of the Final Agreement between the FARC and the Colombian Government, the latter, in order to close the inequality gaps between some areas that were more affected by violence than others, creates the ZOMAC, Zones Most Affected by Armed Conflict, in which it establishes tax incentives for taxpayers who decide to establish their company or allocate part of their tax payments to the execution of works in these territories. Because although it is true that the State, in compliance with its legal duty, elaborates public policies to materialize the agreement, it is also the responsibility of private entities to contribute to their realization. Then, it is through this qualitative research study of a documentary type with a descriptive scope, that the tax incentives of the new companies that operate in the ZOMACs are analyzed, as opposed to the Construction of Peace in Colombia. Finally, it was concluded that the government, when constituting the ZOMACs, creates tax incentives with the intention of closing the gaps of socioeconomic inequality and promoting development, and transfers part of the social commitment to peace building to the private sector.

*Keywords:* ZOMAC, responsibility, societies, post-conflict, tax incentives.



## Introducción

Colombia ha soportado por más de 50 años un conflicto armado que ha dejado como principal víctima a la población civil, durante este tiempo surgieron diversas iniciativas para la construcción de paz, siendo ésta en diferentes tiempos y escenarios históricos el principal objetivo del Estado. Sin embargo, es a partir de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre los delegados de las FARC y el Gobierno Colombiano, que en el país se puede hablar de un Proceso de Paz en marcha. Luego entonces, para hacer posible los fines del acuerdo se requiere de la cooperación y la participación activa de los firmantes, así como la de todos los miembros de la sociedad, es por ello que en el marco del posacuerdo nacen diversas responsabilidades tanto para los agentes del sector público como para los del privado.

A causa de los enfrentamientos armados, en Colombia existen zonas que social y económicamente, se vieron más afectadas que otras; es por ello que algunos sectores requieren de mayor intervención estatal para lograr restablecer su progreso. Sin embargo, a simple vista se creería que la implementación del acuerdo, es solo responsabilidad del Estado y los victimarios del conflicto; no obstante, se le ha restado importancia al papel transcendental que cumple la población civil, especialmente el sector privado, el cual impulsa en gran medida a la economía colombiana y en consonancia con el punto 6.1.3 del Acuerdo, (Alto Comisionado para la Paz, 2016) el gobierno se compromete a promover la participación de este sector en la implementación del mismo, pues si bien los organismos estatales crean políticas públicas en aras de garantizar y hacer efectivo este compromiso social, es deber del sector empresarial contribuir con su ejecución.

Una muestra del compromiso del Estado, se evidencia en la reforma tributaria, ley 1819 (2016), en virtud de la cual el Congreso de la República crea las Zonas Más Afectadas por el Conflicto, de ahora en adelante ZOMAC. Bajo este escenario y con el fin de cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en el país, esta legislación plantea dos mecanismos como incentivos tributarios, el de progresividad en el impuesto sobre la renta y complementarios, y el de obras por

impuestos. Con los cuales el gobierno pretende fomentar la generación de empleo y la inversión privada, a través de la creación de nuevas empresas o sociedades y la ejecución de proyectos que se enfoquen en: educación, salud, agua potable, energía, infraestructura vial y alcantarillado en estos municipios. Los cuales reflejan altos niveles de pobreza, debilidad institucional e incapacidad de generar ingresos propios; criterios que fueron tenidos en cuenta por el decreto 1650 (2017) para reconocer 344 zonas afectadas en todo el país.

Actualmente, no existen antecedentes investigativos que brinden mayor información sobre el proceso de implementación de estos incentivos en los territorios ZOMAC, de allí que la presente investigación se propone determinar la Responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) frente a la Construcción de Paz en Colombia, por lo tanto se conceptualiza la responsabilidad, las empresas y las sociedades comerciales en la construcción de paz en el ordenamiento jurídico colombiano, de igual forma, se desarrolla la normatividad que rige a estos beneficios y posteriormente se contextualiza la responsabilidad de las empresas y/o sociedades que han sido creadas en estos territorios, así como los contribuyentes que han decidido invertir en obras por impuesto, por tanto se ha planteado la pregunta problema de investigación ¿cuáles son los incentivos tributarios de las nuevas sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), frente a la Construcción de Paz en Colombia?, al cual se le dará respuesta al desarrollar los tres objetivos específicos de investigación: conceptualizar las nociones socio-empresarial y tributaria de las ZOMAC, caracterizar su marco legal o normativo e identificar la responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las ZOMAC, frente a la Construcción de Paz en Colombia.

## Metodología

La presente investigación jurídica hace un reconocimiento de los aspectos sociales más importantes de la normatividad de las ZOMAC, los lleva desde la ciencia jurídica a la realidad que enfrenta la sociedad con el proceso de construcción de Paz. De allí que, este estudio se fundamenta en un enfoque de investigación cualitativa de tipo documental con un alcance descriptivo, pues busca explorar, describir e interpretar un fenómeno social (Vargas, 2011), desde un abordaje teórico realizado por medio del método de revisión documental, a partir de la revisión de fuentes secundarias, enfocándose en el análisis de texto para hacer una correcta interpretación de la realidad de la ZOMAC desde su marco normativo, y brindar una descripción detallada y completa sobre la responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en estos territorios.

En este estudio, se eligió trabajar bajo el enfoque cualitativo, porque este se fundamenta en una perspectiva interpretativa centrada en la exploración, descripción y comprensión del significado, características y cualidades de comportamientos, fenómenos, contextos o sucesos sociales; lo cual, garantiza la construcción de conocimiento que potencien la generación de teorías (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014)

Desde otro punto, se hace referencia a un estudio con alcance descriptivo porque se pretende detallar y especificar las propiedades, características y procesos del fenómeno, es decir, únicamente pretende recolectar y describir información sobre las variables estudiadas. Es por ello, que se trabaja bajo el método de revisión documental, definido como el proceso dinámico de comprensión que consiste esencialmente en la recogida, clasificación, recuperación y distribución de la información de cualquier realidad objeto de estudio, las cuales, pueden provenir de la revisión de libros, revistas, periódicos, memorias, entre otros (Rodríguez & Valdeoriola, 2014)

La muestra se constituyó, luego de una revisión literaria de libros, bases de datos y documentos web. Los documentos tenidos en cuenta se clasifican en once Normas Jurídicas, jurisprudencias y conceptos, seis investigaciones, cuatro documentos científicos y cuatro artículos de Revistas o Noticias.

Para el desarrollo de la presente investigación se definieron las siguientes etapas:

- Etapa 1 Preparación y obtención de fuentes secundarias: se realizó la respectiva revisión y análisis bibliográfico de documentos científicos, libros, artículos científicos, tesis de investigación, leyes, sentencias de la Corte y decretos que fundamentan las Zomac.
- Etapa 2 Selección, organización y clasificación de documentos: una vez recolectados los datos, se procedió a seleccionar, ordenar y clasificar los documentos que cumplieron con los criterios de inclusión (relación directa con los incentivos tributarios propuestos por el gobierno, desarrollo o sustentación del marco normativo de las Zomac)
- Etapa 3 Redacción, interpretación y análisis de la información: Se procedía a la lectura detallada de cada documento, identificando, clasificando y registrando la información relevante a registrar.
- Etapa 4 Consolidación de la revisión documental: En el apartado de resultado se expone la información consolidada en conjunto con las conclusiones y recomendaciones finales.

## **1. Nociones socio-empresarial y tributarias de las ZOMAC**

En el marco del posconflicto, aunque algunos autores como (Jiménez, 2016) y (Cahen, 2017) prefieren llamarlo posacuerdo, toda vez que en Colombia aún persisten grupos armados ilegales distintos a la FARC que imposibilitan hablar de un fin del conflicto; surge dentro del ordenamiento jurídico colombiano una nueva terminología denominada ZOMAC que hace referencia a las “Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado”, en virtud de la cual se desarrolla la presente revisión de literatura que gira en torno a las nociones socio-empresarial y tributaria.

### **1.1. Los Tributos**

La Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha reconocido que los tributos son “aquellas prestaciones establecidas por el Estado en virtud de la ley, en ejercicio de su poder de imperio, destinados a contribuir con el financiamiento de sus gastos e inversiones en desarrollo de los conceptos de justicia, solidaridad y equidad” (Sentencia C-927 de 2006 ). Así mismo, ha señalado que “los tributos consisten en impuestos, contribuciones y tasas (como se desprende del artículo 338 de la Constitución Política), según la intensidad del poder de coacción y el deber de contribución implícito en cada modalidad” (Sentencia C-134 del 2009).

Luego entonces, por tributo puede entenderse aquel aporte que está obligado hacer cada contribuyente, en razón del poder coercitivo e imperante del Estado, para el cumplimiento de sus fines. Dicha obligación es de carácter constitucional, nace a la luz del artículo 95 numeral 9, el cual señala “entre los deberes de la persona y del ciudadano [...] contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

En cuanto a la clasificación que ha realizado la Corte Constitucional sobre los tributos, se tiene en primera medida a Los impuestos, los cuales se consideran una prestación que por razones de ley los particulares deben pagar al Estado, para que éste pueda cumplir sus fines y a cambio no se obliga a dar ninguna contraprestación.

Según el Glosario de Contabilidad (Debittor, sf) “un impuesto es el tributo que se le paga al Estado para soportar los gastos públicos, [...], los cuales son de carácter obligatorio y se le exige tanto a personas naturales, como a jurídicas. El recaudo de impuestos es la manera que tiene la autoridad estatal para financiarse y obtener recursos para realizar sus funciones”. Así mismo, Actualícese (2014) en la definición que enuncia de impuestos, considera que el objetivo principal de estos es atender las obligaciones públicas de inversión, y a su vez señala dos ejemplos: el impuesto de Renta y complementarios, y el Impuesto sobre las ventas.

En segunda medida, están las Contribuciones, se da cuando “el contribuyente soporta una carga prestacional producto de recibir un beneficio particular de obras destinadas para el bienestar general; se consideran tributos obligatorios, aunque en menor medida que los impuestos. Un ejemplo es la contribución por valorización” (Actualícese, 2014). Finalmente, las Tasas, son los aportes pagados al Estado como remuneración de un servicio público, por lo general son de carácter voluntario, dado que el hecho generador que la produce proviene de decisiones libres de cada contribuyente, un ejemplo de estas son los peajes, la tasa aeroportuaria y la sobretasa a la gasolina.

En este sentido, los incentivos tributarios, son aquellos beneficios que le ofrece el gobierno a los contribuyentes ya sea a través de exoneración o disminución del pago de un impuesto a cargo determinado, con el fin de estimular la economía de un estado. Por su parte, Naciones Unidas (2018) considera que:

Se trata de disposiciones especiales que establecen exclusiones, créditos, tasas preferentes o aplazamientos de obligaciones tributarias, utilizadas por los Gobiernos como herramientas para promover un objetivo económico particular [...] Son apreciados en un sistema fiscal como tratamientos preferenciales que se le ofrecen a un grupo selecto de contribuyentes y pueden ser adoptados de las siguientes formas: créditos, exenciones, exoneraciones temporales de impuestos,

deducciones por inversión, tasas impositivas y aranceles de importación preferenciales y el diferimiento de la obligación de pagar impuestos. (p.4)

Así pues, el gobierno dentro de sus facultades, puede determinar las políticas fiscales que considere pertinentes para dirigir a la economía del país a lograr ciertos objetivos. Se trata entonces de implementar estrategias que permitan generar recursos y hacer una administración eficiente de los mismos. De allí que, cada gobierno dentro del sistema tributario puede estructurar sus políticas de recaudo, constituir nuevos tributos o modificar los existentes, y de igual manera, crear o eliminar beneficios o incentivos tributarios. Todas esas variaciones donde se cambia uno o varios aspectos del sistema tributario dan origen a lo que se conoce como reforma tributaria.

Así las cosas, en Colombia, la ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, crea incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica entre las zonas más afectadas por el conflicto armado y el resto del país, los cuales tienen como finalidad “fomentar temporalmente el desarrollo económico-social, el empleo y las formas organizadas de los campesinos, comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y productores rurales” (Congreso de la República, 2016).

Ahora bien, en los artículos 237 y 238 de la presente ley, el legislador establece en la parte XI dos incentivos tributarios para las ZOMAC, el primero es el incentivo tributario de progresividad en el impuesto sobre la renta y complementarios, el cual contempla una tarifa especial durante 10 años para el contribuyente que se acoja a este beneficio; y finalmente el incentivo de obras por impuestos, que es la posibilidad que tiene el contribuyente de destinar parte de su impuesto de renta, como modalidad de pago, en la realización de una obra pública de infraestructura, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población víctima del conflicto armado colombiano.

Ambos incentivos recaen sobre el impuesto de renta y complementario, el cual “es un solo gravamen integrado por los impuestos de renta y los complementarios de ganancias ocasionales y

de remesas” (Universidad EAFIT, sf). Este impuesto grava de forma directa todos los ingresos, recibidos por una persona durante un año, capaces de producirle un incremento en su patrimonio al momento de su captación, salvo los que están exceptuados por la norma, considerando de igual forma los costos y gastos incurridos para la obtención de los mismos (Actualícese, 2014). Es síntesis, este impuesto grava el hecho de percibir o generar renta sea persona natural o jurídica.

Los incentivos tributarios en mención aplican para las personas jurídicas que decidan invertir en las ZOMAC, mediante la creación de nuevas empresas o sociedades y/o realización de proyectos en estos territorios. De allí que, se hace necesario referenciar los conceptos que trae el Código de Comercio Colombiano de empresas y sociedades (Decreto 410 de 1971). Inicialmente señala en su artículo 25 que “se entenderá por empresa toda actividad económica organizada para la producción, transformación, circulación, administración o custodia de bienes, o para la prestación de servicios. Dicha actividad se realizará a través de uno o más establecimientos de comercio”. Así mismo, en su artículo 98 define el contrato social, expresando que la sociedad es un contrato mediante el cual varias personas realizan aportes estimables en dinero, con el objetivo de distribuirse entre sí las utilidades generadas por la empresa. Una vez constituida la sociedad legalmente, ésta forma una persona jurídica diferente de los socios que la conforma. (Código de Comercio, 1971)

## **1.2. Responsabilidad Social Empresarial**

Al hablar de las nuevas sociedades, que a través de la creación de empresas le apostaran al gran desafío social de invertir en las zonas afectadas por el conflicto, es necesario conocer sobre la responsabilidad social que adquieren estas, para ello la Escuela de Organización Industrial define la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), como:

La contribución al desarrollo humano sostenible, a través del compromiso y la confianza de la empresa hacia sus empleados y las familias de éstos, hacia la sociedad en general y la comunidad local, en pos de mejorar el capital social y la



calidad de vida de toda la comunidad. La RSE se focaliza, en tres vertientes: cuidado al medio ambiente, a las condiciones laborales de sus trabajadores y apoyo a las causas humanitarias. (Martínez, 2014, párr. 1-2)

En otras palabras, el Instituto ETHOS del Brasil, citado por (Quintero, sf), define la RSE como “el compromiso de las empresas de contribuir al desarrollo económico y sostenible, trabajando con los empleados, sus familias, la comunidad local y la sociedad en general para mejorar su calidad de vida”. Lo anterior para significar que las nuevas personas jurídicas que se creen a partir de las ZOMAC deberán asumir este gran compromiso económico y social.

En relación a lo expuesto en precedencia, es preciso destacar lo referido por el artículo 333 de la (Asamblea Nacional Cosntituyente, 1991), cuando hace alusión a la función social de la empresa menciona que: “...La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial...”. A propósito de lo anterior, la Corte Constitucional, ha señalado que el presente artículo es el fundamento constitucional que sirve de respaldo a las medidas e iniciativas de RSE (Sentencia T-781/14, 2014).

### **1.3. Zonas de Mayor Conflictividad – ZOMAC**

En lo que respecta a las ZOMAC, el ABC Decreto reglamentación ZOMAC, estableció que estas zonas corresponden a 344 municipios del país, los cuales fueron establecidos por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, de acuerdo al “grado de incidencia del conflicto, el grado de vulnerabilidad ante este fenómeno y los indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos” (Ministerio de Hacienda, 2017, p.2).

A continuación, en la tabla 1 se presentan los 344 municipios que integran las ZOMAC en orden alfabético según el departamento al cual pertenecen, conforme lo establece el Cuadro 1 del anexo No 2 del Decreto 1650 de 2016.

Tabla 1  
*Municipios ZOMAC*

Departamento	Municipios ZOMAC
Antioquia	Abejorral, Abriaquí, Alejandría, Amalfi, Angostura, Anorí, Apartadó, Argelia, Briceño, Cáceres, Caicedo, Campamento, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Cocorná, Concepción, Dabeiba, El bagre, Frontino, Granada, Guadalupe, Ituango, Montebello, Murindó, Mutatá, Nariño, Nechí, Necoclí, Puerto Berrio, Remedios, Salgar, San Andrés de cuerquí, San Carlos, San francisco, San Luis, San pedro de Urabá, San Rafael, Santa Fe de Antioquia, Santo domingo, Segovia, Sonsón, Tarazá, Toledo, Turbo, Uramita, Urrao, Valdivia, Vegachí, Vigía del fuerte, Yalí, Yarumal, Yolombó, Yondó, Zaragoza.
Arauca	Arauca, Arauquita, Cravo norte, Fortul, Puerto rondón, Saravena, Tame.
Bolívar	Arenal, Cantagallo, Córdoba, El Carmen de bolívar, El guamo, María la baja, Montecristo, Morales, Río viejo, San Jacinto, San juan, Nepomuceno, San pablo, Santa rosa del sur, Simití, Tiquisio, Zambrano.
Boyacá	Chivor, Labranzagrande, Pajarito, Paya, Pisba.
Caldas	Anserma, Belalcázar, Marulanda, Norcasia, Palestina, Pensilvania, Riosucio, Risaralda, Samaná.
Caquetá	Albania, Belén de los andaquíes, Cartagena del chairá, Curillo, El doncello, El paujíl, Florencia, La montañita, Milán, Morelia, Puerto rico, San José del fragua, San Vicente del caguán, Solano, Solita, Valparaíso.
Casanare	Aguazul, Chámeza, Hato corozal, La salina, Maní, Monterrey, Paz de ariporo, Pore, Recetor, Sabanalarga, Sácama, Támara, Tauramena, Villanueva.
Cauca	Argelia, Balboa, Buenos aires, Cajibío, Caldone, Caloto, Corinto, El tambo, Florencia, Guapí, Jambaló, López de micay, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piamonte, Piendamó, Santa rosa, Santander de quilichao, Suárez, Timbiquí, Toribío.
Cesar	Aguachica, Agustín codazzi, Becerril, Bosconia, Chiriguaná, Curumaní, El copey, La gloria, La jagua de ibirico, La paz, Manaure balcón del cesar, Pailitas, Pelaya, Pueblo bello, San diego.
Chocó	Acandí, Bagadó, Bajo baudó, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Carmen de Atrato, El litoral del san juan, Istmina, Medio Atrato, Medio san juan, Nóvita, Quibdó, Riosucio, San José del palmar, Sipí, Tadó, Unguía.
Córdoba	Montelíbano, Puerto libertador, San José de uré, Tierralta, Valencia.
Cundinamarca	Cabrera, Chaguaní, El peñón, Guayabal de síquima, Guayabetal, La palma, Medina, Paratebueno, Pulí, Silvania, Topaipí, Viotá.

Guaviare	Calamar, El retorno, Miraflores, San José del Guaviare.
Huila	Acevedo, Algeciras, Baraya, Colombia, Hobo, Isnos, Tello.
La Guajira	Dibulla, El molino, Fonseca, La jagua del pilar, Maicao, Riohacha, San Juan del Cesar, Urumita, Villanueva.
Magdalena	Aracataca, Fundación.
Meta	Barranca de upía, Cubarral, El calvario, El castillo, El dorado, Fuente de oro, Granada, La macarena, Lejanías, Mapiripán, Mesetas, Puerto concordia, Puerto, Gaitán, Puerto lleras, Puerto rico, San Juan de arama, San Juanito, San Martín, Uribe, Vistahermosa.
Nariño	Barbacoas, Cumbitara, El charco, El peñol, El rosario, Francisco, Pizarro, Ipiales, La llanada, La tola, Leiva, Linares, Los andes, Magüí, Mallama, Mosquera, Olaya herrera, Poli carpa, Puerres, Ricaurte, Roberto payán, Samaniego, San Andrés de Tumaco, Santa bárbara.
Norte de Santander	Bucarasica, Convención, El carmen, El tarra, El zulía, Hacarí, La playa, San calixto, Santiago, Sardinata, Teorama, Tibú.
Putumayo	Mocoa, Orito, Puerto asís, Puerto, Caicedo, Puerto guzmán, Puerto, Leguizamón, San miguel, Valle del guamuez, Villa garzón.
Quindío	Génova, Pijao, Salento.
Risaralda	Balboa, Mistrató, Pueblo rico, Quinchía.
Santander	Bolívar, Charta, El playón, La belleza, Landázuri, Matanza, Rionegro, Sabana de torres, Sucre, Suratá.
Sucre	Chalán, Colosó, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmito, San Onofre, Tolú viejo.
Tolima	Alvarado, Anzoátegui, Ataco, Cajamarca, Casabianca, Chaparral, Dolores, Herveo, Lérída, Murillo, Ortega, Planadas, Prado, Rioblanco, Roncesvalles, Rovira, San antonio, Santa isabel, Venadillo, Villahermosa, Villarrica.
Valle del Cauca	Ansermanuevo, Argelia, Bolívar, Buenaventura, Caicedonia, Calima, Dagua, El águila, El cairo, El dovio, Florida, Pradera, Riofrío, Roldanillo, Yotoco.
Vaupés	Carurú.
Vichada	Cumaribo.

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1650 de 2017.

## 2. Marco Legal o Normativo de las ZOMAC

Tabla 2

*Normatividad relacionada con las ZOMAC*

Norma	Descripción
Constitución Política de Colombia	La carta política reconoce la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art 22). Así mismo, señala que es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (art 95 #9) enunciado que fundamenta la carga tributaria que recae sobre los contribuyentes; de igual forma el art 338 faculta al Congreso, asambleas departamentales y concejos distritales y municipales para imponer los tributos. También hace mención de la función social de la empresa en su art 333, de ahí el fundamento constitucional de la responsabilidad social empresarial. (Asamblea Nacional Cosntituyente, 1991)
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	El Acuerdo Final como resultado de las negociaciones y diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), plantea 6 puntos: 1. Reforma Rural Integral, 2. Participación Política, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al problema de las Drogas Ilícitas, 5. Víctimas y 6. Implementación, verificación y refrendación. (Alto Comisionado para la Paz, 2016)
Decreto 624 de 1989 - Estatuto Tributario Nacional	El Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales está compuesto por el conjunto de normas que regulan los aspectos formales y sustanciales del recaudo de impuestos en Colombia. (Decreto 624 de 1989)
Ley 1819 de 2016 – Reforma Tributaria Estructural	En la presente ley se crean los incentivos tributarios para las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC): en el artículo 237 se establece el Régimen de tributación de las nuevas sociedades y en el artículo 238 el de Obras por impuestos. (Congreso de la República, 2016)
Decreto 1625 de 2016	Denominado Decreto Único Reglamentario en Materia Tributaria, constituye un ejercicio de compilación de reglamentaciones y en él se han integrado todas las normas que han regulado la materia de estudio, se establece la definición de las ZOMAC y el régimen de tributación que aplica para las nuevas sociedades. (Decreto 1625 de 2016)
Decreto 1650 de 2017	A través de este decreto el Gobierno reglamenta los artículos 236 y 237 de la ley 1819 de 2016, en la cual se establecen las reglas para las sociedades que opten por los beneficios tributarios que aplican en las ZOMAC. (Decreto 1650 de 2017)

Decreto 1915 de 2017	Se reglamenta el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, en el cual se desarrolla el mecanismo de pago de obras por impuestos como segundo incentivo para las ZOMAC. (Decreto 1915 de 2017)
Decreto 2469 de 2018	Mediante este último decreto el Ministerio de Hacienda reglamenta aspectos puntuales del artículo 238 de la ley 1819 de 2016, entre ellos: “la Restricción en el ámbito de aplicación, la Delegación de los ministerios competentes, los Procedimiento para la contratación, la Información de la entrega de la obra a la entidad fiduciaria, las Responsabilidades de la gerencia del proyecto y la interventoría...” (Instituto Nacional de Contadores Públicos, 2018)
Ley 1943 de 2018 – Reforma Tributaria Ley de Financiamiento	En el Capítulo IV de la presente ley el artículo 70 adiciona un párrafo transitorio al art. 238 de la Ley 1819/2016 y en el artículo 71 adiciona el art. 800-1 al Estatuto Tributario, en el cual se establece una nueva versión de obras por impuesto. (Congreso de la República, 2018)

Elaboración propia.

## 2.1. Antecedentes teóricos de la Responsabilidad Social empresarial y tributaria de las ZOMAC

Lasso, E. & Ibáñez, J. (2019) cuando analizan en su estudio si los incentivos tributarios establecidos en la Ley 1819 de 2016, serán mecanismos encaminados a la construcción de paz o sólo una manera de disminuir el impuesto, llegan a la conclusión de que existe la posibilidad que algunos contribuyentes que se establezcan en estas zonas, les den un manejo inapropiado a los incentivos con la intención de aprovechar la situación para un beneficio particular y no general. Lo anterior, conlleva a pensar que los grandes empresarios podrán verse privilegiados al disminuirseles la carga fiscal, sin estar éstos apostándole realmente al desarrollo social y económico de la región.

Con el fin de establecer el nivel de apropiación de estos incentivos en el departamento de Arauca, Puerto (2019) determinó que los empresarios araucanos tienen pocas esperanzas en que la situación económica de la población mejore; en este sentido, gran parte de la colectividad manifiesta no tener mayor conocimientos sobre los incentivos tributarios, así mismo, expresan tener poca claridad sobre el tema y desconocer la esencia de estos.

Por su parte, Álvarez (2018) en su estudio, ilustra el marco jurídico de las ZOMAC y expone las soluciones políticas, económicas y sociales que ha propuesto el gobierno para acabar con las diferencias que por muchos años han estado vigentes en varios territorios del país, del mismo modo, presenta los principales problemas hermenéuticos y de aplicación de estas normas.

Así mismo, Rettberg, A; Medina, D. & Pimienta, L. (2018) estudiaron las estrategias trazadas por el sector privado para afrontar el posconflicto en Colombia, y manifiestan que el panorama encontrado es aún difuso, pues existe mucha incertidumbre, lo cual lleva a que:

No haya un incentivo real de involucrarse en la construcción de la paz y con esto en los proyectos de las zonas más afectadas; hay quienes dicen que las oportunidades de la paz ya llegaron y pasaron y se vieron reflejadas en la solidez económica en tiempos de crisis. Otros argumentan que están llegando y se ven en la mejoría de la seguridad y en la posibilidad de acceder a zonas del país antes fuera de límites para la actividad empresarial formal. Finalmente, otro grupo empresarios ha argumentado que las oportunidades sólo llegarán a mediano y largo plazo. Frente a esto, la inversión extranjera juega un papel relevante, pues es vista como el vehículo de nuevas oportunidades. (p.31)

### **3. Responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), frente a la Construcción de Paz en Colombia**

Las nuevas sociedades que operan en las ZOMAC, cumplen un papel fundamental dentro del proceso de construcción de paz en el territorio; una vez los contribuyentes deciden acogerse a estos beneficios tributarios, deben constituir la sociedad sea por escritura pública o documento privado según corresponda, realizar el respectivo registro mercantil ante Cámara de Comercio e inscribirse en el registro único tributario (RUT) de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, luego de este procedimiento, oficialmente se comprometen con el estado y la comunidad a generar empleo y fomentar el desarrollo económico y social del país. Cumpliendo de esta forma con uno de los objetivos principales del posacuerdo que es disminuir las diferencias tan marcadas que dejó el conflicto en dichos municipios.

Es por ello que se hace necesario describir el panorama que reglamenta a estas nuevas sociedades comprometidas con el proceso de paz, en función de su responsabilidad social empresarial; las cuales pueden acogerse: al primer incentivo tributario de Progresividad en el Impuesto Sobre la Renta y Complementarios que plantea el artículo 237, u optar por el segundo incentivo de Obras por Impuestos, descrito en el artículo 238 de la ley 1819 de 2016.

#### **3.1. Incentivo Tributario de Progresividad en el Impuesto Sobre la Renta y Complementarios**

Este primer incentivo, se fundamenta en que las nuevas sociedades que emprendan actividades en uno de los 344 municipios que constituyen las ZOMAC, serán beneficiarias de un régimen de tributación especial sobre el impuesto de renta y complementarios, por un periodo de 10 años (2017-2027), plazo que se estima que durará el proceso de Paz. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1650 de 2017, este incentivo hace referencia a una tarifa progresiva del impuesto de renta que varía según el tamaño de la empresa, la cual debe “tener su domicilio principal y desarrollar toda su actividad económica en una de las zonas víctimas del conflicto, así mismo, se deben cumplir unos requisitos mínimos de inversión y de generación de empleo”, conforme al anexo No 3 del decreto en mención.

Tabla 1  
*Clasificación de las empresas ZOMAC según su tamaño*

Tamaño	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa	Grande empresa
Activos	Inferiores o iguales a 501 smlmv.	Superiores a 501 e inferiores a 5.001 smlmv.	Superiores a 5.001 e inferiores a 15.000 smlmv.	Iguales o superiores a 15.000 smlmv.
M/cte. Año 2017	≤ \$369.596.000	> \$369.596.000 < \$3.689.323.000	> \$3.689.323.000 < \$11.065.755.000	≥ \$11.065.755.000

Elaboración propia, fuente: Congreso de la República, Ley 1819 de 2016.

Tabla 2  
*Variación de la tarifa del impuesto de renta de las nuevas sociedades*

Periodo Gravable / Tamaño de la Empresa	2017-2021	2022-2024	2025-2027	2027
Micro y Pequeña	0%	25%	50%	100%
Mediana y Grandes	50%	75%	75%	100%

Elaboración propia, fuente: Congreso de la República, Ley 1819 de 2016.

Tabla 5  
*Requisitos para las nuevas sociedades*

Constitución	Estar legalmente constituida en cámara de comercio.
Actividad Económica	En su totalidad deberá ser desarrollada en el municipio Zomac.
Monto de Inversión	Éste depende de la actividad económica que realice la sociedad.
Generación de Empleos	Los empleos que genere la sociedad deben ser directos, a través de la vinculación de personal mediante contratos laborales con fechas de 29/12/2016 hasta 31/12/2027. La cantidad de empleos que debe generar depende del tamaño que tenga la empresa.
Razón Social	Ésta deberá llevar al final, la expresión “Zomac”.

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1650 de 2017.

Tabla 6  
*Actividades que pueden desempeñar las nuevas sociedades*

Actividades industriales o agropecuarias	Desarrollar todo el proceso productivo en las ZOMAC, al igual que vender y despachar sus productos desde las ZOMAC, hacia otras partes de Colombia o el exterior.
--	---



Servicio	Funcionar o prestar los servicios dentro y desde las ZOMAC, hacia otras ciudades de Colombia o fuera del país.
Comercio	Realizar toda su actividad comercial en las ZOMAC, los productos podrán ser vendidos y despachados en las ZOMAC, o hacia otras partes del país o fuera de él.

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1650 de 2017

Tabla 7

*Obligaciones tributarias adicionales para las nuevas sociedades*

Primero	Inscribirse y mantener actualizado el RUT ante la DIAN, establecer su condición de ZOMAC e indicar el tamaño de la empresa, previo inicio de la actividad económica.
Segundo	Expedir anualmente un certificado por parte del representante legal y contador público o revisor fiscal, según corresponda, donde conste: La categoría de la sociedad, según su tamaño, la existencia de los activos y su registro conforme a los conceptos contables normativos vigentes en el país, así como la incorporación de los activos al patrimonio bruto de la sociedad; y la información sobre los requisitos de inversión, desarrollo de la actividad, generación de empleo y la ubicación real de la sociedad. (Decreto 1650 de 2017)
Tercero	Enviar la información exógena a la DIAN.

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1650 de 2017.

Entre las responsabilidades que tienen las sociedades ZOMAC que se acogen al primer incentivo, el no cumplimiento de alguna de ellas puede poner en riesgo el seguir siendo beneficiario de este régimen especial tributario. Por lo tanto, incurrir en uno de los siguientes ítems ocasionaría de inmediato la pérdida total del beneficio.

Tabla 8

*Pérdida del régimen de tributación para las nuevas sociedades*

Primero	Cambiar el domicilio principal de la sociedad, estando vigente el régimen de tributación, a un territorio distinto de las ZOMAC.
Segundo	Desarrollar la actividad económica en un territorio distinto a las ZOMAC.
Tercero	Incumplir con los requisitos de inversión y empleo que señala la norma.
Cuarto	Desarrollar actos que la administración catalogue como abuso en materia tributaria.

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1650 de 2017.

### 3.2. Incentivo Tributario de Obras por Impuestos

El segundo incentivo de Obras por Impuestos, es un mecanismo de pago que le permite al contribuyente extinguir parte de su obligación tributaria respecto del impuesto de renta, mediante la inversión directa en ejecución de proyectos viabilizados y prioritarios de trascendencia social en cualquiera de los municipios ubicados en las ZOMAC. Este beneficio, según el artículo 71 de la ley 1943 de 2018 (Congreso de la República) les posibilita a las “personas naturales y jurídicas con ingresos brutos iguales o superiores a 33.610 UVT en el año o período gravable, pagar hasta el 50% de su impuesto con la ejecución de obras en estos territorios”. La medida entró en vigencia a partir del segundo semestre del año 2017 y se aplica a las empresas que tienen ingresos anuales de al menos 1.100 millones de pesos. El mecanismo contempla dos modalidades de pago y es opción del contribuyente escoger alguna de estas:

Tabla 9  
*Modalidades de pagos de Obras por Impuestos*

Modalidad de Pago 1: Destinación hasta del 50% del impuesto sobre la renta y complementario a cargo en el año gravable	Modalidad de Pago 2: Descuento de la inversión como pago efectivo del impuesto sobre la renta y complementario
Es la inversión directa hasta del 50% del impuesto a cargo en la declaración de renta, para la ejecución de proyectos en territorios ZOMAC, como forma de pago de esta obligación.	Es la inversión directa que hace el contribuyente del impuesto de renta en proyectos de inversión en algún municipio ZOMAC, cuyo valor supere el 50% del impuesto a cargo.
Debe tener como objetivo “la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y/o dotación requerida para el suministro de los servicios de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública, y la construcción y/o reparación de infraestructura vial” (Decreto 1915 de 2017).	Deben tener como objeto “proveer infraestructura para el suministro de agua potable, alcantarillado, energía, salud pública, educación pública, y la construcción y/o reparación de infraestructura vial” (Decreto 1915 de 2017).
La obligación tributaria se extingue cuando se haga la entrega total de la obra y esta se encuentre en disposición para uso y	Del valor total aportado, el contribuyente cada año podrá hacer uso como un descuento en el pago de su impuesto de renta hasta del 50%, a

<p>funcionamiento, junto con la aprobación expresa del interventor.</p>	<p>partir del siguiente año posterior a la aprobación del proyecto, el cual podrá utilizar en cuotas iguales del 10% durante un periodo de 10 años, para ello no requerirá un grado de avance en específico de la obra, sólo se necesita que la entidad competente certifique el cumplimiento del cronograma.</p>
---	---

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1915 de 2017

Los proyectos en que decidan invertir los contribuyentes, deben estar formalmente aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio, de ahora en adelante ART, previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Para lograr dicho objetivo la ART tendrá actualizado el Banco de Proyectos a realizar en los municipios ZOMAC, así mismo, el contribuyente puede proponer proyectos distintos a los consignados en este Banco, sin embargo, estos deberán ser sometidos a la aprobación de la Agencia (Decreto 1915 de 2017).

Es de aclarar que las compañías que se acojan a este beneficio, primero deben escoger del banco de proyectos de inversión en las ZOMAC que se encuentra publicado en la página web de la ART, el proyecto o los proyectos a los cuales quieren vincular su impuesto, así mismo, la selección de un proyecto podrá efectuarse por dos o varios contribuyentes, quienes deben cumplir cada uno con los requisitos legales exigidos. Una vez el proyecto de inversión social sea aprobado, deberán hacerse responsables de toda la ejecución del mismo siguiendo los lineamientos que estable el presente decreto.

Tabla 10

*Procedimiento para el desarrollo de las Obras por Impuestos*

<p>Etapa 1 “Presentación y revisión de iniciativas o proyectos propuestos, Etapa 2 Estructuración, evaluación y registro en el banco de proyectos, Etapa 3 Selección de proyectos, solicitud y aprobación de su vinculación al pago del impuesto, Etapa 4 Constitución de la fiducia y preparación para la ejecución del proyecto, y la Etapa 5 Ejecución y entrega del proyecto” (Decreto 1915 de 2017)</p>
--

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1915 de 2017.

Así las cosas, el contribuyente que opte por la forma de pago del impuesto sobre la renta y complementarios a través de este incentivo, una vez seleccione el proyecto o proyectos a los cuales decide vincular sus impuestos (dentro de los tres primeros meses del año siguiente al respectivo período gravable) deberá seguir el siguiente procedimiento:

Tabla 11

*Procedimiento a seguir por el contribuyente cuando se ha seleccionado el proyecto*

Paso 1	Deberá hacer un depósito del valor total de los impuestos a pagar a través de esta opción, en una fiducia con destino único a la realización de la obra del proyecto.
Paso 2	Le corresponde entregar un cronograma que incluya la preparación del proyecto, la contratación de terceros y la realización de la obra, hasta la entrega final.
Paso 3	Es responsabilidad del contribuyente celebrar las contrataciones necesarias con terceros para la preparación, planeación y ejecución del proyecto, así como la elaboración de la obra, lo cual se realizará conforme a la normatividad que aplica para las relaciones contractuales de carácter privado. En ese sentido, las contrataciones se llevarán a cabo a través de licitación privada abierta, por lo tanto los terceros estarán vinculados sólo con el contribuyente en los términos de ley del contrato firmado; luego entonces, el Estado no tendrán ningún tipo de responsabilidad en casos de incumplimiento por parte del contribuyente contratante.
Paso 4	Deberá el contribuyente exigirles a los contratistas que constituyan las pólizas a favor de la Nación que sean necesarias para garantizar después de la entrega final de la obra, su realización técnica y la estabilidad de la misma, conforme a las pretensiones del proyecto; en todo caso, éstas no deben tener una vigencia menor de 4 años contados desde la fecha de entrega total de la obra.
Paso 5	Se debe comenzar las actividades de ejecución y construcción, en los términos que señalan las normas que lo reglamentan.
Paso 6	La sociedad debe encargarse de hacer entrega total de la obra construida, la cual debe estar lista para su funcionamiento y uso, dicha entrega debe hacerse acompañada del visto bueno del interventor, en los plazos establecidos previamente en el cronograma. El no poder cumplir con los términos pactados al inicio o con los que corresponden a la ampliación de los mismos, ocasionará unos intereses tributarios de mora que se liquidaran a cargo del contribuyente sobre proporción del monto del impuesto pendiente de ejecutar y al tiempo de atraso en la entrega.
Paso 7	Cuando el contribuyente constituya la fiducia deberá darle la autorización para que ésta de inmediato se entregue la obra, desembolse a la Nación los rendimientos

Nota:	financieros causados por la permanencia del dinero en el patrimonio autónomo, lo mismo deberá hacer con cualquier saldo que quede del valor que se aportó al inicio. Resulta importante anotar que los proyectos de la ZOMAC de obras por impuestos podrán ser financiados por varios contribuyentes de forma conjunta y a su vez estos no podrán invertir en obras relacionadas con su actividad generadora de renta.
-------	--

Elaboración propia, fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 1915 de 2017.

### **3.3. Análisis de los Incentivos Tributarios y la Responsabilidad de las nuevas sociedades ZOMAC frente a la Construcción de Paz en Colombia.**

Si se analiza la responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las ZOMAC frente a la Construcción de Paz en Colombia, ésta se enfoca básicamente en cada uno de los requerimientos legales y reglamentarios, que han sido establecidos por las leyes y decretos que regulan los deberes y obligaciones de los contribuyentes beneficiarios de estos incentivos.

De allí que, las sociedades que se inclinen por el primer incentivo tributario de Progresividad en el Impuesto Sobre la Renta y Complementarios, deben estar legalmente constituidas, registradas en cámara de comercio y la DIAN, en su razón social deben anexar al final la expresión “Zomac”, así como, desarrollar toda su actividad económica en el municipio que decidieron radicarse y finalmente cumplir durante un periodo de 10 años, con el monto de inversión y generación de empleos que establece el Decreto 1650 de 2017. Por otra parte, los contribuyentes del segundo beneficio, sean personas naturales o jurídicas, pues éste ya no aplica solamente para sociedades, deberán presentar la iniciativa de invertir en un proyecto, luego de ser aprobado, deben constituir una fiducia e iniciar la ejecución de la obra para proceder a cumplir con la entrega final de la misma.

Al caracterizar la normatividad estudiada que fundamenta a las ZOMAC, se encontró que ésta ha estado sujeta a constantes modificaciones por parte del gobierno nacional en los últimos tres años, quien a través de sus decretos reglamentarios busca simplificar el proceso de implementación de los incentivos tributarios al interior de cada empresa y hacerlos efectivos en la

sociedad, pues la confusa redacción y los vacíos normativos han hecho que el contribuyente pierda interés en invertir en estos territorios y con ello contribuir con el proceso de paz.

Un hecho que confirma lo expresado anteriormente, fue la expedición del Decreto 2469, el 28 de diciembre del año 2018, mediante el cual el Ministerio de Hacienda reglamentó entre otros aspectos fundamentales del artículo 238 de la ley 1819 de 2016 de obras por impuestos: “los procedimientos para la contratación, las responsabilidades de la gerencia y la interventoría, los ajustes al cronograma antes del inicio de la etapa de ejecución y la fecha de cierre del banco de proyectos para el año 2019” (Instituto Nacional de Contadores Públicos, 2018), temas de gran relevancia que debieron quedar establecidos en la misma ley y no otorgarle dicha responsabilidad al ejecutivo, que ha demostrado que dos años después de promulgada la ley el gobierno aún no termina de reglamentar la materia.

Otra modificación que tuvo este incentivo fue la ley 1943 de 2018, expedida de igual forma, el 28 de diciembre del mismo año, pero por el Congreso de la República, en esta se concertó que tanto las personas naturales como jurídicas podrán acogerse al incentivo tributario de obra por impuestos, dándole de esta forma la oportunidad a las personas naturales de participar en este beneficio, que antes de la legislación sólo aplicaba para las jurídicas.

En este orden de ideas, es importante mencionar que la reglamentación de este mecanismo de pago de obras por impuestos, no permite que las inversiones que decidan realizar los contribuyentes estén relacionadas con la actividad económica que genera renta en las sociedades; un ejemplo de esta prohibición sería el caso de una sociedad dedicada a la construcción o venta de materiales para la construcción, que no puede participar en proyectos destinados a la ejecución de obras que tengan como finalidad construir un plantel educativo, un hospital, una carretera, un acueducto, o cualquier otra obra de construcción; pues muy a pesar de que estas inversiones estén enfocadas en proyectos que se pueden financiar a través de Obras por Impuestos según lo establecido en el artículo 1.6.5.2.2 del decreto 1915 de 2017, esta inversión en específico está relacionada directamente con la actividad generadora de renta de dicha sociedad.

De lo anterior se puede inferir, que la intención del legislador es evitar que los contribuyentes saquen provecho para sí con este tipo de incentivos, pues de no haber quedado establecida esta salvedad en la norma, las personas responsables del impuesto de renta y complementarios que se acojan a este beneficio, no lo harían para beneficiar a los habitantes del sector, sino para fortalecer su poder económico y disminuir su carga impositiva; ya que están generando renta con una actividad que su fin exclusivo es favorecer a una población en especial víctima del conflicto. En ese sentido, las personas pagan sus impuestos con la misma actividad que los genera y el gobierno estaría respaldando un crecimiento individual de los grandes empresarios y no el desarrollo de la región.

Por último, si se analizan ambos incentivos tributarios, estos no se encuentran equiparados en cuanto al beneficio fiscal que representan para el contribuyente, porque mientras el primero, disminuye el impuesto y en el caso de las micros-pequeñas empresas durante los primeros 4 años la tarifa del impuesto es 0%; en el segundo, el impuesto a pagar sigue siendo el mismo, la diferencia es que la mitad de éste, es decir, el 50% del valor del tributo, puede pagarse con obras en beneficio de la comunidad, sin embargo, la persona termina desprendiéndose de la misma cantidad de dinero. No obstante, si traemos a colación el concepto de incentivos tributarios, expuesto al inicio de la presente investigación, se tiene que “son aquellos beneficios que le ofrece el gobierno a los contribuyentes ya sea a través de exoneración o disminución del pago de un impuesto a cargo determinado, con el fin de estimular la economía de un estado”, luego entonces, deben entenderse como “beneficios” desde la finalidad con que fueron creados por el estado para incentivar la economía y no individualmente a un contribuyente.

Así las cosas, lo expuesto en precedencia es una muestra real de que las personas que se acogen a estos incentivos, lo hacen porque están interesadas en contribuir, desde sus posibilidades económicas, con el cumplimiento de uno de los principales objetivos del posacuerdo: la construcción de paz, toda vez que pertenecer a estos regímenes especiales de tributación, implica

---

adquirir nuevas responsabilidades, un grado mayor de compromiso con la comunidad y el Estado y así mismo, requiere de una inversión financiera significativa.



## Conclusiones

Con este estudio se logró determinar que la responsabilidad de las nuevas sociedades que operan en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) frente a la Construcción de Paz en Colombia, juega un papel trascendental tanto en el marco del posconflicto como dentro de la Responsabilidad Social Empresarial, esta nace una vez el contribuyente decide pertenecer al régimen especial de tributación, que aplica para las sociedades que se establezcan o decidan invertir parte de sus recursos destinados al pago de impuestos, en la ejecución de obras en estos territorios.

Así mismo, se establece que en Colombia en virtud del posacuerdo surgen diversas responsabilidades para los agentes del sector público y privado, de allí que el gobierno cuando constituye las ZOMAC en todo el territorio nacional y crea los incentivos tributarios para estas zonas, con la intención de cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica y fomentar el desarrollo, traslada parte del compromiso social de construcción de paz, al sector privado para que éste a través de los grandes empresarios inviertan y hagan su contribución social y económica en estas zonas. En consecuencia, la participación de este sector se convierte en protagonista, pues a través de los programas generan desarrollo y crecimiento en las zonas que estuvieron fuertemente golpeadas por la violencia y posteriormente el gobierno las categorizó en municipios que requieren de mayor atención para lograr restablecer su progreso, que de una u otra forma se vio truncado por los enfrentamientos entre el ejército y los grupos armados al margen de la ley, durante más de 5 décadas en el país.

Finalmente, en lo que respecta a la responsabilidad del sector público, es necesario mencionar que el gobierno en su función de reglamentar la temática, ha dejado muchos vacíos, sometiendo de esta forma a constantes variaciones la normatividad, hecho que ocasiona desinterés por parte de los contribuyentes en invertir o hacer parte de estos incentivos, y desmotivación en los que ya decidieron acogerse y hoy día son sociedades ZOMAC.

## Recomendaciones

Como ya se ha mencionado, la normatividad que ha regulado esta materia, ha tenido constantes variaciones y ha sido objeto de muchas críticas, pues se cree que la reglamentación de la ley ha entorpecido la aplicación de la misma y ha excedido los límites que posee el gobierno para desarrollar este tipo de leyes tributarias. Por su parte (Sanín, 2017) considera que lo negativo de la reglamentación de las ZOMAC es el exceso de la potestad reglamentaria del Gobierno, y la manera poco clara y anti-técnica como ha reglamentado algunos temas. Desde esta perspectiva, se recomienda que sea el Congreso de la República quien a través de una ley, establezca todos los parámetros que regirán para estos beneficios y de esta forma el gobierno disminuya la emisión de decretos reglamentando una misma temática, puesto que no sólo genera un desgastes para los contribuyentes que se acogieron al incentivo, los empresarios interesados en participar en estos, los tributaritas o comunidad en general, sino que deja sin fundamento o discontinuadas las investigaciones o estudios jurídicos que se han realizados anteriormente sobre las ZOMAC.

Por otra parte, se invita al gobierno analizar los términos de contratación que se establecen para el segundo incentivo, obras por impuestos, donde el contribuyente puede subcontratar de manera directa por medio de licitación privada abierta, situación alarmante por cuanto se pone en riesgo la transparencia de las contrataciones, pues al ser un concurso abierto, se volvería casi que imposible tener conocimiento acerca de los montos y los beneficiarios reales de los contratos. Por tal razón, deberían estudiar las ventajas o desventajas que traen implícitas esta forma de contratación, pues a simple vista es contraria a la usual en Colombia, donde todo se desarrolla de manera pública a través de la página del SECOP.

Es necesario cuestionarse sobre la vigilancia que se le realiza a estas inversiones, porque si bien es cierto el origen de los recursos es privado, su destinación es pública, por ende debería existir una entidad pública encargada de controlar la destinación que se le da a los recursos, para evitar la desviación, los sobrecostos y demás actos fraudulentos, teniendo presente que son dineros que dejan de entrar a las arcas del estado y se les debe dar un uso adecuado. La pregunta entonces

es ¿Quiénes están facultados para supervisar estos proyectos? Porque resulta curioso que estos se rijan por las normas privadas, siendo tanto las obras como los recursos públicos, primando de esta manera la naturaleza del contratista antes que la obra.

Por último, se puede decir que el gobierno se quedó corto cuando estableció los requisitos para pertenecer a una sociedad ZOMAC en el primer incentivo, pues este sólo se limita a definir un monto de inversión y generación de empleo según el tamaño de la empresa, pero no especifica aspectos más incluyentes, como, por ejemplo, contratar personas víctimas del conflicto y ¿porque no? a los victimarios del mismo. Son aspectos que quizás el legislador se abstuvo de tratar para no generar polémica; en este sentido, se considera importante que la mayoría de los empleos directos que se generen, favorezcan a los habitantes del sector, pues no tendría sentido que un inversionista foráneo, llegue al territorio a instaurar su empresa y traiga su propio personal de otros municipios, por tanto, se le recomienda al gobierno anexar en la normatividad de este incentivo el requisito de que las personas contratadas sean de las mismas zonas afectadas por el conflicto.



Congreso de la República. (29 de Diciembre de 2016). *Ley 1819 de 2016. Reforma Tributaria Estructural Colombiana*. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República. (28 de Diciembre de 2018). *Ley 1943 de 2018. Ley de Financiamiento*. Bogotá, Colombia.

Debittor. (sf). *¿Qué es un impuesto?*. Recuperado de <https://debitoor.es/glosario/definicion-impuesto>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la Investigación*. (6ª. ed.) México: McGraw-Hill. Recuperado de <http://observatorio.epacartagena.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf>

Instituto Nacional de Contadores Públicos. (05 de Diciembre de 2018). *MinHacienda propone mejoras en el mecanismo obras por impuestos – ZOMAC*. Recuperado de <https://www.incp.org.co/minhacienda-propone-mejoras-mecanismo-obras-impuestos-zomac/>

Jiménez, H. (14 de Marzo de 2016). *Proceso de Paz y post-conflicto ¿Post-acuerdo o Post-conflicto?*. Recuperado de <https://www.ucc.edu.co/prensa/2016/Paginas/post-acuerdo-o-post-conflicto.aspx>

Lasso, E. & Ibáñez, J. (15 de Enero de 2019). *Incentivos tributarios para el posacuerdo. ¿Una apuesta a la construcción de paz en Colombia?* Bogotá, Colombia. doi:<https://doi.org/10.21501/2500-669X.3117>

Martínez, Y. (14 de Abril de 2014). *La Responsabilidad Social Empresarial (RSE)*. Recuperado de <https://www.eoi.es/blogs/mintecon/2014/04/07/la-responsabilidad-social-empresarial-rse/>

Naciones Unidas. (02 de Noviembre de 2018). *Diseño y Evaluación de Incentivos Tributarios en Países en Desarrollo*. Recuperado: [http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives\\_sp.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2018/02/tax-incentives_sp.pdf)

Presidencia de la República de Colombia. (30 de marzo de 1989). *Decreto 624 de 1989*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (11 de Octubre de 2016). *Decreto 1625 de 2016*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (09 de Octubre de 2017). *Decreto 1650 de 2017*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (22 de Noviembre de 2017). *Decreto 1915 de 2017*. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (28 de Diciembre de 2018). *Decreto 2469 de 2018*. Bogotá, Colombia.

Puerto, D. (2019). *Guía didáctica para la apropiación de los incentivos tributarios del decreto 1650 de 2017-ZOMAC Arauca*. San José de Cúcuta, Colombia. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15532/TRABAJO%20FINAL%20ZOMAC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Quintero, L. (s.f) *La responsabilidad social empresarial: una estrategia de gerencia*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/la-responsabilidad-social-empresarial-una-estrategia-de-gerencia-515003> portafolio

Restrepo, A., Vasquez, J. & Ríos, F. (s.f). *Impuesto de Renta y Complementarios*. Universidad EAFIT. Recuperado de [www.eafit.edu.co](http://www.eafit.edu.co): <http://www.eafit.edu.co/escuelas/administracion/consultorio-contable/Documents/boletines/fiscal/b4.pdf>

Rettberg, A., Medina, D., & Pimienta, L. (31 de Agosto de 2018). *Estrategias del empresariado colombiano en la construcción de paz (2017 – 2018)*. Bogotá, Colombia. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3242735>

Rodríguez, D., & Valdeoriola, J. (2014). *Metodología de la Investigación*. Recuperado de [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/77608/2/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n\\_M%C3%B3dulo%201.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/77608/2/Metodolog%C3%ADa%20de%20la%20investigaci%C3%B3n_M%C3%B3dulo%201.pdf)

Sanín, G. J. (28 de Octubre de 2017). *La reglamentación de las ZOMAC*. El mundo.com. Recuperado de <https://www.elmundo.com/noticia/La-reglamentacion-de-las-ZOMAC/361791>

Sentencia C-134 del 2009, (Corte Constitucional 25 de Febrero de 2009).

Sentencia C-927 de 2006 , (Corte Constitucional 11 de Mayo de 2006).

Sentencia T-781/14, (Corte Constitucional 20 de Octubre de 2014).

---

Vargas, X. (2011). *¿Cómo hacer investigación cualitativa? una guía práctica para saber que es la investigación en general y como hacerla de tipo descriptivo, desde la revisión documental.* México: ETXETA, SC. Recuperado de <http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/981/94805617-Xavier-Vargas-B-COMO-HACER-INVESTIGA.pdf>