



***Transparencia del presupuesto de defensa.  
El caso de Colombia***

Andrés Villamizar P.  
Uriel Torres C.  
Paola González C.  
Alfredo Rangel S.

**Julio 2005**



## INDICE

### Capítulo 1

1.1	Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas.....	Pág. 1
1.2	Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa.....	Pág. 13
1.3	Encuadre histórico, cultural y cuantitativo en el que está sustentada la política de defensa.....	Pág. 17
1.4	Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de Defensa.....	Pág. 22
1.5	Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes.....	Pág. 24

### Capítulo 2

2.1	Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria.....	Pág. 32
2.2	Etapas del ciclo presupuestario de defensa.....	Pág. 46
2.2.1	Dificultades derivadas del marco político general, la política de defensa y el diseño del instrumento militar.....	Pág. 46
2.2.2	Formulación del presupuesto de defensa.....	Pág. 56
2.2.3	Aprobación del presupuesto de defensa.....	Pág. 64
2.2.4	Ejecución del presupuesto de defensa.....	Pág. 67
2.2.5	Control interno del presupuesto de defensa.....	Pág. 69
2.2.6	Control externo del presupuesto de defensa.....	Pág. 80
2.2.7	Control de la sociedad.....	Pág. 89

### Capítulo 3

	Conclusiones y recomendaciones.....	Pág. 98
--	-------------------------------------	---------

# Transparencia del presupuesto de defensa. El caso de Colombia

Alfredo Rangel S.  
Uriel Torres C. \*

Con la colaboración de:  
Paola González C. y  
Andrés Villamizar P.

## Capítulo 1º

### 1.1 Análisis global del grado de transparencia de las políticas públicas

Con la Constitución de 1991, Colombia creó un sistema político que cambió la forma de hacer política y de formular las políticas públicas en el país. El concepto de democracia participativa, complemento indispensable de la democracia representativa, pareció ser la reforma más innovadora de la Asamblea Constituyente. Igualmente, la nueva carta política le dio un impulso trascendental al proceso de descentralización política y administrativa, particularmente a través del Sistema Nacional de Transferencias. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, existen aun falencias por resolver, hecho importante para el análisis del grado de transparencia<sup>1</sup> en el proceso de política en el país.

La ley existe<sup>2</sup>, los mecanismos de participación para hacer un mayor control se encuentran estipulados; sin embargo, su aplicación a la hora de formular las políticas públicas a nivel nacional sigue siendo poca. Se puede destacar la participación de la sociedad civil en las entidades territoriales de los ámbitos locales y en determinados temas de política, pero a la hora de aplicarlo al campo nacional, la participación de los ciudadanos es limitada, y en lo que respecta al tema central de este documento –las políticas de defensa y seguridad– la participación ciudadana es casi inexistente. La capacidad efectiva que tienen

---

\* Las apreciaciones vertidas en el presente documento, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no compromete necesariamente la opinión de RESDAL.

<sup>1</sup> “La palabra tiene sus orígenes en la ex Unión Soviética, con el programa de reformas impulsado por Mijail Gorbachov (*Perestroika* y *el glasnot*), como inicio de la transición de la URSS. Cuando se habla de transparencia como sinónimo de democratización, se le debe entender como la posibilidad de abrir procesos tradicionalmente excluidos a la ciudadanía para que ésta se apropie de sus contenidos en diferentes temas y espacios institucionales. Cuando se entiende transparencia como sinónimo de despolitización, ésta debe ser entendida como las demandas sociales mayoritarias y no como los intereses electorales o de cotización de los partidos políticos. Ver Cecilia Álvarez Mazariegos, “Principales retos para mejorar la transparencia Local: El caso de la Participación Ciudadana”., 25 de junio del 2004.

<sup>2</sup> No se puede desconocer que el marco constitucional y legal de Colombia ha favorecido el desarrollo de importantes acciones de participación ciudadana en el control de la gestión pública. Se registran varios instrumentos legales que permiten la participación ciudadana en los procesos locales en determinados temas: La ley 99 de 1993 (medio ambiente), la ley 100 de 1993 (Salud), la ley 115 de 1994 (educación), la ley 134 de 1994 (mecanismos de participación), la ley 152 de 1994 (planes de desarrollo), la ley 142 de 1994 (servicios públicos), la ley 489 de 1998 (democratización de la administración pública y la ley sobre el Sistema de Información para la contratación estatal SICE).

los ciudadanos de manera individual o colectiva para influir sobre la acción del gobierno es limitada y segmentada.

El análisis de las políticas públicas se debe enmarcar en una dinámica socio-política que refleje las distintas perspectivas de los actores involucrados en la problemática a tratar. Dentro del análisis existen tres tipos de modelos o corrientes teóricas relacionados con lo público y el accionar del Estado. Estos modelos son:

- a) El que se centra en **el Estado** como aquel que selecciona las demandas y provee servicios. El Estado actúa independiente de la sociedad y la acción pública resulta del encuentro de los decisores políticos y los altos funcionarios públicos. (Modelo Burocrático)
- b) El que se centra en **la sociedad** como aquella que por medio de la interacción de grupos, clases e individuos determinan la elección de las políticas públicas a desarrollar por parte de las entidades estatales. El Estado es dependiente de la sociedad y la lógica del accionar público esta marcado por la lógica del mercado y lo público es entendido como la elección de los individuos entre alternativas que tienden a maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. (Modelo de Elección Pública)
- c) Y el modelo **mixto** que se basa en la interacción entre la esfera pública y privada y considera tanto los factores internos como externos para el proceso de formulación e implementación de políticas. Se aleja del racionalismo economicista o social y rechaza el ver a la sociedad como un actor sometido al Estado. (Enfoque Neocorporativista, de redes, el neo-institucional, entre otros)<sup>3</sup>

En Colombia, si bien es cierto que el proceso de formulación de algunas políticas se podría encuadrar en alguno de estas teorías, el modelo que más se acerca a la hora de analizar las políticas públicas en general es el de la teoría centrada en la sociedad, dado que existe una interrelación de políticos, funcionarios públicos, grupos de presión y otros sectores de la sociedad civil que participan en la dirección de las políticas públicas de nuestro país. Esto es importante analizarlo pues de ello se desprende el grado de transparencia que puede tener el proceso de la política pública.

En Colombia la planeación del desarrollo tiene una puerta abierta para la construcción de políticas desde la sociedad civil desde la Constitución de 1991 (Art. 339 y 344), pero lamentablemente son pocos los casos en donde la participación efectiva de los ciudadanos haya cambiado el rumbo de la implementación de las políticas. Cabe resaltar que el actual es un proceso reciente y que aun debe ser consolidado y ampliado.

El proceso de la política pública en Colombia como en cualquier otro país, se compone de varias etapas: su "**inicio**, momento en el que un problema transita hacia una situación socialmente problemática percibida por la sociedad y el

---

<sup>3</sup> Roth, A. "Políticas Públicas: formulación implementación y evaluación. Bogotá, Aurora 2002

Estado Institucional; su **formulación o toma de decisiones**, momento en el cual se valoran las posibles alternativas, reciben presiones de los diversos actores, se negocia y se concerta para poder llegar a una decisión; su **ejecución o implementación**, que es la materialización de las decisiones anteriormente tomadas e involucra instituciones estatales, y -lo ideal- una amplia participación privada (empresarial, ciudadana, ONG's, entre otros) y su **evaluación** que hace referencia a la posibilidad de valorar a posteriori los resultados, efectos o impactos de la política pública, ya sea para introducir correcciones o para gestiones públicas futuras.”<sup>4</sup>

Con la Constitución de 1991, el país enfocó sus esfuerzos en intentar hacer una planeación participativa desde el ámbito local hasta el nacional. Por eso se estableció la necesidad de que el Plan de Desarrollo encuadre el proceso de formulación y ejecución de las políticas en un marco elaborado con la acción activa de diferentes sectores sociales, económicos políticos y regionales. “Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son el proceso mediante el cual el mandatario y la ciudadanía materializan el programa de gobierno de éste y las aspiraciones y propuestas de aquellos, para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del municipio o el departamento durante el respectivo período”<sup>5</sup>

La ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en el artículo 342 de la Constitución<sup>6</sup> y en general por el capítulo 2º del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.<sup>7</sup> Durante este proceso las autoridades e instancias nacionales de planificación actúan como entes articulados para la conformación del plan de desarrollo<sup>8</sup> que a su vez sirve de marco para la formulación de políticas públicas en el país. En este proceso de planeación ade-

---

<sup>4</sup> Alejo Vargas, “Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas”, páginas 73-76 Almudena Editores 1999

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Planeación, Lo Público, De la Trocha al Plan de Desarrollo, Dic de 2000 Año 3- Número 8

<sup>6</sup> En este artículo queda establecido que por medio de la ley orgánica del Plan de Desarrollo se establecerán los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo.

<sup>7</sup> Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales encargadas de la planificación en Colombia son: La autonomía, la ordenación de competencias, la coordinación, la consistencia, la prioridad del gasto público social, la continuidad, la participación, la sustentabilidad ambiental, el desarrollo armónico de las regiones, el proceso de planeación, la eficiencia, la viabilidad, la coherencia, la conformación de los planes, la concurrencia, la subsidiariedad y la complementariedad. Ver Ley 152 de 1995

<sup>8</sup> En el artículo 341 de la Constitución Política de 1991 queda establecido que “el Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinente y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los 6 meses siguientes.” Para cualquier aprobación de política de reforma nacional se tiene que pasar por una legislatura que se divide en dos períodos ordinarios, tiene que pasar por una plenaria en cualquiera de las dos Cámaras, sea Cámara de Representantes o Senado. En la primera vuelta debe pasar 4 debates que se aprobarán si se tiene la votación de la mayoría simple (la mitad mas uno de los asistentes de la Comisión, quórum decisorio). En la segunda vuelta con todo lo demás pero su aprobación tendrá que ser con mayoría absoluta mas de la mitad de los miembros de la comisión para la aprobación.

más de la Presidencia de la República intervienen varias entidades encargadas de asistir el proceso de planeación. La más importante es el Departamento Nacional de Planeación (DNP) creado por medio de la Ley 19 de 1958. Tiene como objetivo servir, junto con el Consejo Nacional de Planeación de Política Económica y Social, de conducto por medio del cual el Presidente de la República ejerce su función de máximo orientador de la Planeación Nacional, y constituir el elemento central y coordinador del Sistema Nacional de Planeación.

Dentro de sus múltiples funciones se destacan la de formular el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social y dirigir la preparación y control general de la Nación en lo concerniente a gasto de inversión.<sup>9</sup> Tiene a su cargo la coordinación del trabajo de formulación del Plan Nacional con las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales y las unidades técnicas de los CONPES<sup>10</sup> así como las regiones administrativas y de planificación de que se organicen en desarrollo de los Art. 306 y 307 de la Constitución, como resultado de la Ley de Ordenamiento territorial.

El Plan de Desarrollo es programático y por ello sus máximas autoridades son el Presidente y el CONPES, pero la ley establece las instancias nacionales de planeación: El Congreso de la República, que evalúa la viabilidad del plan y lo aprueba y el Consejo Nacional de Planeación. El Procedimiento para la aprobación del Plan comprende tres fases: formulación, aprobación y ejecución.

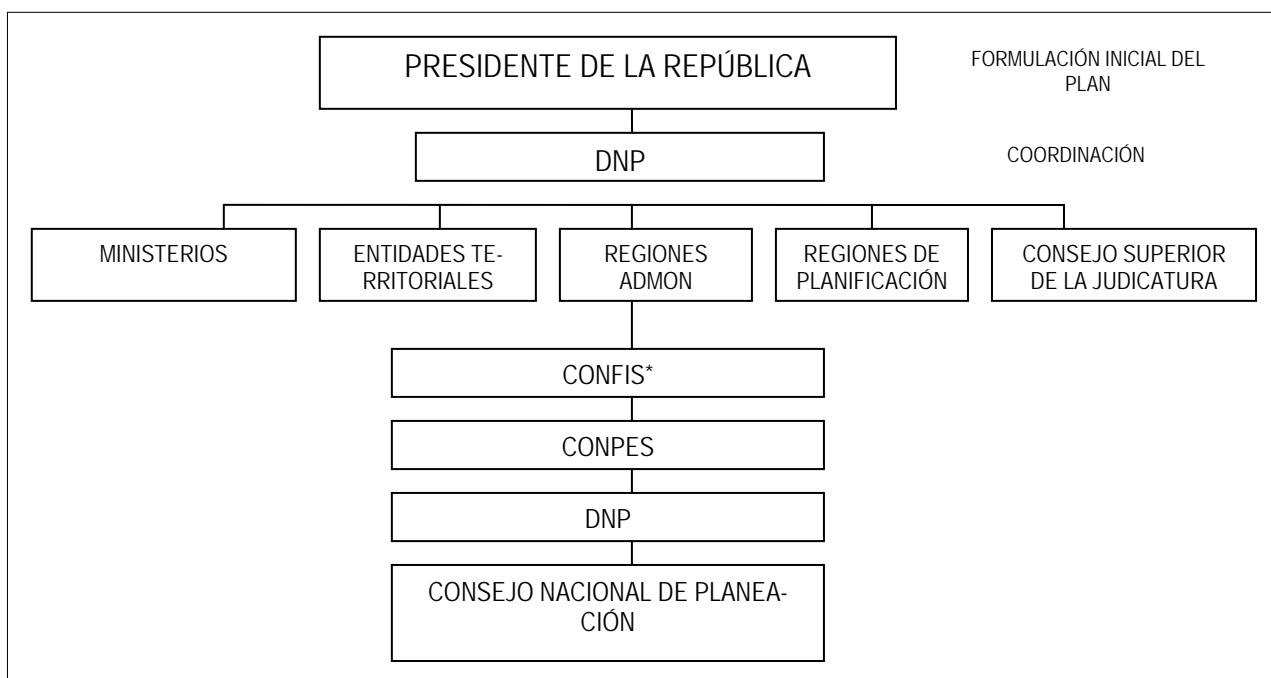
- A) Formulación: Se debe efectuar durante los 6 meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial. (7 de agosto al 7 de febrero) El CONPES emite su concepto y hace los ajustes pertinentes para presentarlo al Congreso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- B) Aprobación: En el Congreso se discute el Plan en primero y segundo debate durante un período de 3 meses. Si cumplido el término no ha sido aprobado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante Decreto.
- C) Ejecución: Se deben elaborar y poner en marcha los planes de acción en cada uno de los organismos públicos de todo orden.

---

<sup>9</sup> Para ver en detalle las funciones del DNP, Ver la ley 19 de 1958 Nov 25.

<sup>10</sup> El Consejo Nacional de Política Económica y Social fue creado por la ley 19 de 1958. Estudia los informes periódicos u ocasionales que le presenta su secretaria ejecutiva, que vendría siendo el DNP que se encarga de coordinar todos los documentos para discutir en sesión. Aprueba el Plan de desarrollo económico y social, la inversión pública, el plan financiero del sector, establece el programa macroeconómico anual, analiza el monto y distribución de las utilidades y el superávit de las entidades descentralizadas a ser incorporadas y emite conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la nación a los contratos de crédito interno y externo de las entidades públicas.

## Autoridades e instancias Nacionales de Planeación



Fuente: Ruth Saavedra Guzmán "Planificación del desarrollo" Capítulo III página 194

\* El CONFIS es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal. Esta integrado por el Ministro de Hacienda quien lo preside, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Consejero Económico de la Presidencia de la República, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.

Elaborar los planes de desarrollo tanto en el ámbito nacional como en el ámbito territorial, es una obligación constitucional. En el artículo 339 se establece que "habrá un plan nacional conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las orientaciones generales de la política económica, social y ambiental adoptadas por el gobierno. En esta parte del plan deberá incluirse de manera específica cada uno de los proyectos y programas con sus objetivos, metas, estrategias y acciones. Estos deben ser verificables y medibles y por tanto deben tener indicadores. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución". Debe contener la cuantificación de los proyectos y programas, así como la especificación del monto y origen de los recursos para financiarlos (artículo 339). Para lo concerniente a este trabajo se hará una pequeña enumeración de los mecanismos de participación que existen a la hora de la construcción colectiva del plan que trae consigo la formulación e implementación de las políticas públicas. Estos procesos a pesar que están establecidos para el orden nacional, se dan principalmente en los espacios locales.

La ley 152/94 legitima una serie de mecanismos que inciden directamente en la elaboración participativa de planes de desarrollo dentro de cada una de las entidades territoriales. Se señala como uno de los principios rectores en materia de planeación la participación: “Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley.”<sup>11</sup> Dentro de los mecanismos se encuentran los siguientes:<sup>12</sup>

- a) Los **diagnósticos participativos** que consisten en identificar los lineamientos sobre los cuales se va actuar, y confirmarlos con la información que tienen los habitantes de las entidades territoriales o los afectados del sector. Con este mecanismo se busca clarificar la información y hacer de la ciudadanía un actor activo a la hora de proponer soluciones.
- b) Las **mesas de trabajo** por temas. Estas mesas intentan que con la participación de funcionarios públicos y ciudadanos de diversos sectores, se puedan entablar diálogos sobre temas como el desarrollo social, la seguridad, los servicios públicos, el medio ambiente, etc.
- c) Las **audiencias públicas y los cabildos abiertos**. Esto se utiliza como mecanismo de legitimación de las propuestas y procesos para ratificar y/o aprobar las propuestas del plan de desarrollo. Las audiencias públicas están reglamentadas en la Constitución y por la ley 489 de 1998 sobre “Democratización y Control Social a la Gestión Pública”, la cual señala “cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrán convocar audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas programadas a cargo de la entidad y en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos e intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de éstas tengan carácter vinculante para la administración.”<sup>13</sup>
- d) Las **Audiencias públicas consultivas**. “La definición de los proyectos específicos será el resultado de un proceso de concurrencia de los Gobiernos nacional, departamental y de Bogotá y del Congreso Nacional, con la participación de delegados de los Alcaldes, previa la realización de audiencias públicas consultivas. Dicha definición se hará en conformidad con la presente Ley y deberá concretarse con anterioridad a la presentación de la Ley General de Presupuesto para la vigencia 2004. (Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario). Por medio del decreto 1940 de 2003 se reglamentó parcialmente el artículo 6 de la ley 812. En el decreto se expone que estas audiencias tienen como finalidad la elabora-

---

<sup>11</sup> Ley 152 /94

<sup>12</sup> Consejo Nacional de Planeación, Lo Público, De la Trocha al Plan de Desarrollo, Dic de 2000 Año 3- Número 8

<sup>13</sup> Ver Ley 489 de 1998 sobre “Democratización y Control Social a la Gestión Pública”



ción de un listado de proyectos prioritarios de inversión.

- e) Las **Veedurías ciudadanas**. La ley 563 de 2000 reglamenta las veedurías ciudadanas. Se entiende por ellas el “mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades: Administrativa, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público. Todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán constituir veedurías ciudadanas.”<sup>14</sup>

En Colombia se empezó a hablar de planeación desde 1945 y se profundizó con la creación de la Comisión de Planeación que tenía a su cargo discutir el Plan de Desarrollo Económico y Social pero que nunca llegó a integrarse. Durante la década de los cincuenta, se crean los siguientes organismos: El Comité de Desarrollo Económico y la Oficina de Planeación, el Consejo de Planificación Económica, la Dirección Nacional de Planeación Económica y Fiscal, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Desde ese momento y con la aplicación de la Ley 19 de 1958, la planificación adquiere una nueva dimensión en nuestro país. Desde la década de los setenta todos los gobiernos han comenzado a presentar un plan de desarrollo; El primero fue presentado por el Presidente Misael Pastrana Borrero y se llamó “Las cuatro estrategias. 1971-1974”<sup>15</sup>. El siguiente fue el “Plan para cerrar la brecha. 1975-1978”<sup>16</sup> del presidente Alfonso López Michelsen; le siguió el “Plan de Integración Nacional, PIN 1979-1982” del presidente Julio Cesar Turbay<sup>17</sup>; siguió el Plan de “Desarrollo con equidad. 1983-86”<sup>18</sup> del presidente Belisario Betancur. Con el presidente Virgilio Barco se emprendió el “Plan de Economía Social, PES 1987-90.”<sup>19</sup>; con el presidente Cesar Gaviria se desarrolló el plan de la “Revolución Pacífica, 1990-1994”<sup>20</sup>. Con el gobierno de Ernesto Samper se emprendió el plan “El

---

<sup>14</sup> Ver Ley 563 de 2000

<sup>15</sup> Las cuatro estrategias del plan de desarrollo fueron: El desarrollo urbano sustentado en la industria edificadora, incrementar las exportaciones, mejorar la productividad agrícola y la distribución de la propiedad rural y la distribución y redistribución del ingreso.

<sup>16</sup> Los objetivos del plan eran: Destinar la inversión pública a obras en ciudades y zonas rurales más pobres, estimular la industria productora de bienes de consumo popular, y hacer programas de servicios sociales a la población más pobre como el *Plan de alimentación y nutrición*.

<sup>17</sup> El plan planteó básicamente dos dimensiones: El desarrollo de una infraestructura de vías y medios de comunicación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos (salud, educación y empleo)

<sup>18</sup> Los objetivos de este plan fueron: El crecimiento económico con estabilidad, créditos para la producción, la vivienda como factor impulsor y la protección al trabajo y a la industria nacional.

<sup>19</sup> Se propuso desarrollar tres pilares fundamentales: El plan para la erradicación de la pobreza, el plan nacional de rehabilitación y El plan de desarrollo integral campesino.

<sup>20</sup> El plan se fundamentó en tres pilares: Conjunto de reformas estructurales, la concentración de las actividades del Estado y las reformas institucionales

salto Social 1994-1998”<sup>21</sup> y con Andrés Pastrana el “Cambio para construir la paz, 1998-2002”.<sup>22</sup>

Con el gobierno de Gaviria se empezó a hablar por primera vez de una política de defensa y seguridad (Estrategia Nacional contra la Violencia), pero solo fue con el Plan de Desarrollo del presidente Álvaro Uribe “Hacia un estado comunitario, 2002-2006” que se habla no sólo de una política pública en el tema de la seguridad y defensa (Política de Seguridad Democrática) sino que como complemento se involucró un capítulo en el plan de desarrollo nacional dedicado al tema de seguridad nacional.<sup>23</sup> Los objetivos consignados en el plan y que hacen parte de los lineamientos en los que se intentan dirigir las políticas públicas del país se resumen en: 1. Brindar seguridad democrática. 2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo 3. Construir equidad social. 4. Incrementar la transparencia y la eficiencia del Estado. Sin duda, estos objetivos a pesar de su buena intención plasmada en el plan de desarrollo, distan mucho de la realidad.

Actualmente el gobierno de Álvaro Uribe Vélez adelanta un Programa de Renovación de la Administración Pública.<sup>24</sup> La intención de este programa es la creación y consolidación de un Estado gerencial capaz de tener una gestión transparente e íntegra, eficiente en el manejo de los recursos públicos y al servicio del ciudadano. El DNP será el responsable del programa y los coejecutores de la reforma serán la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio de Hacienda, el Departamento Administrativo de la Función Pública y cada ministerio en lo pertinente. Dentro del programa se prevé el elemento de la **transparencia** dentro del proceso de planeación de las políticas públicas. Para ello se promoverá el manejo gerencial de los recursos humanos. Se pretende hacer el nombramiento, la selección y la promoción de funcionarios del Estado como una cuestión exclusiva al mérito, la competencia y la capacitación para el cargo al cual se aspira. Para garantizar que exista transparencia en el nombramiento de los funcionarios públicos se aplicará un modelo de evaluación de la gestión pública para que exista una evaluación mutua tanto de los altos mandatarios como de los funcionarios.

De igual forma se creará un servicio al ciudadano y se intentará aumentar la participación de la sociedad civil con el fin de mejorar la calidad de los servicios prestados, de fortalecer los mecanismos de atención al ciudadano y de promover las veedurías comunitarias. Para esto se comenzarán a implementar las siguientes actividades: A) fortalecimiento de los sistemas de divulgación y premio a las mejores prácticas de servicio ciudadano y capacitación a los funcionarios en esta materia. B) adopción de medidas que permitan reducir en dura-

---

<sup>21</sup> Su plan de gobierno, le dio continuidad al modelo neoliberal de su antecesor. Hizo énfasis en tres aspectos: El desarrollo social, la competitividad y la protección del medio ambiente.

<sup>22</sup> El plan definió cuatro estrategias: 1. Hacia un Estado participativo. 2. Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstrucción del tejido social. 3. Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades. 4. Las exportaciones como motor de crecimiento.

<sup>23</sup> Sin embargo, cabe aclarar que el tema de seguridad y defensa nacional ha sido tocado de manera tangencial y ocasionalmente en los planes nacionales de desarrollo.

<sup>24</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

ción y número los trámites relacionados con los procesos de interacción de la ciudadanía y el Gobierno Nacional.

Cada entidad, dentro de la organización existente y con su capacidad actual, deberá crear un sistema que garantice el acceso permanente a la información por parte del ciudadano y el efectivo ejercicio del derecho de petición<sup>25</sup> de sus respectivos usuarios y de la misma forma se harán veedurías comunitarias para promover y facilitar la interacción en todas las actividades de la administración<sup>26</sup>.

El plan adelanta una serie de reformas verticales que tienen que ver con las acciones que cada ministerio o entidad adopte en su interior y unas reformas transversales que son de alcance multisectorial, es decir, que incumben a todos los ministerios y a todas las entidades. Las principales reformas transversales que para este informe son importantes son: la Organización de la administración nacional, el empleo público, los sistemas de información, el Gobierno en Línea, los sistemas de compras y contratación estatal, los organismos de control interno y externo, un nuevo sistema presupuestal y de gestión por resultados, gestión de archivos fijos, defensa jurídica del Estado, simplificación y calidad normativa y funciones de reglamentación y supervisión. Con esto se intenta garantizar de la más amplia publicidad a los procesos contractuales, así como una capacitación oportuna de los funcionarios llamados a intervenir en dichos procesos. Se prestará una particular atención a la participación de las veedurías comunitarias, la realización sistemática de audiencias públicas en la adjudicación de contratos y se promoverán las auditorias externas en la materia.

El siguiente cuadro muestra algunos de los resultados hasta ahora obtenidos por el Programa de Renovación de la Administración Pública<sup>27</sup>.

<b>NUEVA CULTURA DE GESTIÓN DE LO PÚBLICO</b>					
	UNIDAD DE MEDIDA	RESULTADOS 2004	META 2004	RESULTADO ACUMULADO URIBE	META CUATRIENIO
Audiencias públicas de evaluación de pactos por la transparencia	No de audiencias	8	32	34	96
Levantamiento de inventarios con diagnóstico jurídico, físico y contable	No de inmuebles	2396	2000	2396	6000
Pactos de transparencia suscritos en entidades territoriales	No de pactos	212	160	220	160

<sup>25</sup> Es el derecho fundamental que tienen todas las personas a presentar peticiones a las autoridades públicas o a las particulares que cumplen funciones públicas para lograr una respuesta pronta y efectiva sobre determinado tema. Ver artículo 23 de la Constitución.

<sup>26</sup> Ver la Ley No 790 "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República."

<sup>27</sup> Otros resultados son: déficit fiscal consolidado de 1,2% del PIB, reducción de la deuda pública en 2,7 puntos porcentuales del PIB, crecimiento del recaudo tributario en 17% frente a 2003.

Entidades de la Rama Ejecutiva rediseñadas y ejecutadas	No de entidades	67	51	145	121
Entidades registradas en el Sistema único de Información personal	No de entidades	24	148	24	300
Entidades que han mejorado sus sistemas de control interno	No de entidades	679	750	679	1350
<b>NUEVA CULTURA DE GESTION DE LO PUBLICO</b>					
Monto del Presupuesto de Inversión de la Nación evaluado	Porcentaje	13.43	19.5	13.43	23.9
Generación de ingresos y/o ahorros por gestión productiva de activos	\$ Millones	36.5	35	71.5	175
Recursos ahorrados en la Rama Ejecutiva por racionalización de personal	\$ Millones	209.889	209.889	682.51	946.767
<b>DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL</b>					
Departamentos cuyo desempeño fiscal ha sido medido y analizado por el DNP	No de departamentos	31	32	31	32
Gobernadores vinculados a programas de cooperación técnica especializada en temas de buen gobierno y alta gerencia, seguridad democrática y transparencia	No de gobernadores	21	15	21	32
Municipios cuyo desempeño fiscal ha sido medido y analizado por sus respectivos departamentos	No de municipios	1055	801	1.055	1.098
Entidades territoriales fortalecida en depuración de información financiera, mejoramiento de ingresos y saneamiento de pensiones	No de entidades	30	30	42	143
Reformas normativas de ordenamiento territorial presentadas y gestionadas durante el cuatrienio	No de reformas	2	2	3	6
<b>FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</b>					
Procesos de control social ejecutados por los jóvenes	No de procesos	276	120	391	680
Redes departamentales formadas en control social	No de redes	12	12	16	32
Veedores capacitados para el control social en la gestión de lo público	No de veedores	5592	2.625	15.968	12.055

Fuente: Reporte de Evaluación No 23, Renovación de la Administración Pública. "Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario", DNP, Marzo 2005

De igual forma y como mecanismo para evaluar el grado de transparencia en el proceso de las políticas públicas, el Estado Colombiano cuenta con un Sistema de Evaluación de las Gestión Pública (SINERGIA), el cual busca orientar la administración pública hacia el alcance de resultados efectivos. El DNP lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados e impactos de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión. Este Sistema cuenta con: a) un seguimiento a resultados, una evaluación focalizada y una difusión de resultados. Estos tres elementos sirven de base para la toma de decisiones presupuestales y decisiones sectoriales.

Una de las actividades más importantes es la de hacer un seguimiento a los resultados del Plan Nacional de Desarrollo. Los ministros y los directores de departamentos administrativos establecen unas metas para el año en curso y para los 4 años del plan con base en determinados objetivos de política sectorial. A partir de esto se monitorea con periodicidad semestral el avance en el cumplimiento de las metas. Todo esto con la intención de que cada uno de los sectores, entidades y departamentos administrativos lleven un control periódico de su gestión. De igual forma sirve para que se haga buen uso de la distribución de los recursos, para retroalimentar la planeación a partir del análisis y medición de los resultados y para rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

SINERGIA cuenta con dos instrumentos para hacer seguimiento: los documentos CONPES y el Plan indicativo. El primero es la principal herramienta para hacer un seguimiento a las metas de los diferentes ministerios y departamentos administrativos tanto para los años en curso como para el cuatrienio en general. Con esto se oficializan las metas y los ministros y directores de los departamentos se comprometen a su cumplimiento ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El plan indicativo es el instrumento mediante el cual las entidades definen sus objetivos y los indicadores respectivos de acuerdo con las Políticas del plan nacional de desarrollo y otras políticas sectoriales. Cada entidad tiene su plan indicativo y registra la información concerniente con sus indicadores, de tal forma que puede llegar hacer un seguimiento interno de objetivo y metas.

Actualmente, Transparencia por Colombia<sup>28</sup>, está desarrollando un índice de Integridad de Gobiernos, Asambleas y Contralorías departamentales que sirve como herramienta de la sociedad civil para medir los riesgos de corrupción en las principales instituciones públicas de los 32 departamentos del país. Éste evalúa a las entidades anualmente en tres factores: transparencia, investigación y sanción e institucionalidad y eficiencia. En el índice de Integridad del 2003-2004 muchas entidades públicas registraron un alto riesgo de corrupción. De las 146 entidades evaluadas, solo tres<sup>29</sup> presentan niveles óptimos y más de 68 presentan altos riesgos de corrupción. El 53% de las entidades calificadas se encuentra en alto y muy alto riesgo de corrupción, con calificaciones

---

<sup>28</sup> Es una Corporación que actúa en la formulación de principios y aplicación de instrumentos contra la corrupción, y la gestión de lo público interesada en la rendición de cuentas.

<sup>29</sup> Solo la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, Bancoldex y el Hospital Militar presentaron los menores riesgos de corrupción.

inferiores a 70, donde 100 es la más alta. En el informe se señala mejoras en las calificaciones de la Cámara de Representantes, El Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Transporte. Preocupan las bajas calificaciones obtenidas por los Ministerios y las Superintendencias, sectores que por su responsabilidad en la definición de políticas públicas y en la vigilancia y control de la administración pública deberían tener un mejor desempeño<sup>30</sup>.

En la parte de rendición de cuentas a nivel internacional y nacional existen una serie de acuerdos, convenios y conferencias que han ayudado a fortalecer el proceso de transparencia en las políticas públicas de nuestro país. En el mes de mayo de 1999, los cinco países que componen la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) acordaron modificar sus normas de contratación pública, con el fin de inhabilitar de cualquier licitación a aquellas empresas que hayan sido sancionadas por incurrir en actos corruptos. De igual forma, se sancionó en 1997 la ley que regula las acciones de cumplimiento, que pueden ser presentadas por cualquier ciudadano en contra de una autoridad pública que no esté cumpliendo debidamente con sus responsabilidades bajo la ley. Con la asesoría de expertos de Argentina, Chile, Bolivia, el Reino Unido y Colombia así como con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno Británico, el Presidente Andrés Pastrana lanzó el 9 de junio de 1999, el *Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción*<sup>31</sup>. Este Programa tiene por objeto coordinar la implementación de las políticas gubernamentales orientadas a disminuir la corrupción en la Administración Pública y abogar por la modificación a la estructura interna de la *Comisión Nacional para la Moralización* creada en 1995. En 1999 el Vicepresidente colombiano, Gustavo Bell, estableció un Sistema Nacional de Transparencia (SINATRA), por medio del cual se mide el comportamiento en el manejo de los recursos transferidos. Asimismo, mediante la Resolución 320 de 1998, la Contaduría General de la Nación dispuso que los responsables de las dependencias del Control Interno en cada entidad estatal deben presentar un informe periódico en el que se indique el resultado de su evaluación del manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información. De igual forma durante el gobierno de Álvaro Uribe, se han implementado los Pactos por la Transparencia que buscan adelantar con los departamentos, las capitales, las corporaciones autónomas regionales y algunos municipios del país, el seguimiento al cumplimiento de políticas públicas que puedan fomentar la transparencia en la administración pública con la participación de la sociedad civil y de los órganos de control, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía general de la Nación<sup>32</sup>.

Si bien estos son avances en el fortalecimiento de la transparencia en el proceso de las políticas públicas de nuestro país, no se puede desconocer que aun existen demasiados obstáculos para que la sociedad civil se involucre de una manera activa en el proceso, más aun en temas como los de la seguridad

---

<sup>30</sup> Para ver información detallada ver [www.transparenciacolombia.org.co](http://www.transparenciacolombia.org.co)

<sup>31</sup> El programa tiene como objetivos estratégicos: 1) La formación de valores éticos en los servidores públicos, el mejoramiento de la eficiencia y transparencia en la gestión pública y 3) el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social.

<sup>32</sup> Ver [http://www.anticorrupcion.gov.co/estrategia\\_reg/mapa/pactos.htm](http://www.anticorrupcion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm)

y la defensa. El establecimiento de la Política de Defensa y Seguridad de nuestro país debe ser el marco general mediante el cual la nación fija los lineamientos generales en los cuales la defensa nacional desarrolla sus actividades. Lo ideal sería que los decisores de política y diversos sectores de la sociedad participaran en la creación de la estrategia a desarrollar. La defensa nacional es un bien público, le concierne a toda la sociedad, su consumo es de todos sin exclusión ni propiedad alguna. En América Latina este tipo de políticas ha estado en manos de militares y, en menor medida, de funcionarios de los Ministerios de Defensa y Hacienda.

## **1.2 Análisis particular del grado de transparencia con el cual el gobierno nacional diseña la política de defensa.**

Si bien se puede afirmar que los mecanismos a través de los cuales el gobierno colombiano diseña sus políticas son relativamente transparentes, particularmente desde la implementación de la reforma constitucional de 1991, el sector defensa merece un tratamiento aparte debido a que sus dinámicas son peculiares y no siguen necesariamente los patrones de transparencia, control y participación ciudadana de las demás políticas públicas. Esto es hasta cierto punto lógico y comprensible, particularmente para un país que enfrenta un conflicto armado interno, pues hay elementos de esta política que requieren ser manejados con cierta discreción.

Aun así, la falta de transparencia es un aspecto negativo que, en términos generales, le resta legitimidad e inclusive efectividad a una política de defensa y seguridad. Si se entiende que cualquier política de esta índole en Colombia tiene como objetivo fundamental superar el conflicto armado, bien sea a través del uso de la fuerza militar, de la negociación política o, probablemente, a través de una combinación de las dos, la legitimidad y el grado de aceptación que la política tenga en la población y la sociedad civil determinarán, en buena medida, su efectividad. El centro de gravedad de todo conflicto interno, particularmente de una campaña contrainsurgente, es el apoyo de la población civil y la legitimidad del régimen que lucha por consolidar su autoridad.

Las armas con las que una democracia se defiende de la agresión de una minoría armada recalcitrante deben estar enmarcadas, por completo, en el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos. Por ello, aumentar la transparencia en la formulación y la ejecución de la política de defensa no tiene porque ser visto como una amenaza contra la seguridad. Por el contrario, las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos de inteligencia deben estar regidos por los más estrictos estándares de transparencia. Lo mismo se puede afirmar en cuanto a las relaciones con los países vecinos. Colombia tiene una larga tradición de vecino pacífico, por lo que adelantar cualquier programa de fortalecimiento de su capacidad militar debe ser

manejado en un contexto de fraternidad que enfatice no solo la transparencia sino la capacidad defensiva/disuasiva más que la capacidad ofensiva.<sup>33</sup>

Lo cierto es que en Colombia no existían, hasta 1991, unos mecanismos lo suficientemente accesibles a la opinión pública como para garantizar la transparencia en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas y presupuestos de defensa. Para analizar la evolución de estos mecanismos es necesario hacer un recuento de los principales hitos en la estructura de las relaciones civiles-militares en Colombia durante las últimas cinco décadas. El primero de estos hitos lo marco la instauración del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957). Esta breve interrupción de la democracia fue motivada por el desbordamiento de la violencia partidista tras el asesinato del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán, el nueve de abril de 1948. Colombia, a diferencia de muchos países de la región no había tenido una tradición de golpes militares ni de participación del establecimiento castrense en la política. Por el contrario, las Fuerzas Armadas se habían caracterizado hasta entonces por su debilidad institucional, su poco peso político y social y su escasa presencia en el devenir de la sociedad. Prueba de ello fueron los muy limitados presupuestos que les fueron asignados.

Durante el Gobierno de las Fuerzas Armadas<sup>34</sup>, éstas cobraron una mucho mayor importancia para la sociedad, erigiéndose como garantes del orden y la unidad nacional y asumiendo un papel mucho más protagónico en lo político. Iniciaron también un lento proceso de modernización y fortalecimiento que incluyó, por ejemplo, la construcción del Fuerte Tolemaida (ubicado a unos 100 kilómetros al sur occidente de Bogotá), que sigue siendo hasta hoy la más importante base militar del país y una de las más grandes de Latinoamérica y la creación del Comando General de las Fuerzas Militares. El gobierno de Rojas Pinilla, sumado a la participación de Colombia en la Guerra de Corea marcaron, sin lugar a dudas, el nacimiento de las Fuerzas Militares modernas en Colombia.

Tras cuatro años de gobierno militar (tres de Rojas y uno de una junta militar establecida tras la caída del General como mecanismo de transición a la democracia) se estableció el llamado Frente Nacional, acuerdo político entre los dos principales partidos políticos, el Liberal y el Conservador según el cual la Presidencia de la República se alternaría entre ellos cada cuatro años, mientras que la totalidad de la administración pública se dividiría en mitades iguales, desde la participación en el gabinete ministerial hasta el más modesto cargo público.

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, antes que pensar en adquirir un número elevado de tanques de guerra para contrarrestar la capacidad con la que cuenta Venezuela, se podría pensar en adquirir armamento anti-tanque que permita defenderse más no conducir operaciones ofensivas.

<sup>34</sup> Como lo resalta el General (Ret.) Álvaro Valencia Tovar, “el llamado ‘Gobierno de las Fuerzas Armadas’ no lo había sido tanto por la participación de los hombres en uniforme en las altas posiciones del Estado, posiblemente por su inexperiencia de la cosa pública, sino especialmente por el peso indudable de la cuestión política.” Valencia Tovar recuerda que tan solo tres oficiales formaron parte del primer gabinete, incluyendo el Ministro de Guerra. Los demás eran miembros del Partido Conservador. Valencia Tovar, Álvaro (Director Académico) *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia, Tomo III –Ejército* (Bogotá: Editorial Planeta, 1993), pg.101.



El primer presidente elegido bajo este acuerdo, el liberal Alberto Lleras Camargo, buscó antes que nada reestablecer la normalidad en las relaciones civiles-militares, obviamente perturbadas por el interregno. Apenas una semana después de un fallido golpe militar, aparentemente dirigido a reinstaurar a Rojas Pinilla en el poder, se reunió con la oficialidad de las Fuerzas Armadas reunida en el Teatro Patria (ubicado en el Cantón Norte, principal guarnición militar de Bogotá). Lleras, reconocido por su frágil figura física pero enorme prestigio y autoridad moral, se presentó sin edecanes ni comitiva y pronunció un discurso de proporciones históricas:

Como estoy ahora aquí, solo, entre ustedes, así estaré hasta el término de mi mandato. Esta frágil figura será, hasta el límite de sus capacidades y de sus energías, el símbolo de la voluntad nacional. Se puede quebrantar con un gesto, con un ademán, sin esfuerzo alguno. Pero si se le quiebra, se quiebra con ella la historia de la República, y la honra de las Fuerzas Armadas<sup>35</sup>

Toda la vida de ustedes ha estado dedicada a aprender a obedecer y, como consecuencia, a saber mandar, cuando les llegue su tiempo, pero a mandar personas que no deliberan sobre sus órdenes ni las discuten. Es un ejercicio, radicalmente distinto del mandato en la vida civil. (...) La política es el arte de la controversia, por excelencia. La milicia, el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran en la política lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas.

“Yo no quiero que las Fuerza Armadas decidan cómo se debe gobernar a la nación, en vez de que lo decida el pueblo, pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se debe manejar las Fuerzas Armadas, en su función técnica, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal”<sup>36</sup>.

En este legendario discurso plasmó lo que sería la estructura de las relaciones civiles-militares durante las próximas tres décadas, al instar a los militares a mantenerse alejados de la política, respetando en todo momento su condición de no-deliberancia. Como contraprestación, el estamento civil se mantendría al margen del quehacer diario de la actividad castrense, otorgándole amplia autonomía y libertad de acción a las Fuerzas Armadas para cumplir con su deber constitucional. Sin saberlo, Lleras se adelantó al modelo planteado por Samuel Huntington en su obra magistral *El Soldado y El Estado*, conocido como ‘Control Objetivo’.<sup>37</sup>

Este modelo, que fue supremamente útil como herramienta de normalización y estabilización de las relaciones civiles-militares y reestablecimiento de la democracia, significó también que durante más de treinta años los civiles se mantuvieron casi completamente al margen de los asuntos militares y de segu-

---

<sup>35</sup> Villar Borda, Leopoldo, *Alberto Lleras El Último Republicano* (Bogotá: Editorial Planeta, 1997), pg.320

<sup>36</sup> Alberto Lleras Camargo, *Sus mejores páginas*, Lima, Editora Latinoamericana S.A. 2º Festival del Libro Colombiano.

<sup>37</sup> Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1959). Cabe destacar que el discurso de Lleras fue pronunciado un año antes de la publicación del mencionado libro, lo cual hace aun más meritorio y visionario su enfoque. Según Huntington, la mejor manera de garantizar el control civil sobre el poder militar y a la vez maximizar la efectividad y profesionalismo de las fuerzas armadas es cavarle un nicho a los militares independiente de la política y al mismo tiempo reconocerles su autonomía profesional. Para un excelente análisis de este tema ver, Eliot A. Cohen, *Supreme Command Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2002, especialmente el apéndice “The Theory of Civilian Control”).

ridad nacional. Esta situación se derivó en buena medida de la decisión de entregarle el Ministerio de Guerra al oficial en servicio más antiguo, convirtiendo un cargo esencialmente político en la culminación de la carrera y la jerarquía militar. Esto surgió en parte debido a que según el acuerdo del Frente Nacional los ministerios debían ser repartidos en igual número a los dos partidos tradicionales. Como en el momento existían trece carteras se decidió darles a los militares –que no tenían afiliación partidista explícita– un cupo en el gabinete y así mantener la paridad política pactada.

Esto cambió radicalmente en 1990 con la llegada a la Presidencia de la República de César Gaviria Trujillo y con la promulgación, en 1991, de la nueva Constitución Política. Gaviria designó a Rafael Pardo Rueda, hasta entonces su Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad, como el primer Ministro de Defensa civil en cuarenta años.<sup>38</sup> También se creó la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad encargada de manejar las inversiones públicas, con el fin de analizar y monitorear el gasto en defensa y seguridad.

Estas reformas trajeron consigo una mucha mayor transparencia, tanto en la formulación de las políticas concernientes a la defensa y la seguridad nacional, como en el manejo de los presupuestos asignados a esas mismas áreas. De hecho la administración Gaviria fue la primera en promulgar de manera pública y concertada una política nacional de seguridad, conocida como “Estrategia Nacional contra la Violencia”. Su enfoque, como claramente lo sugiere el título, era de índole interno, enfocada hacia las tres principales amenazas contra la seguridad: guerrillas, narcotráfico y grupos paramilitares. Adicionalmente, el gobierno Gaviria buscó ampliar el debate frente a la crisis de credibilidad de la Policía, ocasionado por los crecientes índices de corrupción que esta entidad presentaba, al establecer una comisión externa de evaluación.

Los dos últimos gobiernos han adoptado, igualmente, mecanismos a través de los cuales se ha buscado abrir el debate y aumentar la transparencia en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de defensa. Andrés Pastrana, por ejemplo, a través de su primer ministro de defensa, Rodrigo Lloreda, convocó a una serie de expertos de la academia y de las organizaciones no gubernamentales para que participasen en la discusión sobre el proceso de reforma a las Fuerzas Militares que esa administración inició.

Igualmente, Álvaro Uribe, aun desde que estaba en campaña como candidato, hizo públicas sus propuestas sobre seguridad y defensa, a través de sus “1000 Puntos”. Una vez posesionado, a través del mecanismo conocido como los Consejos Comunitarios de Gobierno se busca acercar al ciudadano a la toma de decisiones de política.

En la formulación de la “Política de Seguridad Democrática”, la entonces Ministra Martha Lucía Ramírez convocó reuniones con expertos en el área del conflicto armado en la que se presentó un primer borrador del documento. Es-

---

<sup>38</sup> Para un análisis pormenorizado de esta transición y sus implicaciones ver Rafael Pardo Rueda, *De Primera Mano, Colombia 1986-1994: Entre Conflictos y Esperanzas* (Bogotá: Editorial Norma, 1996)

ta reunión, de carácter privado desarrollado en el despacho de la Ministra, fue complementada luego por una presentación hecha a los industriales y líderes del sector privado. Otros ministerios y la Presidencia participaron activamente en la formulación del documento.

En lo que se refiere al presupuesto militar, se podría argumentar que las piezas del rompecabezas, al menos una buena parte de ellas está ahí, disponible, para que aquellos interesados –académicos, miembros del parlamento, periodistas, entre otros– lo armen. Sin embargo, no debería ser tan difícil. Cabe resaltar que no existe el interés por parte de esa misma opinión pública por hacer el seguimiento y control que a la misma le corresponde, especialmente si para lograrlo debe conseguir las piezas y armarlas.

Lo que hace falta es un verdadero Libro Blanco de la Defensa, es decir, un documento que compile y ponga en orden todas las piezas del complejo rompecabezas que representa la política de defensa, incluyendo las políticas, estrategias, prioridades, enfoques, planes, programas y presupuestos, entre otros. Hay actualmente una tendencia en los Estados que se han embarcado en un proceso de democratización a elaborar este tipo de documentos.

Un estudio muestra que la contribución más importante de contar con un Libro Blanco de la Defensa es el proceso mismo a través del cual el gobierno lo elabora. En primer lugar por los beneficios derivados del proceso de investigación nacional e internacional; en segundo lugar, por el desarrollo de un concepto de seguridad nacional y la guía de planeamiento de defensa; en tercer lugar, por la definición de políticas y prioridades y la construcción de consensos entre civiles y militares que toman parte del proceso. Asimismo, es particularmente útil para presentar la política a la opinión pública nacional.<sup>39</sup>

### **1.3 Encuadre histórico, cultural y cuantitativo en el que está sustentada la política de defensa.**

Si bien este trabajo se enfocará en el periodo 1990-2005, es necesario hacer un breve repaso de los antecedentes históricos del gasto militar en Colombia. Esta nación tuvo, a lo largo de casi todo el Siglo XX, una tradición de gasto militar extremadamente bajo, así como una ausencia casi total de políticas públicas enfocadas a preservar la seguridad de la nación. Por ejemplo, de los Planes de Desarrollo aprobados por los últimos nueve gobiernos tan solo el de Álvaro Uribe contiene un capítulo dedicado al tema de la seguridad.

---

<sup>39</sup> John A. Cope, Laurita Denny, “Defense White Papers in the Americas: A Comparative Analysis”, Institute for National Strategic Studies, Washington DC, abril de 2002. Disponible en [http://www.ndu.edu/inss/press/Occasional\\_Papers/DWPI.pdf](http://www.ndu.edu/inss/press/Occasional_Papers/DWPI.pdf)

Durante las primeras tres décadas<sup>40</sup> este gasto representó menos del 1% del PIB en promedio, situación que cambió a raíz del enfrentamiento con el Perú, tras la ocupación por parte del país vecino de la ciudad de Leticia en septiembre de 1932. Durante los dos años que duró el conflicto colombo-peruano, el gasto militar alcanzó niveles de más del 3% del PIB, relativamente altos para Colombia pero aun así sorprendentemente bajos para un país en guerra; una vez superado el conflicto, el gasto militar pronto se redujo a menos del 1.5%, promedio que se mantendría durante cerca de veinte años. Aun durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), el gasto militar en Colombia estuvo por debajo de su tendencia histórica.<sup>41</sup>

El recrudecimiento de la violencia interna hacia comienzos de los años cincuenta, derivada del magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán en 1948, ocasionó un repunte del gasto en defensa y seguridad, el cual se duplicó en términos proporcionales al pasar de menos del 1.1% a más del 2.1% del PIB.<sup>42</sup> Curiosamente, la instauración del gobierno militar del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y de la Junta Militar que lo sucedió brevemente durante la transición de vuelta a la democracia (1958), estuvo acompañada de una disminución considerable del gasto militar como porcentaje del producto, a pesar de las considerables inversiones que en el campo de la defensa y la seguridad realizó el gobierno militar.<sup>43</sup> Esta disminución en términos relativos como porcentaje del PIB se debe, en realidad, a que durante los primeros años del gobierno de Rojas Pinilla hubo una bonanza en los precios internacionales del café por lo que tanto el PIB como los gastos del gobierno aumentaron de manera considerable. La posterior caída del precio del café y el bloqueo de las entidades crediticias internacionales contra Colombia obligaron a realizar un drástico ajuste fiscal. La Junta Militar que se posesionó en 1958 reestableció las relaciones de Colombia con el Fondo Monetario Internacional y la banca extranjera. En cambio, las posteriores administraciones del Frente Nacional (1958-1974)<sup>44</sup> que

---

<sup>40</sup> Las instituciones militares en Colombia tuvieron un proceso de profesionalización más bien lento con respecto a la mayoría de los países suramericanos. Se estima que el proceso de profesionalización militar empezó alrededor de 1907, año en el cual se creó la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova y en 1943, cuando los oficiales egresados de ésta empezaron a ocupar altos cargos de la jerarquía militar. Desde ese momento se podría empezar a hablar de una modernización de las instituciones militares pues se empezó a separar y a diferenciar de la sociedad civil. La modernización en términos técnicos y operativos durante el Frente Nacional y la participación de Colombia en la guerra de Corea. Ver Francisco Leal Buitrago, "Los militares en el desarrollo del Estado, 1907- 1969 en F. Leal Buitrago, Estado y Política en Colombia, Bogotá, Siglo XXI Editores-Cerec 1984

<sup>41</sup> Giha Yaneth, Riveros Hector, Soto Andrés, "El Gasto Militar en Colombia", pg. 167

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ver Camilo José Granada, "La Evolución del Gasto en Seguridad y Defensa en Colombia 1950-1994, Documento de Trabajo No.6, Paz Pública-Universidad de los Andes, agosto de 1997, pgs.5-7

<sup>44</sup> Es importante en este período señalar lo ocurrido en el año de 1960, pues éste marcó el quiebre de la transformación militar. En ese año el general Alberto Ruiz Novoa llegó al Comando del Ejército y empezó a reorientar a las Fuerzas Militares con una visión un poco más desarrollista, más allá de las tareas militares. Durante ese año se creó el Consejo Superior de Defensa Nacional para coordinar una política militar más integral. Éste desarrolló una novedosa estrategia bajo el nombre de "Plan Lazo" que integraba un elemento de carácter cívico – militar. Para el General Ruiz, la estrategia política de defensa y la seguridad nacional tenían que ser materia exclusiva del ámbito militar. Esta visión le implicó el retiro por voluntad presidencial en 1965, marcando los antecedentes de que las Fuerzas Militares sin duda no podían inmiscuirse de manera directa en la política.

dieron inicio a las campañas contrainsurgentes en Colombia, elevaron sostenidamente el gasto destinado a las Fuerzas Militares como porcentaje del PIB.

Sin embargo, cabe resaltar que durante las décadas de los setenta y ochenta las compras de equipo militar encaminado a mantener un equilibrio estratégico con Venezuela, definieron la dinámica presupuestal de las Fuerzas Militares. Ejemplo claro de ello fue la compra, en 1971, de los aviones *Mirage* al gobierno francés durante la administración de Misael Pastrana Borrero (1970-1974), de los fusiles automáticos G-3 al gobierno alemán y de los dos submarinos oceánicos alemanes en 1975. De igual forma, los sucesivos picos en el gasto militar durante los ochenta los determinó la compra de los carros blindados *Urutú* y *Cascavel* brasileros, las corbetas misileras alemanas y los aviones *K-fir* de origen israelí.

Estas adquisiciones de equipo bélico, más que ejemplificar el fortalecimiento militar de Colombia, sirven como ilustración de lo precario del gasto en defensa colombiano, por dos razones. En primer lugar, porque a pesar de las exiguas cantidades de material adquirido, el de por sí precario presupuesto se inflaba ante los desembolsos hechos para adquirir los equipos antes mencionados; en segundo lugar, porque Colombia mantiene y ha mantenido un rezago considerable en cuanto a capacidad militar convencional frente a sus vecinos, incluyendo países más pequeños como Ecuador. Por ejemplo, Colombia es el único país suramericano (a excepción de Bolivia, Guyana y Surinam) que no cuenta en su arsenal con tanques de guerra pesados, lo cual es aun más sorprendente, si se tiene en cuenta que Venezuela, con quien Colombia comparte mas de 2.000 kilómetros de frontera, tiene más de 80 tanques pesados y mas de 190 ligeros. El rezago en material aéreo y marítimo frente Venezuela y Perú, para no mencionar a potencias regionales como Argentina y Brasil, es igualmente preocupante.<sup>45</sup>

Obviamente este rezago se explica en buena medida, aunque no completamente, por la dinámica impuesta por el desarrollo y recrudescimiento del conflicto armado interno. Si bien desde comienzos de la década de los años noventa, a partir de la administración de César Gaviria (1990-1994) Colombia comenzó a redireccionar nuevamente su gasto en defensa y seguridad para enfrentar las amenazas de índole interno (guerrillas y narcotráfico), lo cierto es que durante los años setenta y ochenta Colombia no gastó lo suficiente ni en lo interno ni en lo externo: no se fortaleció la capacidad militar necesaria para enfrentar el conflicto armado interno (pie de fuerza, helicópteros, armamento ligero) ni se subsanó el déficit en capacidad disuasiva estratégica (tanques de guerra, naves y aviones de combate y artillería pesada). Es decir, aun cuando el conflicto interno no marcaba la pauta de adquisiciones militares, Colombia no acumuló el material bélico necesario para garantizar su soberanía y para generar disuasión creíble. Más adelante, en medio de una dinámica interna que se torna cada vez más compleja, ha sido impensable sufragar los gastos que se requerirían para superar o al menos acortar el rezago estratégico militar.

---

<sup>45</sup> Para una discusión más detallada ver Villamizar Andrés, César Restrepo, “Balance Militar Suramericano”, Fundación Seguridad y Democracia, abril de 2004.

Con la llegada al poder de César Gaviria, se plantea por primera vez, de manera explícita, una política nacional de seguridad y defensa y se aumenta considerablemente el gasto militar. La política del Presidente Gaviria estuvo acompañada de una serie de importantes cambios institucionales entre los que cabe destacar la creación de la Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, la reactivación y puesta en marcha del Consejo Nacional de Seguridad y el nombramiento, por primera vez en casi cuatro décadas, de un ministro de defensa civil, discutido anteriormente. También se nombró a un civil como jefe del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, principal organismo de inteligencia estatal en Colombia, cargo que usualmente había sido ocupado por oficiales de las Fuerzas Armadas, tanto en servicio activo como en uso de buen retiro.<sup>46</sup>

Se puede afirmar que durante el gobierno de Gaviria la política de defensa y seguridad ocupó un lugar preponderante, tanto por la profundización de las amenazas y retos, como por los cambios y estrategias que el gobierno buscó implementar. El gasto militar aumentó considerablemente, especialmente debido a la llamada “nivelación salarial” a través de la cual se buscó igualar los salarios de los oficiales y suboficiales con los de los demás servidores públicos de similar jerarquía. Así por ejemplo, un general de tres soles, el máximo grado en las FF.AA., pasó a devengar el mismo salario del Ministro de Defensa. Esto significó, en términos reales, un aumento cercano al 100% de los salarios de los uniformados en Colombia. También se crearon las dos primeras brigadas móviles, compuestas por soldados voluntarios, cuya misión era exclusivamente la de combatir a las guerrillas.

El siguiente mandatario, Ernesto Samper<sup>47</sup>, se vio envuelto en un escándalo político de gran magnitud por la supuesta infiltración de dineros del narcotráfico en su campaña presidencial. Esto dificultó enormemente la gobernabilidad, situación de la cual no fue ajeno, por supuesto, el sector de la defensa. Durante los cuatro años hubo cuatro ministros de defensa y cuatro comandantes generales, mientras que la guerrilla de las FARC dio muestras de fortaleza al lanzar una gran ofensiva en medio de la cual las Fuerzas Militares sufrieron derrotas muy preocupantes. Aun así hubo algunos cambios importantes dignos de mencionarse, como la creación de la Aviación del Ejército (que estuvo complementada por la compra de helicópteros de transporte MI-17 de fabricación rusa). En términos generales, se puede afirmar que hubo un importante retroceso en la modernización de las instituciones de defensa y seguridad, debido a la falta de continuidad de las políticas y del debilitamiento de la autoridad presidencial como resultado de la crisis política.

---

<sup>46</sup> Para un análisis pormenorizado de los cambios durante la Administración Gaviria, así como de los sucesivos gobiernos desde 1958 hasta 2002 ver, Francisco Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a la Deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*.

<sup>47</sup> Desde el principio, como lo señala Francisco Leal, este gobierno se caracterizó por su debilidad y su prácticas clientelistas causando fuertes críticas por parte del gobierno de los Estados Unidos y una fuerte presión para que el presidente renunciara. Esta situación colocó a los militares en una situación bastante difícil por su inoperancia a la hora de enfrentar la crisis y por el fortalecimiento que obtuvieron las guerrillas y los grupos paramilitares. De esta manera, la seguridad nacional quedó relegada y el detrimento del orden público fue el apéndice del período. *Ibíd*

Con la llegada de Andrés Pastrana se da inicio al más importante y profundo proceso de reestructuración, modernización y fortalecimiento militar en la historia de Colombia. Este cambio tocó prácticamente todos los aspectos de la estructura, equipamiento y doctrina de las Fuerzas Militares.<sup>48</sup> También se amplió el presupuesto de defensa y se concretó la ayuda militar estadounidense en el marco del Plan Colombia.<sup>49</sup>

El proceso de fortalecimiento militar de Andrés Pastrana tuvo tres ejes fundamentales, dos de los cuales tuvieron hondas repercusiones presupuestales. En primer lugar, la profesionalización de la tropa, y el aumento del pie de fuerza al pasar de 26.000 a más de 56.000 soldados profesionales, cuyo costo individual por año es el doble de un conscripto. Se aprobó, además, un Estatuto del Soldado Profesional para dotarlos de una estructura disciplinaria y de un régimen de seguridad social adecuado y se creó la escuela de soldados profesionales. También se aumentó el número de soldados regulares (conscriptos) a cerca de 100.000.

En segundo lugar, se aumentó de manera considerable la capacidad aérea de las Fuerzas Militares con la adquisición de helicópteros de ataque y de transporte, así como de aviones destinados a proveer apoyo de fuego (los AC-47, más conocidos como aviones fantasma). Cabe resaltar que en este punto es en el que quizás mayor impacto ha tenido la ayuda militar estadounidense, al dotar con más de 80 helicópteros a las Fuerzas Militares de Colombia y a la Policía Nacional.

El tercer aspecto de esta reforma, si bien no ha tenido un impacto tan grande sobre el presupuesto de defensa, sin duda lo ha tenido en la efectividad y eficiencia de las Fuerzas Armadas: las reformas de índole organizacional, incluyendo las estructuras de comando y control, así como los cambios en la doctrina.

Gracias a este proceso de fortalecimiento, el Presidente Uribe pudo dar inicio a su Política de Seguridad Democrática tan pronto se posesionó. El gobierno de Uribe ha continuado con el proceso de fortalecimiento y reestructuración de la Fuerza Pública, aumentando el pie de fuerza y activando nuevas unidades, como los pelotones de soldados campesinos, encargados de prestar seguridad en las cabeceras municipales de las poblaciones rurales.

Lo cierto es que, con contadas excepciones, las diferentes administraciones han carecido casi por completo de una verdadera política de defensa. Tan solo las administraciones Gaviria y Uribe han hecho pública su política en este campo. Si bien se entiende que un gobierno puede tener una política implícita, el no hacerla explícita implica una falta de transparencia que resulta de por sí pre-ocupante.

---

<sup>48</sup> Ver Andrés Villamizar, *Fuerzas Militares para la Guerra: La Agenda Pendiente de la Reforma Militar*, Fundación Seguridad y Democracia, para una discusión detallada del proceso de reforma militar en Colombia durante la administración Pastrana.

<sup>49</sup> Cita Plan Colombia

#### 1.4 Encuadre público que brinda la política exterior del país a la política de defensa

La política exterior colombiana tradicionalmente ha estado definida por las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, en primera instancia y con Venezuela y los demás países fronterizos. Las relaciones con los EE.UU. se vieron fortalecidas tras la participación de Colombia en la Guerra de Corea<sup>50</sup>, situación que además cimentó las cercanas relaciones entre los militares colombianos y estadounidenses, que han incluido la adopción de los modelos operacionales, doctrinarios e institucionales estadounidenses en un Ejército de tradición alemana.<sup>51</sup>

Durante las décadas de los 60 y 70, tanto la política exterior de Colombia como su política de defensa tuvieron, en esencia, un enfoque externo, en el cual las adquisiciones militares estuvieron enfocadas, como se mencionó anteriormente, a mantener un equilibrio estratégico con los países vecinos, particularmente con Venezuela, debido al diferendo limítrofe que está aun por resolverse.<sup>52</sup>

El énfasis de la política externa y de seguridad, durante los años 80 y 90, giró dramáticamente hacia el tema del narcotráfico, no obstante algunos incidentes aislados como el de la Corbeta colombiana “Caldas” que, en 1987, se enfrentó a naves de guerra venezolanas mientras patrullaba el área en disputa. Durante estos años las relaciones con los Estados Unidos se ‘narcotizaron’ mientras que a partir de 1984, con el asesinato por parte de la mafia del narcotráfico del entonces Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, la agenda interna de seguridad pasó a estar, durante los siguientes diez años, completamente dominada por el tema del narcotráfico y el narcoterrorismo.

Finalmente, durante los últimos años, el énfasis de la política exterior y de las políticas de defensa y seguridad han pasado a estar dominadas por la temática del conflicto interno armado, el cual se ha recrudecido de manera considerable desde mediados de los años 90. El gobierno de Andrés Pastrana, a la vez que daba inicio a las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC, inició una agresiva campaña de “diplomacia por la paz” la cual incluyó una gira de los negociadores de paz de la guerrilla y algunos delegados del gobierno por varios países de Europa. Lógicamente, la adopción del Plan Colombia de-

---

<sup>50</sup> “La participación colombiana en la guerra de Corea causó grandes repercusiones en la modernización militar. La doctrina anticomunista que difundió esa guerra en un grupo elite militar, quedó a la espera de una situación propicia para generalizarse. Solamente a raíz de la revolución cubana y con los lineamientos estratégicos de los Estados Unidos, se inició la transformación ideológica de las instituciones militares en Colombia. Ver Francisco Leal Buitrago, *La Seguridad Nacional a la Deriva: Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*.

<sup>51</sup> El Ejército Colombiano había sido profundamente influenciado por las sucesivas misiones militares chilenas, las cuales transmitieron su herencia y extirpe prusiana a sus pares colombianos.

<sup>52</sup> Es interesante resaltar que con la llegada al poder en Venezuela de Hugo Chávez, a pesar del deterioro de las relaciones bilaterales y la suspensión de la Comisión Bilateral Fronteriza, COMBIFRON, el tema del referendo a prácticamente desaparecido, quizás por ser este incompatible con el discurso “bolivariano” de Chávez según el cual las dos repúblicas, Colombia y Venezuela, por su herencia común y hermandad no deberían tener este tipo de conflictos.



muestra hasta que punto la agenda externa y de seguridad han confluído hacia el tema del narcotráfico y al conflicto armado interno.

Asimismo, el gobierno de Álvaro Uribe ha buscado, a través de su política exterior, apoyo en su agenda antiterrorista y antisubversiva. Los hechos del 11 de septiembre<sup>53</sup> han servido para profundizar el compromiso de los Estados Unidos con la problemática interna de Colombia, más allá del narcotráfico.

Sin embargo, hay que resaltar cierta desarticulación entre el ámbito diplomático y el de defensa. Esto se ha evidenciado a lo largo de los años en la toma de ciertas decisiones por parte de por la Cancillería colombiana que van en detrimento de la seguridad nacional. Por ejemplo, se tomó la decisión de aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional sin reparar en las implicaciones que esta decisión tendría sobre un eventual proceso de paz con los grupos alzados en armas.

Adicionalmente, la Canciller actual Carolina Barco se manifestó a favor de la adquisición de armas por parte del gobierno de Hugo Chávez a España y Rusia, afirmando que ese era un asunto soberano de Venezuela. Esta es una afirmación sorprendentemente ingenua que contrasta notoriamente con la actitud del mismo Presidente Chávez frente al Plan Colombia, el cual ha criticado porque supuestamente altera el equilibrio militar de la zona, y la fallida negociación para adquirir tanques de guerra AMX-30 del gobierno español. Mientras que Chávez realizó activas gestiones diplomáticas para frenar la venta a Colombia de cerca de 40 de esos carros de combate, Colombia legitimó la adquisición de varias corbetas, y aviones militares a España, además de 100.000 fusiles Kalashnikov a Rusia, transacción que inclusive fue objetada por el gobierno estadounidense, el cual se encuentra preocupado, al igual que muchos observadores en Colombia, que se preguntan para qué necesita tal número de fusiles un ejército de apenas 34.000 efectivos.<sup>54</sup>

Esta situación se deriva, en buena parte, por la falta de un ente coordinador de la política de defensa y seguridad a nivel estratégico. Colombia carece de un verdadero Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, el cual cumpliría con las labores de enlace y unión entre las diferentes instituciones que tienen responsabilidades en esta área como lo tienen países como Estados Unidos, el Reino Unido, Argentina y Chile entre otros.

---

<sup>53</sup> Los tres principales grupos armados ilegales – FARC, ELN y AUC- han sido incluidos en las listas de grupos terroristas tanto por Estados Unidos como por la UE.

<sup>54</sup> Cabe resaltar que la preocupación se agrava por el hecho de que las FARC emplean el mismo fusil, de los cuales 10.000 fueron adquiridos recientemente a través del comercio ilícito de armas, con la ayuda del entonces asesor presidencial peruano Vladimiro Montesinos. La intención del grupo insurgente era adquirir 40.000 de estas armas, pero la operación fue detectada. Tradicionalmente, las Fuerzas Armadas de Venezuela han sido una de las fuentes de armamento de las FARC, como lo demuestran numerosas incau-taciones hechas a miembros de este grupo guerrillero.

### **1.5 Desarrollo cuantificado de la política nacional de defensa: presupuesto de defensa expuesto de acuerdo con los distintos criterios de clasificación existentes.**

Para cualquier país es de fundamental importancia tener claridad sobre los montos destinados a proveer defensa nacional para todos sus habitantes, es decir, los recursos que constituyen el denominado gasto militar. Esta información permite entender las opciones estratégicas para atender los objetivos nacionales, dar claridad sobre alternativas de financiamiento adicionales al Presupuesto General de la Nación, tales como recursos adicionales de cooperación internacional y brindar elementos de juicio para la priorización de gasto, indispensable en una situación presupuestal deficitaria [Mindefensa, 2002].

En la estimación del gasto en Defensa en Colombia siempre se han presentado controversias sobre la inclusión o no del gasto de la Policía Nacional. Existen estudios que equiparan a la Policía Nacional con una fuerza paramilitar en el contexto de la definición de la OTAN (véase: Giha, Riveros y Soto, 1999). De otro lado, hay quienes estiman que el gasto de la Policía Nacional no debe incluirse en el gasto militar; por ejemplo, “la Policía no es un cuerpo de empleados oficiales similares a los que atienden la prestación de los servicios públicos domiciliarios, pero tampoco ha de ser considerada como la cuarta fuerza de las fuerzas militares; entre un instituto de civiles armados y un instituto combatiente hay profundas diferencias” [Rojas, 2001].

En este documento se incluye la Policía Nacional en la estimación del gasto en defensa en Colombia teniendo en cuenta el alcance de la definición de la OTAN. La Policía Nacional realiza actividades militares debido a la complejidad del conflicto armado interno; por ende, buena parte de los recursos destinados a la Policía Nacional se orientan al cumplimiento de algunas funciones de defensa nacional.

Aunque varios países poseen un manual de clasificaciones presupuestarias que explican los criterios vigentes de clasificación de ingresos y gastos, en Colombia no se cuenta con un manual de tal naturaleza; no obstante, existen referencias distribuidas a lo largo del Estatuto Orgánico del Presupuesto y de otras normas que permiten distinguir tres criterios de clasificación:

#### **Clasificación institucional o administrativa**

El sector defensa en Colombia está compuesto por un sector central y uno descentralizado; el primero está integrado por 8 unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa, las cuales componen la sección presupuestal 1501 que depende íntegramente de los aportes del Tesoro Nacional: Gestión General, el Comando General de las FF.MM., el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea, el Comisionado Nacional para la Policía, la Dirección de Sanidad Militar y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.<sup>55</sup> Adicionalmente, la Policía Nacional, sección presupuestal 1601, está compuesta por dos

---

<sup>55</sup> Unidad adscrita sin personería jurídica.

unidades ejecutoras, la Gestión General y la Dirección de Sanidad, que al igual que las anteriores dependen completamente de aportes de la nación. Las unidades ejecutoras del sector central pertenecientes al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional hacen parte del Presupuesto Nacional (PN). A su vez, el sector descentralizado está integrado por 15 entidades: 10 establecimientos públicos<sup>56</sup> que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y que incluyen recursos propios y aportes de la nación; y 5 vinculadas<sup>57</sup> que solo tienen recursos propios, por lo cual no hacen parte del PGN.<sup>58</sup>

Las Cajas de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y de la Policía Nacional (CASUR), con cargo a los aportes del gobierno central, cubren los sueldos del personal militar y policial retirado. Este personal, a pesar de no encontrarse en servicio activo, de acuerdo con la normatividad colombiana vigente constituye un cuerpo de reserva de personal militar y policial que se encuentra disponible en forma permanente para una eventual movilización. En el caso del Hospital Militar, los recursos destinados hacen parte del gasto de aseguramiento en salud para los miembros de las Fuerzas Militares.

### Entidades que componen el gasto en Defensa en Colombia

<b>SECTOR CENTRAL</b> <b>Ministerio de Defensa Nacional</b>	<b>SECTOR DESCENTRALIZADO</b> <b>Establecimientos públicos y entidades adscritas y vinculadas</b>
Gestión General Mindefensa	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares
Comando General FF.MM.	Fondo Rotatorio del Ejército
Ejército Nacional	Fondo Rotatorio de la Armada Nacional
Armada Nacional	Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea
Fuerza Aérea	Instituto de Casas Fiscales del Ejército
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Defensa Civil Colombiana
Comisionado Nacional para la Policía	Club Militar de Oficiales
Mindefensa – Salud	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
Policía Nacional – Gestión General	Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
Policía Nacional – Salud	Hospital Militar
	Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC)
	Industria Militar
	Servicio Aéreo a Territorios Nacionales (SATENA)
	Hotel San Diego S.A. Hotel Tequendama

<sup>56</sup> Dos cajas de retiro, cuatro fondos rotatorios, la Defensa Civil, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, el Hospital Militar y el Club Militar.

<sup>57</sup> Tres empresas industriales y comerciales del Estado: La Caja Promotora de Vivienda Militar, La Industria Militar (INDUMIL) y SATENA (aerolínea comercial operada por la Fuerza Aérea) y dos sociedades de economía mixta: El Hotel Tequendama que administra la concesión de la cadena de hoteles Intercontinental en Bogotá y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC).

<sup>58</sup> PGN = PN + Presupuesto de los Establecimientos Públicos (entidades adscritas del sector descentralizado). Presupuesto del Sector Defensa = PGN + Presupuesto Empresas (entidades vinculadas al sector descentralizado) + Presupuesto Universidad Militar Nueva Granada (ente autónomo adscrito).

	Caja Promotora de Vivienda Militar
--	------------------------------------

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La información que sirvió de base para el presente estudio es la Ley de Presupuesto 2005<sup>59</sup> y el respectivo Decreto de Liquidación<sup>60</sup>.

En 2005, se presupuestó un gasto para el sector defensa en Colombia de \$11.454.604

### Gasto en Defensa en Colombia Vigencia 2005 – Clasificación Administrativa - (Millones de \$)

Unidad	Sección	Gasto Total	%
<b>Sector Central</b>			
Ministerio de Defensa Nacional	Gestión General	644.533	5,63%
	Comando General	38.435	0,34%
	Ejército Nacional	3.185.857	27,82%
	Armada	639.252	5,58%
	Fuerza Aérea	679.960	5,94%
	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	4.741	0,04%
	Comisionado Nacional para la Policía	6.787	0,06%
	Salud	364.244	3,18%
Policía Nacional	Gestión General	2.934.567	25,62%
	Salud	322.306	2,81%
<i>Subtotal Sector Central</i>		8.820.682	77,01%
<b>Sector Descentralizado</b>			
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares		800.295	6,99%
Fondo Rotatorio del Ejército		227.516	1,99%
Fondo Rotatorio de la Armada Nacional		100.879	0,88%
Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea		67.238	0,59%
Instituto de Casas Fiscales del Ejército		26.567	0,23%
Defensa Civil Colombiana		8.895	0,07%
Club Militar de Oficiales		23.486	0,21%
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional		960.256	8,38%
Fondo Rotatorio de la Policía		292.921	2,56%
Hospital Militar		125.868	1,10%
<i>Subtotal Sector Descentralizado</i>		2.633.920	22,99%
<b>TOTAL</b>		<b>11.453.577</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Sector Centralizado comprende un poco más de las dos tercias partes del gasto total del Sector Defensa; las entidades con mayor participación son: Ejército Nacional (27,82%), Policía Nacional –Gestión General- (25,62%).

<sup>59</sup> Ley No. 921, 23 de diciembre de 2004.

<sup>60</sup> Decreto No. 4365, 23 de diciembre de 2004.

En el sector descentralizado, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares son las entidades con mayor participación el presupuesto total del Sector, 8,38% y 6,99%, respectivamente.

### Clasificación por objeto o grupo de gasto

Al analizar este gasto del Sector Defensa en Colombia por objeto o grupo de gasto (funcionamiento e inversión), se destaca la participación de los gastos de funcionamiento en el gasto total del sector defensa, 93,1% y el reducido porcentaje que se destina al rubro de inversión.

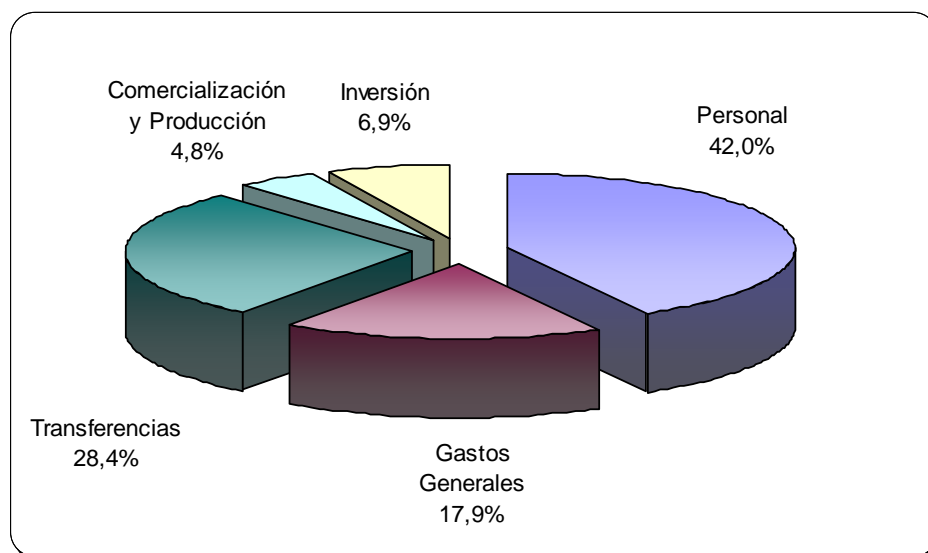
### Gasto en Defensa en Colombia Vigencia 2005 Clasificación por objeto o grupo de gasto - (Millones de \$)

Sección	Unidad	Gastos de Funcionamiento					Gastos de Inversión	Gasto Total
		Gastos de Personal	Gastos Generales	Transferencias	Gastos de Comercialización y Producción	Total Funcionamiento		
<b>Sector Central</b>								
Ministerio de Defensa Nacional	Gestión General	49.271	128.613	443.987	0	621.871	22.661	644.533
	Comando General	8.552	13.445	640	0	22.637	15.798	38.435
	Ejército Nacional	2.002.567	744.483	139.028	0	2.886.078	299.779	3.185.857
	Armada	352.751	146.945	27.463	0	527.159	112.093	639.252
	Fuerza Aérea	200.158	270.221	17.142	0	487.520	192.440	679.960
	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	3.917	814	10	0	4.741	0	4.741
	Comisionado Nacional para la Policía	5.496	1.275	15	0	6.787	0	6.787
	Salud	43.023	163.910	144.599	0	351.531	12.713	364.244
Policía Nacional	Gestión General	2.044.358	314.123	473.486	0	2.831.967	102.600	2.934.567
	Salud	37.513	244.977	39.815	0	322.306	0	322.306
<b>Subtotal Sector Central</b>		<b>4.747.606</b>	<b>2.028.806</b>	<b>1.286.185</b>	<b>0</b>	<b>8.062.597</b>	<b>758.084</b>	<b>8.820.682</b>
<b>Sector Descentralizado</b>								
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares		3.501	3.646	789.575	0	796.722	3.573	800.295
Fondo Rotatorio del Ejército		3.367	2.265	4.024	217.860	227.516	0	227.516
Fondo Rotatorio de la Armada Nacional		2.230	1.651	1.969	95.029	100.879	0	100.879
Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea		1.598	736	874	61.980	65.188	2.050	67.238
Instituto de Casas Fiscales del Ejército		1.284	1.223	4.254	13.396	20.156	6.411	26.567
Defensa Civil Colombiana		3.369	516	4.032	0	7.916	979	8.895
Club Militar de Oficiales		4.157	2.103	2.341	10.673	19.275	4.211	23.486
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional		3.549	4.001	952.706	0	960.256	0	960.256
Fondo Rotatorio de la Policía		3.825	1.668	181.143	106.285	292.921	0	292.921
Hospital Militar		38.747	7.528	21.317	48.230	115.821	10.046	125.867
<b>Subtotal Sector Descentralizado</b>		<b>65.627</b>	<b>25.337</b>	<b>1.962.235</b>	<b>553.453</b>	<b>2.606.650</b>	<b>27.270</b>	<b>2.633.920</b>
<b>TOTAL</b>		<b>4.813.233</b>	<b>2.054.143</b>	<b>3.248.421</b>	<b>553.453</b>	<b>10.669.249</b>	<b>785.355</b>	<b>11.454.604</b>
<b>Participación (%)</b>		<b>42,0%</b>	<b>17,9%</b>	<b>28,4%</b>	<b>4,8%</b>	<b>93,1%</b>	<b>6,9%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los gastos de personal y las transferencias son las cuentas que canalizan los mayores porcentajes de recursos en relación al monto total presupuestado para el Sector Defensa, 42% y 28,4%, respectivamente.

### Composición porcentual del gasto en Defensa en Colombia –Vigencia 2005-



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Históricamente, tres hechos se destacan al analizar el impacto de los gastos de funcionamiento en el gasto en defensa en Colombia. Primero, la Ley 4ª de 1992, con la cual se realizó una nivelación salarial a los miembros de la fuerza pública, incidiendo directamente en una mayor participación de los gastos de funcionamiento en el gasto total.

Segundo, el proceso de modernización y fortalecimiento de la fuerza pública durante el período 1998-2002. En lo que respecta a las Fuerzas Militares, se aumentó el pie de fuerza de la mano con una profesionalización de sus hombres. Por una parte, con el “Plan 10.000” se incorporaron soldados profesionales a cambio de soldados bachilleres, buscando optimizar la operatividad de la fuerza disponible para el combate; de otro lado, se implementó el “Plan Fortaleza”, incorporando 10.000 nuevos soldados regulares por año.

La Policía Nacional no estuvo ajena al proceso de cambio y fortalecimiento y orientó sus acciones y recursos hacia la consolidación de un sistema de seguridad pública, mediante la profesionalización y tecnificación de las intervenciones policiales, la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

Finalmente, la Política de Seguridad Democrática de la actual administración ha demandado mayores recursos de funcionamiento para atender principalmente: la incorporación de los soldados campesinos, los requerimientos de gastos generales de las brigadas móviles y batallones de montaña adicionales

(compra de equipo, materiales y suministros) y el fortalecimiento de las actividades de inteligencia.

El bajo porcentaje de gasto que se destina al rubro de inversión en el Sector Defensa ha prevalecido en los últimos años; no obstante, se destaca la participación de este rubro en el gasto total de defensa en el período 1991-1993, con ocasión del desarrollo del Plan Quinquenal y el Plan Energético Vial en sus fases I, II y III<sup>61</sup>.

Asimismo, la participación de la inversión en el gasto en defensa se favoreció en 1997 por la puesta en marcha del Plan de Fortalecimiento de la Fuerza Pública, que se financió con los recursos provenientes de los Bonos para la Seguridad. Estos bonos tenían como objetivo general satisfacer las principales necesidades que afrontaba el sector en el marco de una estrategia contrainsurgente centrada en tres áreas: movilidad, inteligencia y comunicaciones<sup>62</sup>.

### Clasificación por fuente u origen de financiamiento

En relación con la clasificación del presupuesto del Sector Defensa de acuerdo a la fuente de recursos, se destaca la participación del aporte nacional en el total del presupuesto del Sector (91,4%); sólo un 8,6% del presupuesto total se financia con recursos propios del sector descentralizado.

#### Gasto en Defensa en Colombia Vigencia 2005 – Clasificación por fuente u origen de financiamiento - (Millones de \$)

Sección	Unidad	Aporte Nacional		Recursos Propios		Gasto Total
		Monto	Aporte Nacional / Gasto Total (%)	Monto	Recursos Propios / Gasto Total (%)	
Ministerio de Defensa Nacional	Gestión General	644.533	100,00%	0	0,00%	644.533
	Comando General	38.435	100,00%	0	0,00%	38.435
	Ejército Nacional	3.185.857	100,00%	0	0,00%	3.185.857
	Armada	639.252	100,00%	0	0,00%	639.252
	Fuerza Aérea	679.960	100,00%	0	0,00%	679.960
	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	4.741	100,00%	0	0,00%	4.741
	Comisionado Nacional para la Policía	6.787	100,00%	0	0,00%	6.787
	Salud	364.244	100,00%	0	0,00%	364.244

<sup>61</sup> El primero fijó prioridades de inversión, privilegiando los programas de mantenimiento, con el objeto de mejorar el alistamiento y la operatividad de la Fuerza Pública. Por su parte, el Plan Energético Vial, en sus diferentes fases, tenía como finalidad organizar unidades de soldados voluntarios para proteger los sectores petrolero y eléctrico [Giha, Riveros y Soto, 1999].

<sup>62</sup> Durante este año, el Ejército adquirió equipo aeronáutico, la Armada Nacional realizó mantenimiento a las corbetas misileras tipo ARC "Almirante Padilla", la Fuerza Aérea adquirió aviones tipo anfibio y adecuó pistas de aterrizaje en las distintas bases, y la Policía Nacional invirtió principalmente en la adquisición de equipo.

Policía Nacional	Gestión General	2.934.567	100,00%	0	0,00%	2.934.567
	Salud	322.306	100,00%	0	0,00%	322.306
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares		743.246	92,90%	57.049	7,10%	800.295
Fondo Rotatorio del Ejército		0	0,00%	227.516	100,00%	227.516
Fondo Rotatorio de la Armada Nacional		0	0,00%	100.879	100,00%	100.879
Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea		0	0,00%	67.238	100,00%	67.238
Instituto de Casas Fiscales del Ejército		0	0,00%	26.567	100,00%	26.567
Defensa Civil Colombiana		7.869	88,50%	1.026	11,50%	8.895
Club Militar de Oficiales		0	0,00%	23.486	100,00%	23.486
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional		870.766	90,70%	89.490	9,30%	960.256
Fondo Rotatorio de la Policía		0	0,00%	292.921	100,00%	292.921
Hospital Militar		22.840	18,10%	103.028	81,90%	125.867
<b>TOTAL</b>		<b>10.465.403</b>	<b>91,40%</b>	<b>989.201</b>	<b>8,60%</b>	<b>11.454.604</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### Los Gastos Reservados

En el decreto de liquidación del presupuesto, se definen los gastos reservados como las erogaciones destinadas al cubrimiento de actividades de inteligencia e investigaciones para la conservación y el restablecimiento de orden público, la represión del delito, la protección a terceros, funcionarios y ex - funcionarios públicos y la salvaguarda de la soberanía nacional, que no pueden efectuarse a través de canales administrativos normales, en razón a la necesidad que tienen los organismos de operar en secreto.

Las entidades que ejecutan gastos reservados en el sector Defensa son la Dirección de Inteligencia del Ejército, la Dirección de Inteligencia de la Armada Nacional, la Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea, el D-2 Estado Mayor Conjunto del Comando General de las Fuerzas Militares, y la Policía Nacional.

Las Entidades estatales que ejecutan gastos reservados, destinan un porcentaje bajo del total de su presupuesto (menos del 1%) para este tipo de gastos. Por ejemplo, la Fuerza Pública destina aproximadamente el 0.5% del total de su presupuesto para gastos reservados. Sin embargo, estos son una parte reducida de los recursos destinados a inteligencia e investigación para la conservación y el restablecimiento del orden público, la represión del delito y la protección de terceros.

El manejo presupuestal, contable y contractual que se realiza con los gastos reservados contempla un carácter especial. Esto genera un alto nivel de riesgo en la transparencia con la que se deben manejar esos recursos públicos. Independientemente de que sean reservados, su manejo debe ser igualmente claro y sometido a los controles político, fiscal y administrativo, como se hace para los demás recursos públicos.



El control a los gastos reservados no es tarea fácil, por la propia naturaleza del trabajo de la inteligencia e investigación, los cuales se fundamentan en el secreto y en garantizar la seguridad y la labor de quienes trabajan en los servicios. Esta situación ha llevado a la inexistencia o debilidad de los controles. El control por parte del Poder Ejecutivo es ambiguo; el Congreso se limita a aprobar la ley del Presupuesto General de la Nación, sin ejercer ningún tipo de control sobre estas erogaciones; y, el control fiscal reglamentado mediante la resolución 4844 del 11 de junio de 1999, expedida por el Contralor General de la República, con el argumento del carácter reservado y secreto, cuenta con algunas limitantes.

## Capítulo 2º

### 2.1 Conceptos básicos sobre presupuesto y transparencia presupuestaria

#### ¿Cómo se organiza el presupuesto nacional?

##### Presupuesto

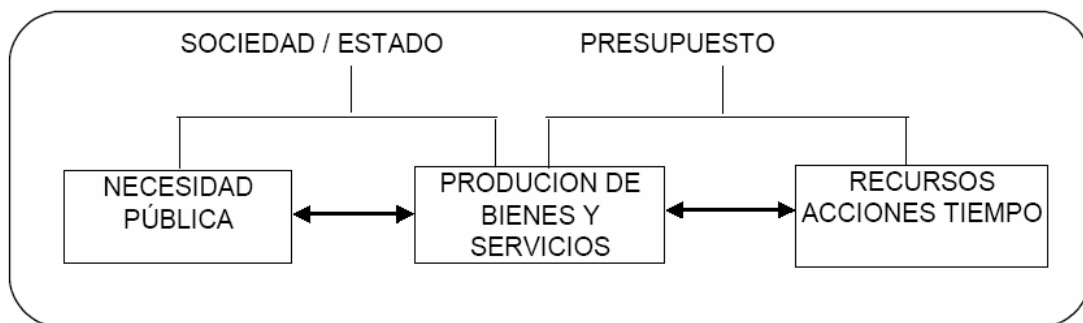
La Asociación Internacional de Presupuesto Publico (ASIP) define al presupuesto como “la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país”.

El Presupuesto público es un instrumento de carácter financiero y económico, que le permite al sector público (estatal) planear y programar los ingresos y gastos públicos, de tal modo que al permitir su ejecución se aproxime en la mayor medida posible a las proyecciones realizadas (Gómez, 1998).

El Estatuto Orgánico de Presupuesto define el Presupuesto General de la Nación como “un instrumento que permite cumplir con los planes y programas de desarrollo económico y social” (Estatuto Orgánico del Presupuesto, art. 10).

La actividad presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una asignación de recursos para el cumplimiento de una actividad concreta, en un período de tiempo, a fin de obtener unos resultados concretos (bienes y servicios) para la satisfacción de las necesidades públicas.

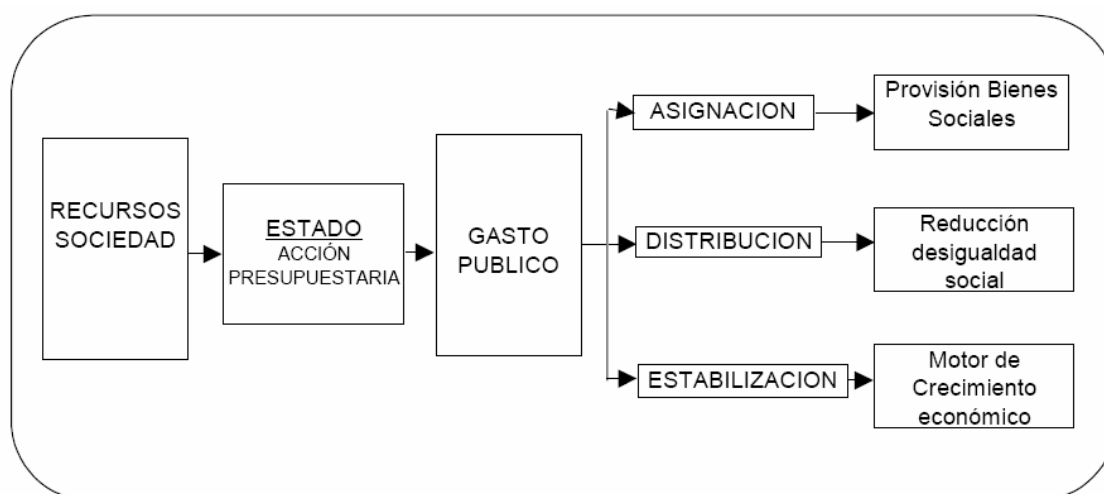
#### Interrelaciones entre presupuesto, acción estatal y organización social



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Publico “Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano” página 3

Por otro lado, el Presupuesto como instrumento financiero por excelencia, está llamado a permitir al Estado garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos.

## Presupuesto como instrumento financiero



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público “Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano” página 4

En resumen, el presupuesto, en su esencia, antes que una herramienta jurídico-contable, constituye un instrumento de planificación y un componente importante de la política económica. Esta es la razón por la cual es indispensable que exista coherencia entre el presupuesto y las metas y objetivos definidos a través de la política económica, y más concretamente, las políticas monetaria y cambiaria y las metas de crecimiento e inflación.

### El Sistema Presupuestal Colombiano

El principal marco normativo de la Planeación Económica y del Sistema Presupuestal colombiano está determinado y definido por normas constitucionales y orgánicas. Sobre esta categoría especial de leyes, la Constitución Política de Colombia establece que a éstas se sujeta el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151).

En desarrollo de dichos preceptos constitucionales, se expidieron las normas orgánicas del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996), disposiciones que establecen los requisitos para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento evaluación y ejecución del Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo.

El Sistema Presupuestal colombiano está constituido por un Plan Financiero (PF), un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y por el Presupuesto Anual de la Nación.

#### i) Plan Financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo y tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entida-

des con impacto relevante sobre la situación fiscal, cambiaria y monetaria del país. Tiene en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación, compatibles con el Programa Anual de Caja (PAC) y las políticas macroeconómicas.

El Plan Financiero es elaborado anualmente por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) antes de la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso.

ii) El Plan Operativo Anual de Inversiones

Señala los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, coherentes con lo establecido en el Plan de Inversiones Públicas (PI) del Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan Financiero. Ningún proyecto de inversión que no esté incluido en los programas del Plan Operativo Anual de Inversiones puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto.

iii) El Presupuesto General de la Nación (PGN)

Es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Está conformado por el Presupuesto de la Nación y el Presupuesto de los Establecimientos Públicos del orden nacional, para una vigencia fiscal.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

El Presupuesto General de la Nación se compone del Presupuesto de Rentas, el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones y las Disposiciones Generales.

▪ El Presupuesto de Rentas

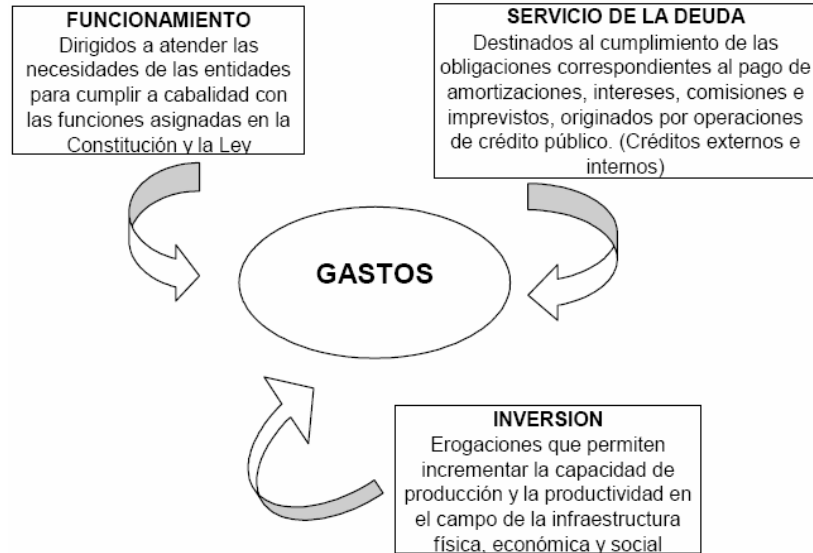
Contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando son administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

▪ El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones

Incluye las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Na-

cional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

### Presupuesto de Gastos o Ley de Aprobaciones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano" página 7

- Disposiciones generales

Corresponden a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

Los principios del sistema presupuestal establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 12, son: la Planificación, la Anualidad, la Universalidad, la Unidad de Caja, la Programación Integral, la Especialización, la Inembargabilidad, la Coherencia Macroeconómica y la Homeóstasis Presupuestal. Igualmente, se considera principio presupuestal de origen jurisprudencial: la unidad presupuestal, la autonomía presupuestal y la legalidad presupuestal.<sup>63</sup>

El principio de la unidad presupuestal se traduce en que todos los ingresos y gastos del Estado deben sujetarse a los principios contemplados en la constitución y desarrollados por la ley orgánica de presupuesto, independientemente de la naturaleza del ente público de que se trate; por su parte, la autonomía presupuestal es la posibilidad, de carácter excepcional que tienen algunas entidades públicas con régimen propio particular, basado en mandatos constitucionales específicos, de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos

<sup>63</sup> Es necesario aclarar, que a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) le son aplicables todos los principios anteriormente mencionados, con excepción del de inembargabilidad.

constitucionales y legales de la respectiva entidad, sin perjuicio del principio de la unidad presupuestal.

## **Transparencia Presupuestaria**

El término transparencia es reciente en el vocabulario político, jurídico, organizacional y moral, y puede abordarse de manera multifacética<sup>64</sup>:

- En el marco político:
  - Se entiende como un medio -no es un fin en si mismo- de la relación entre el Estado y la Sociedad, con gran potencial para la democratización de esa relación. Por lo tanto es un recurso determinante en la redistribución del poder entre la administración pública y la ciudadanía.
  - Es el instrumento central en el propósito de vigilar el cumplimiento de las reglas del juego y una condición de la rendición de cuentas.<sup>65</sup>
  
- En la tradición jurídica:
  - Su significado principal ha estado relacionado directamente con el principio de publicidad -la posibilidad de ver lo público-. Se concibe como un medio para ejercer de mejor manera el derecho a la información o la libertad de información.
  - Sin embargo, hay una nueva corriente que relaciona transparencia con un derecho ciudadano para impedir la apropiación de lo público por particulares, de cierta manera como un derecho colectivo. El derecho del público a ver, a conocer, a saber.
  
- En el contexto organizacional
  - Transparencia es concebida como principal incentivo de la eficiencia:
    - a) facilita la competencia de ideas, argumentos y políticas al interior de instancias monopólicas por esencia (legislativo, ministerios, etc.),
    - b) genera competencia por aceptación social de los ciudadanos a las instituciones y sus funcionarios (papel de los Índices),
    - c) se constituye en mecanismo de autocontrol al interior de las organizaciones, por temor a la sanción social y la pérdida de reputación,
  - En la medida en que acerca los ciudadanos a los mecanismos de vigilancia y control, es definida como una condición de la descentralización efectiva y exitosa.

Por su parte, la transparencia presupuestaria significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos

---

<sup>64</sup> Apartes de la ponencia presentada por Rosa Inés Ospina R. –Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia y Vicepresidenta Mundial de Transparencia Internacional- en el Encuentro Internacional de proyectos GTZ sobre el tema de transparencia, Bogotá, Abril 25 de 2005.

<sup>65</sup> La rendición de cuentas se entiende como un sistema de pesos y contrapesos para prevenir y corregir el abuso del poder en cualquier esfera de la sociedad –todos (as) deben pedir y rendir cuentas-. Tiene tres dimensiones: Obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones.

comprometidos en la aplicación de esa decisión, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.<sup>66</sup>

Se entiende por transparencia presupuestaria a un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.<sup>67</sup>

Bajo la consigna que el análisis y evaluación del grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de Derecho, han surgido diferentes índices que intentan medir la transparencia con la que se desempeñan los gobiernos en todo el mundo.

En 2001, ocho organizaciones de cinco países de América Latina desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP).<sup>68</sup> En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación en diez países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú; el análisis se basa en una metodología que combinó tres elementos<sup>69</sup>:

- Una encuesta aplicada entre expertos y usuarios de la información presupuestaria, que evalúa las percepciones con respecto a la transparencia.
- Un análisis detallado de las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario, guiado por un cuestionario.<sup>70</sup>
- Una guía que sirvió para vincular la encuesta de percepciones y el análisis formal/práctico del cuestionario, permitiendo comparar los resultados, identificar las disposiciones legales relevantes y su nivel de aplicación real.

La comparación realizada en 2003, revela que tres de los diez países - Chile, Brasil y Costa Rica- se perciben niveles apenas satisfactorios de trans-

---

<sup>66</sup> J.P. Guerrero Amparán, La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, DTDAP 89, p. 22, Octubre de 2000. Citado por: Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2003. Una Comparación de 10 Países.

<sup>67</sup> CIDE – Fundar – Equidad de Género, Índice de Transparencia Presupuestaria. Índice de Transparencia Presupuestaria en Cinco Países Latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, México Y Perú.

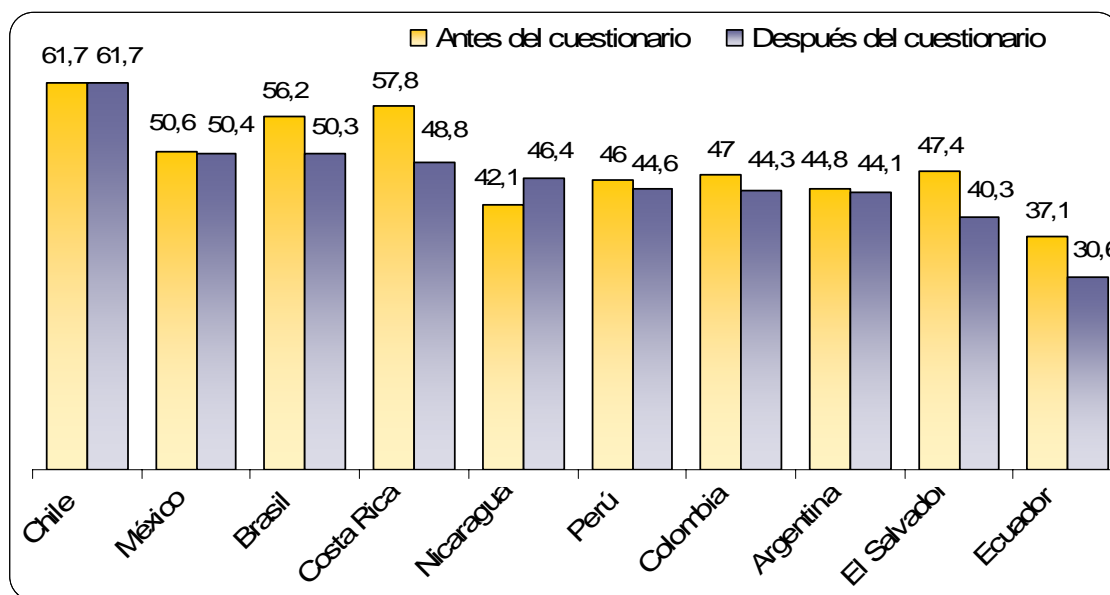
<sup>68</sup> El objetivo central del proyecto fue contar con información para evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

<sup>69</sup> Con la combinación de los tres instrumentos se busca proveer un diagnóstico detallado del grado de transparencia en el proceso presupuestario en cada país, identificando, entre otros aspectos, el nivel de participación ciudadana en las distintas fases del proceso, las carencias actuales de información sobre el uso de los recursos públicos, y cuán útil es la información existente para el ciudadano común.

<sup>70</sup> Este cuestionario, contestado por expertos locales, y revisado por diversos lectores, identifica los aspectos de la estructura legal del proceso presupuestario que influyen y promueven la transparencia.

parencia presupuestaria. Un segundo bloque, constituido por México, Colombia, Perú y Argentina se acerca a niveles aprobatorios, alcanzándolos escasamente en el caso del primero y fallando para los siguientes tres. Por último, las calificaciones más bajas corresponden a Nicaragua, Ecuador y El Salvador.

### Índice General de Transparencia Presupuestaria



Fuente: Encuesta de percepciones de cada país. Procesamiento Barumen S.A, México.

Este índice se construye con base en una pregunta que se repite al inicio y al final de la encuesta de percepciones, en la cual se solicita a los expertos que califiquen las condiciones generales de la transparencia en una escala de 1 a 100, donde 100 es completamente transparente y 1 es no transparente del todo, encontrándose la mayoría de los valores cercanos a los 50 puntos.

### Grado de transparencia específica en la Programación Presupuestal

El Proceso de aprobación del Presupuesto General de la Nación comprende la preparación, la presentación y trámites ante Congreso y la expedición de la Ley de Presupuesto y del Decreto de Liquidación.

- Preparación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación

El Gobierno Nacional considera los anteproyectos que le presentan los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tiene en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto.

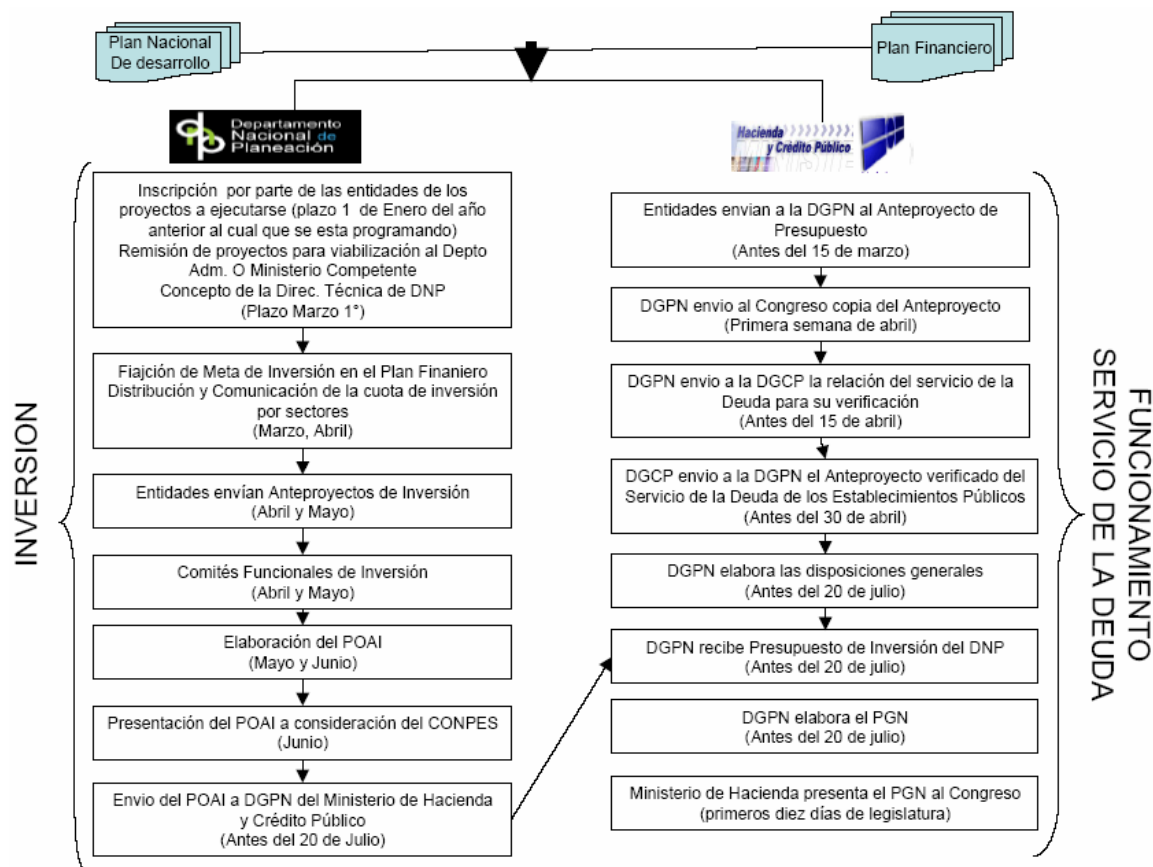
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, preparan el Plan Financiero. Este Plan debe ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a conside-



ración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, es remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se hacen en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. La preparación de las Disposiciones Generales del Presupuesto la hace el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto Nacional.

### Preparación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Publico "Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano" página 10

- **Presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación**

El Gobierno Nacional presenta al Congreso de la Republica, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico durante los primeros diez días de cada legislatura, el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, el cual contiene el Proyecto de Rentas, Gastos y el resultado Fiscal.

El Presupuesto de Rentas se presenta al Congreso para su aprobación en un anexo, junto con el mensaje presidencial y el detalle de su composición. Los recursos del crédito se utilizan tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica.

Si los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de Ley, propone los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados. En dicho proyecto, se hacen los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.

Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones, durante su discusión, escuchan al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto, las Comisiones pueden resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 11 de 1996), en cuyo caso puede ser devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 15 de septiembre, las Comisiones Cuartas deciden sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las Comisiones, se hace antes del 25 de septiembre y las Plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.

Toda deliberación en primer debate se realiza en sesión conjunta de las Comisiones Cuartas; las decisiones se toman en votación de cada Cámara por separado. Una vez cerrado el primer debate, se designan los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate puede hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediatas. Si el Congreso no expide el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, rige el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

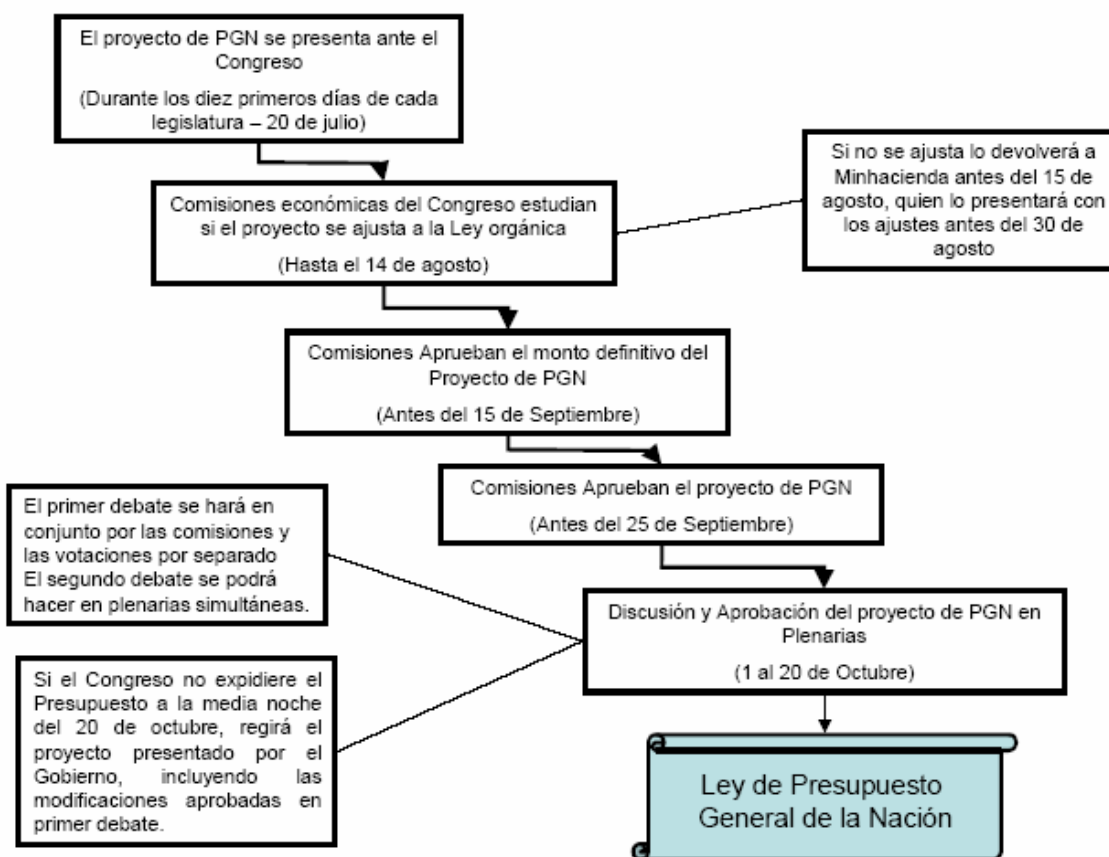
El Director General del Presupuesto asesora al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asiste a las Comisiones Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la Rama Legislativa sobre la materia. También puede llevar en dichas Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende.

Los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que presenta el Gobierno con arreglo a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto, no pueden ser aumentados por las Comisiones Constitucionales del Senado y Cámara de Representantes ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

También existe lo que se conoce como Repetición del Presupuesto, lo cual implica que si el proyecto de Presupuesto General de la Nación no es presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no es aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expide el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política.

Para su expedición el Gobierno puede reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal.<sup>71</sup>

### Presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público “Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano” página 10

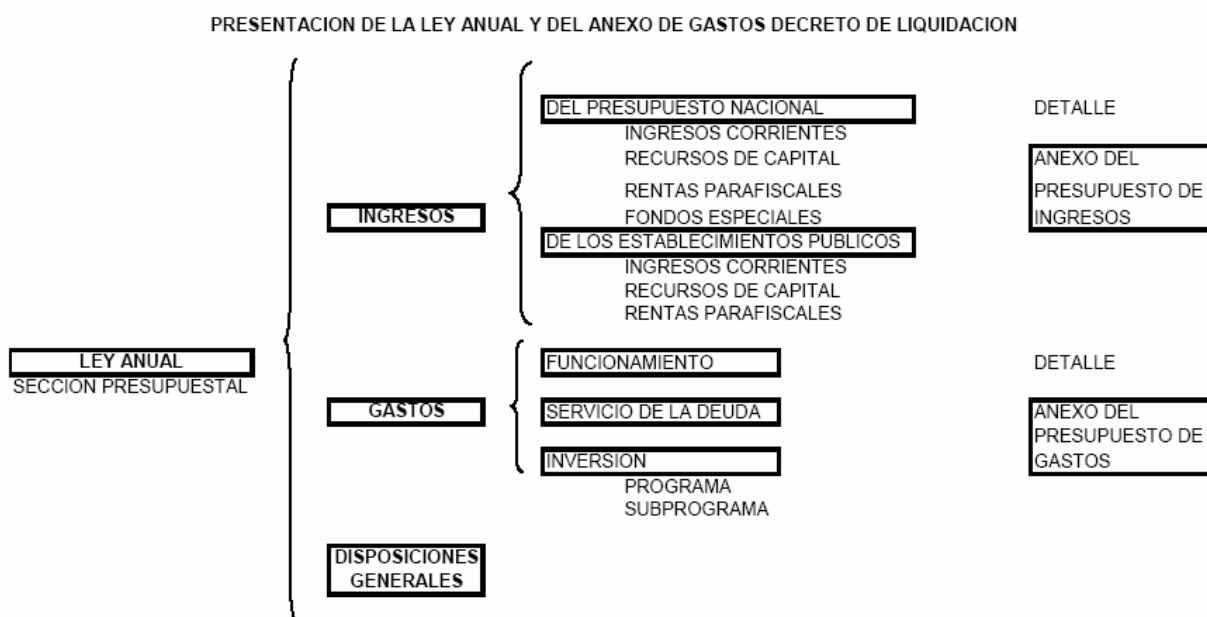
<sup>71</sup> Según el Artículo 348 de la Constitución Política, la Dirección General del Presupuesto Nacional hace las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal. Si efectuados los ajustes, las rentas y recursos de capital, no alcanzaran a cubrir el total de los gastos, puede el Gobierno, en uso de la facultad constitucional, reducir los gastos y suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal. El Presupuesto de Inversión se repite hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Cuando no se incluyan en el decreto de repetición del presupuesto nuevas rentas o recursos de capital que hayan de causarse en el respectivo año fiscal por no figurar en el Presupuesto de cuya repetición se trata, o por figurar en forma diferente, puede abrirse, con base en ellos, los créditos adicionales.

- Expedición de la Ley de Presupuesto y del Decreto de Liquidación.

Una vez aprobado el Presupuesto, el Presidente de la República sanciona la respectiva Ley y luego le corresponde al Gobierno Nacional expedir el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto se toma como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a consideración del Congreso y se tienen en cuenta todas las modificaciones que se le hayan hecho durante su trámite en el Congreso. Este Decreto de Liquidación se acompaña de un anexo que tiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público "Aspectos Prácticos del Sistema Presupuestal Colombiano" página 11

### Compromisos internacionales y marco normativo interno relacionado con prácticas de transparencia presupuestaria.

A nivel internacional, existen diferentes regulaciones que proveen estándares en materia de transparencia presupuestaria, entre las que se destacan: la Convención Interamericana Contra la Corrupción –OEA-, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Resolución sobre libertad de información de las Naciones Unidas -Comisión de Derechos Humanos (2003), la Declaración Conjunta "Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA" (marzo/05), la Convención de la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los Principios de Johannesburgo (1995), la Declaración de la Organización de Estados Americanos –OEA-, y el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional, entre otras.

Las principales disposiciones en las que coinciden las anteriores regulaciones, son<sup>72</sup>:

- La obligación del Estado de poner a disposición del público información.
- Garantizar el acceso a información por parte de la ciudadanía.
- La necesidad de reglar las limitaciones permitidas al acceso a información.

Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estipula que “el Estado debe entregar información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de la administración pública”; asimismo, que los gobiernos deben esforzarse por la “simplificación de los procedimientos administrativos para facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones”.

Por su parte, la Convención de la OCDE conviene que los estados deben propiciar una administración receptiva, significando con esto que el Estado debe dar información comprensible sobre su organización y su funcionamiento, que la información debe ser accesible al público en un plazo espacial, temporal y material, que la información debe responder a lo que de ella se espera y que el estado debe garantizar la participación de los ciudadanos en la adopción de decisiones administrativas que los afecten.

A su vez, el “Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal: Declaración de Principios”, Adoptado por el Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional el 16 de abril de 1998, representa un criterio de transparencia fiscal que se considera apropiado a los efectos de ofrecer garantías al público y a los mercados de que se dispone de un panorama claro de la estructura y las finanzas del gobierno y de que puede evaluarse con fiabilidad la solidez de la política fiscal.<sup>73</sup>

Aunque se alienta a todos los países a que adopten las buenas prácticas del Código, se pone de relieve el carácter voluntario de la implementación, la

---

<sup>72</sup> Ponencia presentada por Rosa Inés Ospina R. –Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia y Vicepresidenta Mundial de Transparencia Internacional- en el Encuentro Internacional de proyectos GTZ sobre el tema de transparencia, Bogotá, Abril 25 de 2005.

<sup>73</sup> El Código de buenas prácticas de transparencia fiscal se basa en cuatro principios generales:

- i) Claridad de funciones y obligaciones. El sector gobierno debe estar claramente diferenciado del sector público en general y el resto de la economía. Deberán definirse bien las funciones de política y de gestión del sector público y darse a conocer públicamente. Deberá existir un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.
- ii) Disponibilidad pública de información. Deberá facilitarse al público información completa sobre la actividad fiscal pasada, presente y prevista del gobierno. Los países deberán expresar públicamente el compromiso de publicar oportunamente la información fiscal.
- iii) Actividad presupuestaria abierta. La documentación presupuestaria deberá especificar los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se funda el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables. Los datos presupuestarios deberán presentarse en forma que facilite el análisis de la política y que fomente la rendición de cuentas. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y seguimiento del gasto aprobado y los procedimientos de recolección de ingresos. Los datos fiscales deben notificarse periódicamente al poder legislativo y al público.
- iv) Garantías de integridad. La información fiscal deberá cumplir ciertas normas aceptadas de calidad y estar sujeta a verificación independiente. Deberán establecerse mecanismos que garanticen al público la integridad de los datos.

cual, no sólo facilitaría la vigilancia de las políticas económicas -por las autoridades del país, por los mercados financieros y por las instituciones internacionales-, sino que aseguraría que la preparación, ejecución y reporte del presupuesto, fueran llevados a cabo de una manera abierta, y que la información fiscal estuviera sujeta a garantías independientes de integridad y transparencia.

En Colombia, el ordenamiento jurídico responsable de regular la actividad presupuestaria de forma que sea coherente con las metas y objetivos definidos a través de la política económica (cambiaria, monetaria y fiscal) y macroeconómica (empleo, crecimiento y estabilidad de precios) se materializa en las disposiciones sobre presupuesto, presentes en la Constitución Política (Título XII – Capítulos 3 y 4), en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en sus normas reglamentarias, en la jurisprudencia y en la doctrina, que en conjunto, configuran las fuentes de derecho en esta materia.

Si bien, el Estatuto Orgánico del Presupuesto es el marco regulador de los procedimientos de programación, ejecución y control del presupuesto público en Colombia, éste no dispone de prácticas de transparencia presupuestaria.

El Proyecto de Ley No. 194-03, por la cual se expide la Ley Orgánica del Presupuesto, incorpora en su artículo 43, el principio de transparencia, dentro del conjunto que componen el Sistema Presupuestal Colombiano: “Los procedimientos de programación, aprobación, modificación, ejecución, seguimiento y evaluación del Sistema Presupuestal, así como los informes periódicos y finales sobre el mismo, serán de conocimiento público y contendrán información suficiente para verificar el cumplimiento de los principios que lo rigen y de los objetivos programados”.<sup>74</sup>

Por su parte, la Política de Defensa y Seguridad Democrática establece que la transparencia será uno de los principios rectores que gobernará las acciones del Sector Defensa y Seguridad Colombiano: “Todas las actuaciones del Gobierno serán transparentes y se someterán al escrutinio público. Fortalecer la cultura de la honestidad y de la transparencia, con mecanismos y herramientas efectivas para erradicar la corrupción, es una prioridad. Ese ejemplo se da en la planeación y ejecución de los contratos, en el control de los impedimentos para evitar conflictos de interés y en la observancia de los regímenes de inhabilidades e incompatibilidades. El acatamiento de los principios constitucionales de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y, consecuentemente, el uso transparente de los recursos públicos, garantizará que éstos rindan los mejores frutos en beneficio de los ciudadanos. Mayor transparencia y mayor eficacia se traducirán en mayor credibilidad”.<sup>75</sup>

Asimismo, la reforma al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA<sup>76</sup>- hace énfasis en orientar la gestión pública hacia el lo-

---

<sup>74</sup> Comisión Cuarta Constitucional, Texto Aprobado en Primer Debate, Proyecto de Ley No. 194-03, Cámara, “Por La Cual Se Expide La Ley Orgánica De Presupuesto”.

<sup>75</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003, Pág 19.

<sup>76</sup> Sinergia es el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, a través del cual el gobierno central, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, lleva a cabo la evaluación y seguimiento de los resultados e impacto de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión.

gro de resultados a través del fortalecimiento e institucionalización de la evaluación, el seguimiento y la rendición de cuentas de las políticas y programas del gobierno como una práctica permanente del Estado.

Con ello, se busca contribuir al logro de tres objetivos centrales:

- i) Mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones públicas
- ii) Contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos
- iii) Estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.<sup>77</sup>

De otro lado y en relación con el seguimiento a algunas de las disposiciones fijadas en las convenciones internacionales descritas anteriormente - relacionadas con la transparencia presupuesta-, es importante señalar la labor que viene adelantando Transparencia por Colombia<sup>78</sup>:

- Convención Interamericana contra la Corrupción OEA  
Transparencia por Colombia participa en el seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, así:
  - Prepara respuestas al cuestionario del Comité de Seguimiento a la Convención.
  - Participa en la audiencia de la OEA con la sociedad civil en Washington.
  - Publica y divulga el Informe Oficial del Comité de Expertos de la OEA sobre la Implementación en Colombia de las Disposiciones de la Convención en el Cuaderno No. 6 de la Colección de Cuadernos de Transparencia.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  
Transparencia por Colombia avanza en el diseño de una metodología para hacer seguimiento a la implementación por parte del Estado Colombiano a esta convención, firmada en diciembre de 2003<sup>79</sup>.
- En el marco del Programa de Convenciones Anticorrupción de las Américas promovido por Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe -

---

Este sistema aporta un conjunto de instrumentos de gerencia con los cuales se busca mejorar de manera continua el desempeño de la administración pública, hacer una asignación de los recursos más eficiente y propiciar una cultura de la gestión orientada a resultados.

<sup>77</sup> Departamento Nacional de Planeación, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento CONPES 3294, "Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación", Bogotá D.C., 28 de junio de 2004, Pág. 1.

<sup>78</sup> Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, dedicada a liderar, desde la sociedad civil, una lucha frontal contra la corrupción en asuntos de interés público. Mediante el diseño, aplicación y masificación de herramientas de carácter eminentemente preventivo, trabaja en tres frentes complementarios pero diferentes: el sector público colombiano responsable de la gestión del Estado, el sector privado que invierte en Colombia y la ciudadanía organizada que debe cumplir un papel central en el control social de lo público.

<sup>79</sup> La Convención marca un antes y un después en la lucha contra la corrupción en el mundo y abre las puertas para que el sector privado adquiera compromisos concretos contra este flagelo.

TILAC<sup>80</sup> , Transparencia por Colombia participa en la generación de instrumentos de medición.<sup>81</sup>

## 2.2 Etapas del ciclo presupuestario de defensa

### 2.2.1 Dificultades derivadas del marco político general, la política de defensa y el diseño del instrumento militar

#### a) Ausencia de liderazgo político

Tradicionalmente en Colombia ha habido una carencia de liderazgo político para con los temas de seguridad y defensa. Se puede afirmar que por lo general, los jefes de Estado han ejercido su supremacía frente al poder castrense tan solo para relevar de su cargo a miembros de la cúpula militar con los cuales surgieron controversias públicas. Tal fue el caso del General Alberto Ruiz Novoa, quien fue removido del cargo de Ministro de Guerra en 1965, y reemplazado por el General Gabriel Revéz Pizarro, por criticar al gobierno de Guillermo León Valencia por una supuesta falta de apoyo estatal a la estrategia contrainsurgente conocida como el Plan Lazo.<sup>82</sup> Más adelante, en 1975, el Presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) destituyó al entonces Comandante del Ejército, General Álvaro Valencia Tovar, con la aquiescencia de su Ministro de Defensa, por discrepancias sobre el manejo de las Fuerzas Armadas. Conflictos similares surgirían durante varios de los sucesivos gobiernos, incluyendo los de Belisario Betancur, Virgilio Barco y Ernesto Samper, entre otros.

Sin embargo, más allá de destituir a un general y reemplazarlo por otro, la mayoría de los presidentes no han ejercido como verdaderos comandantes en jefe de las fuerzas armadas, con dos notables excepciones: la del Presidente César Gaviria Trujillo y la del actual Presidente Álvaro Uribe Vélez, quienes sin

---

<sup>80</sup> El Programa, que busca impulsar la implementación efectiva de las Convenciones Anticorrupción de la OEA y las Naciones Unidas, a través de la integración de los países de América y la generación de nuevas oportunidades de cooperación, contempla dentro de sus líneas de acción el desarrollo de herramientas de monitoreo. En ese sentido, respondiendo a una estrategia regional, Transparencia por Colombia participará en el seguimiento mediante un ejercicio de Report Card.

Se trata de un instrumento que le permitirá mostrar a los Capítulos Nacionales de TILAC la situación actual de sus países respecto de la implementación de las convenciones, enfatizando sobre los siguientes aspectos:

- Sector público: conflictos de intereses, declaración de bienes, denuncia y protección a los denunciantes
- Sector privado: contabilidad y auditoría, códigos de conducta y conflictos de intereses.
- Contrataciones públicas
- Sociedad Civil: participación ciudadana y acceso a la información

<sup>81</sup> “Transparencia por Colombia avanza en el seguimiento a convenciones internacionales”. En: [http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/scripts/informacion2.php?cat\\_id=117](http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/scripts/informacion2.php?cat_id=117)

<sup>82</sup> De hecho este episodio marcó un hito importante en las relaciones civiles-militares pues se consolidó aun más la división de tareas entre lo político y lo militar que ya había consagrado el Presidente Alberto Lleras Camargo, como fue analizado en el capítulo anterior. A partir de este momento, los sucesivos titulares de la Cartera de Guerra (o Defensa, como se le denomina desde 1965 por iniciativa del propio General Revéz) prefirieron no inmiscuirse en nada diferente a los asuntos puramente militares. Si bien esta situación fortaleció la autoridad presidencial sobre los militares, contribuyó a la desarticulación de las políticas de seguridad y de defensa con la acción integral del Estado.



lugar a dudas asumieron desde un comienzo su papel como conductores estratégicos de las Fuerzas Militares y de Policía. Esto se evidencia, en primer lugar, por el hecho de que ambos gobiernos formularon de manera clara y explícita una política de defensa y seguridad. Además, definieron tareas, misiones y prioridades de acción a los cuerpos uniformados, además de un seguimiento y evaluación a su gestión y resultados concretos.

Igualmente es un hecho que la gran mayoría de personas designadas para ocupar el Ministerio de Defensa han carecido casi por completo de experiencia en su área, debido a que el interés civil por estos temas es relativamente reciente. Con la notable excepción de Rafael Pardo Rueda, quien antes de posesionarse en 1991 como el primer ministro civil en casi cuarenta años, había sido Consejero Presidencial para la Paz y Consejero de Seguridad y Defensa Nacional, los titulares de la cartera de defensa no han tenido mayor experiencia en un tema de tan crucial importancia, especialmente para un país que, como Colombia, enfrenta enormes desafíos de seguridad. Sumada a la inexperiencia, la falta de continuidad ha impedido que los ministros acumulen conocimiento y desarrollen una gestión más efectiva. Durante los casi 14 años de ministros civiles, no menos de diez personas han ocupado el cargo.<sup>83</sup> Sin embargo, a raíz de las reformas instauradas por el Presidente Gaviria a comienzos de los años 90, se ha venido gestando una nueva generación de expertos civiles en defensa, quienes han asumido cada vez más un papel protagónico en la formulación e implementación de la política nacional de defensa.<sup>84</sup>

Más allá del ejecutivo, se puede afirmar que el liderazgo en temas de seguridad y defensa del Congreso de la República ha sido aun más débil. Muy pocos parlamentarios se interesan o se especializan en estos temas, con contadas y notables excepciones.<sup>85</sup> Las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, encargadas de estos temas, no juegan un papel preponderante, aun en la importante tarea de autorizar los ascensos de los oficiales de grado coronel en adelante. Pero quizás la falencia más grave de liderazgo político del Legislativo, la ilustra la casi total ausencia de un marco jurídico en los temas de seguridad y defensa.

## **b) Problemas en el marco jurídico**

En Colombia hay una grave carencia de marco jurídico en el campo de la seguridad y la defensa. La Constitución Política de Colombia, aprobada en 1991, define, en su Artículo 2º como fines esenciales del Estado “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” Asimismo, define al Presidente

---

<sup>83</sup> A modo de comparación vale la pena resaltar como Narcis Serra quien, como primer ministro de defensa civil en España tras el retorno a la democracia, ejerció el cargo por diez años, consolidando así las relaciones civiles-militares modernas en España y facilitando además el ingreso de ese país a la OTAN.

<sup>84</sup> Andrés Soto Velasco, por ejemplo, ha sido director de la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación y más adelante Viceministro de Defensa.

<sup>85</sup> Cabe resaltar, por ejemplo, el debate realizado por los senadores Rafael Pardo Rueda (ex. Ministro de Defensa) y Germán Vargas Lleras en diciembre de 2004 a raíz de la proyectada compra de aviones tácticos para la Fuerza Aérea.

de la República como el “Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República” y le otorga la potestad de “dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente” y de “declarar la guerra con permiso del Senado”.<sup>86</sup> La Carta Política también dedica el Capítulo VII (Artículos 216 al 223) al tema de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) en el que define su composición básica y su misión fundamental: “La defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.”<sup>87</sup>

Algunos otros apartes de la Constitución tocan tangencialmente el tema de la seguridad y la defensa nacional, tales como el derecho del gobierno a expropiar sin indemnización en caso de guerra; igualmente, la Constitución permite al gobierno nacional “en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional” darle máxima prioridad al gasto en defensa y seguridad, inclusive sobre el gasto social. También le permite, en dichos casos, trasladar temporalmente las rentas municipales y departamentales al presupuesto nacional.<sup>88</sup> Sin embargo, la Carta Magna no define qué es la seguridad nacional, tarea que le correspondería a una ley estatutaria encargada de definir con claridad y precisión la estructura y carácter de un sistema nacional de defensa y seguridad. Colombia, lamentablemente, carece de dicha ley marco.

La última ley aprobada data de 1965<sup>89</sup> y los repetidos esfuerzos por reformarla han fracasado, bien por que la persistencia del conflicto armado ha dificultado alcanzar un consenso, o bien porque la Corte Constitucional ha encontrado que algunas de las reformas planteadas contradicen el espíritu de la Constitución de 1991. Tal fue el caso de la Ley 684 de 2001 por la cual se expedieron normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional promovida por el gobierno de Andrés Pastrana y que fue declarada inexecutable en 2002<sup>90</sup>. Esta ley introducía figuras tales como: el sistema nacional de seguridad y defensa nacional, el poder nacional, seguridad ciudadana, deberes ciudadanos, teatros operacionales, inteligencia estratégica, entre otros. Esta norma buscaba fortalecer el sistema de defensa nacional, para lo cual se restringían algunos derechos y garantías individuales a favor de la seguridad del Estado. Sin embargo, y por el espíritu garantista de la Corte Constitucional, la ley fue declarada inexecutable por vicios de fondo en 2002.

---

<sup>86</sup> Artículo 189 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>87</sup> Artículo 217.

<sup>88</sup> Artículos 350 y 362.

<sup>89</sup> El Decreto-Ley 3398 de 1965, “Ley de la Defensa Nacional”, fue expedido por el gobierno de Guillermo León Valencia (1962.1966) bajo el amparo del Estado de Sitio. Este decreto legislativo fue más adelante adoptado como legislación permanente a través de la Ley 48 de 1968, y representó el primer esfuerzo encaminado a integrar la normativa para el manejo de la seguridad nacional. Varios de los artículos de esta ley fueron derogados o declarados inexecutables por la Corte Constitucional, particularmente aquel que permitía al gobierno armar a grupos de civiles para que sirvieran como apoyo a las fuerzas armadas.

<sup>90</sup> Ley declarada inexecutable en su totalidad por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-251-02 de 11 de abril de 2002, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett y Clara Inés Vargas Hernández.

Una de las mayores críticas a la ley<sup>91</sup> fue la del artículo 59 que preveía la función de policía judicial a las fuerzas militares, pues para esta Corte la norma planteaba dos interrogantes: ¿el otorgamiento de funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares, en los casos en que miembros de la Fiscalía no puedan acompañarlas en los operativos, rompe la dependencia funcional entre quienes desarrollan tales labores y el Fiscal? y ¿La atribución de funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares implica la investigación de personal civil por parte de las fuerzas militares?

*(...) la labor de la policía judicial tiene un clara connotación investigativa, por lo tanto la norma al facultar a los militares para desarrollar esta actividad aparece una evidente contradicción con la Constitución, pues la prohibición constitucional es terminante: en ningún caso, ni siquiera durante los estados de excepción, pueden los militares investigar a los civiles<sup>92</sup> (CP art. 213).*

Para el objeto de este estudio, es importante reconocer que la ley 684 de 2001 creaba instrumentos que hubieran permitido, al menos en teoría, el planeamiento, dirección, ejecución y coordinación del Poder Nacional y su fortalecimiento, con miras a fortalecer la Seguridad Nacional. Esto hubiera podido hacerse por medio de la figura del Consejo Superior de Seguridad y Defensa. Según la ley, éste tendría como funciones: a) Evaluar los planes específicos de Seguridad y Defensa presentados por el Ministro de Defensa Nacional y hacer las recomendaciones a que hubiere lugar; b) Emitir concepto respecto de los planes de guerra presentados por el Ministro de Defensa; c) Emitir concepto sobre los planes de Movilización y Desmovilización nacionales presentados por el Ministro de Defensa Nacional; d) Evaluar las políticas de Inteligencia Estratégica y hacer las recomendaciones a que haya lugar; e) Emitir concepto sobre el proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional; f) Difundir en la medida en que corresponda, las decisiones adoptadas; g) Darse su propio reglamento; h) Las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos. (Ley 684 de 2001, Capítulo I. del Consejo Superior de Seguridad y Defensa.) De igual forma, se le hubiera permitido al Ministro de Defensa y al Departamento Nacional de Planeación<sup>93</sup> dirigir, desarrollar, estructurar y evaluar de manera permanente las políticas públicas en los temas Seguridad y Defensa Nacional.

Si bien es cierto que existían problemas tanto de forma como de fondo en la mencionada ley, en Colombia se requiere con urgencia un marco jurídico que

---

<sup>91</sup> Al respecto hubo críticas de la Comisión Colombiana de Juristas afirmando que con la aprobación de esta ley se pretendía dar más poder militar sobre los civiles y estimulaba las arbitrariedades como capturas sin orden judicial o interrogatorios de civiles en cuarteles militares; esto iba a permitir más impunidad para soldados y policías que violaran los derechos humanos. Así mismo, el director adjunto de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU, Amerigo Incalcaterra, afirmó que tal y como era concebida la norma provocaba que el poder civil estuviera subordinado a las Fuerzas Armadas y se violara el principio de separación de poderes. De igual manera hizo serios cuestionamientos a la figura de los teatros de operaciones, en la que las Fuerzas Militares pudieran realizar todas sus actividades para enfrentar a la delincuencia y a los alzados en armas, y advirtió que la figura podía prestarse para abusos y vulneración de los derechos humanos.

<sup>92</sup> Ver Sentencia C-251/02.

<sup>93</sup> Aquí cabe destacar, que en la ley se preveía que el DNP estructuraría e incorporaría en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, los aspectos de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, aspecto importante, ya que como ya se ha dicho, solo un Plan de Desarrollo, el del gobierno Uribe contiene un capítulo dedicado al tema de la seguridad.

fortalezca la ejecución de políticas en el tema de seguridad y defensa nacional, más cuando la realidad actual del conflicto armado, así lo requiere. Por ello, no será posible consolidar un verdadero sistema de seguridad y defensa nacional, incluyendo, por supuesto, el ámbito presupuestal, sin una ley estatutaria que lo soporte.

La misma suerte corrió la reforma constitucional impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe y que buscaba darle un marco constitucional a la lucha contra el terrorismo. El acto legislativo 02 de 2003 que intentaba modificar los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por el vicio<sup>94</sup> de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta en la Cámara de Representantes por la sentencia C-816 2004. Con esta reforma se pretendía darle facultades a las Fuerzas Militares de policía judicial, intento ya fallido con la ley 684; realizar sin previa autorización judicial la interceptación de las comunicaciones, conversaciones telefónicas, correspondencia, Internet, entre otros; permitir a las autoridades realizar detenciones, registros domiciliarios y allanamientos sin previa orden judicial y establecer la obligación de llevar un uniforme de residencia de los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, y a diferencia de lo que pasó con la Ley de Defensa y Seguridad Nacional en el gobierno Pastrana, el gobierno de Uribe tomó la decisión con mesura, y aceptó la decisión de la Corte sin mayores enfrentamientos.

### **c) Falta de objetivos y prioridades claras en el Estado Nacional**

Si bien Colombia aun carece de un marco jurídico que le de estructura al sistema nacional de seguridad y defensa, difícilmente se puede afirmar que en la actual Política de Seguridad Democrática haya falta de claridad en los objetivos y prioridades definidas por el Estado. Esta política es clara al definir como objetivo general “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática.”<sup>95</sup> Igualmente, se trazan cinco objetivos estratégicos: consolidación del control estatal del territorial; protección de la población; eliminación del narcotráfico; mantenimiento de la capacidad disuasiva; y por último, la eficiencia, transparencia, y rendición de cuentas. A su vez, cada uno de estos objetivos estratégicos está complementado por una serie de objetivos específicos, de los que se derivan los indicadores con los que se evaluará el avance y cumplimiento de los objetivos estratégicos.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> “El vicio consistió en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación realizada en el sexto debate en la segunda vuelta en la Cámara de Representantes del informe de ponencia el día 5 de noviembre de 2003, la cual no alcanzó la mayoría absoluta requerida por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta. Ese día la votación del informe de ponencia se hizo nominalmente y los resultados de quienes votaron a favor y en contra aparecen registrados en la Gaceta del Congreso 617 de 2003 y no alcanzaron los 84 votos de mayoría absoluta exigidos por la Constitución y reconocidos explícitamente por los miembros de la mesa directiva de la Cámara como necesarios para la aprobación del informe de ponencia, que es un requisito indispensable para poder entrar a votar el articulado mismo”. Ver Comunicado de Prensa, Sala Plena Corte Constitucional, Agosto 30 2004

<sup>95</sup> Documento de Política de Defensa y Seguridad Democrática, pg. 12.

<sup>96</sup> Ibid. pgs. 32-33.

Cabe señalar que esto no siempre ha sido así. Como se ha mencionado en varias ocasiones a lo largo de este documento, los dos gobiernos anteriores no definieron una política explícita, por lo que sí había una falta de objetivos y prioridades claras a la hora de definir un presupuesto que atiende las principales necesidades de la seguridad y la defensa nacional.

El marco conceptual determinado por la Política de Seguridad Democrática ha servido para diseñar un presupuesto que refleje las prioridades del gobierno en este campo. Por ejemplo, y de acuerdo con el primer objetivo estratégico planteado en dicha política, el control territorial, se ha incrementado el pie de fuerza para darle cubrimiento efectivo a todas las cabeceras municipales, muchas de las cuales, más de 140 o el 14%, carecían de presencia de la Fuerza Pública hasta el año 2002.

#### **d) Razones subyacentes que hacen a la exclusión parlamentaria del tema de la defensa.**

La participación parlamentaria en los temas de seguridad y defensa ha sido tradicionalmente débil en Colombia. Reflejo de esto es el hecho de que no exista una comisión dedicada exclusivamente a esta temática, la cual es manejada por las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara. Además, el interés de los parlamentarios por pertenecer a estas comisiones no es proporcional a la importancia de los temas que deben manejar.

El sistema presupuestal colombiano define que las comisiones temáticas del Congreso, tales como las Comisiones Segundas, no tienen control ni injerencia sobre el presupuesto del sector que tienen a su cargo. En otras palabras, las comisiones segundas no tienen ninguna participación en la elaboración, aprobación ni al seguimiento del presupuesto de defensa y seguridad. Tan solo las Comisiones Terceras tienen manejo sobre el presupuesto nacional, pero sobre los agregados y no sobre un área en particular.

#### **e) Debilidad de los Ministerios de Defensa por falta de capacidad civil.**

En Colombia ha hecho carrera la frase según la cual en este país hay *ministro* civil pero no *ministerio* civil. ¿Hasta qué punto es cierto esto? El proceso de consolidar un cuerpo de expertos civiles en defensa y seguridad ha sido lento y relativamente discontinuo. Por ejemplo, durante la administración Gaviria, que abrió las puertas a la participación civil en la seguridad y la defensa nacional, se hicieron grandes avances en este aspecto, pero el proceso se reversó durante la administración Samper, particularmente por los frecuentes cambios de titular en la cartera de defensa, lo que probablemente impidió consolidar una gestión y un equipo sólidos. El gobierno de Andrés Pastrana, gracias al liderazgo de sus ministros de defensa, Rodrigo Lloreda Caicedo y Luis Fernando Ramírez, logró consolidar un equipo de civiles altamente capacitado, el cual fue

fortalecido con la reestructuración del Viceministerio de Defensa.<sup>97</sup> Con esta reforma, el viceministro pasó de tener funciones puramente administrativas a tener control directo del presupuesto de defensa.<sup>98</sup>

El gobierno del Presidente Álvaro Uribe tomó la decisión, en el marco de la reestructuración de algunas entidades del Estado, de crear un Viceministerio de Defensa adicional, encargado de los asuntos políticos y la temática internacional, mientras que el tradicional se concentra en la gestión institucional, es decir, presupuesto, evaluación y control interno.<sup>99</sup> De esta forma se ha fortalecido el papel de los civiles en el Ministerio.

Aun así, es claro que una de las principales debilidades del Ministerio de Defensa se desprende de la falta de civiles realmente capacitados para asumir papeles protagónicos en la formulación e implementación de la política de defensa del Estado.

#### **f) Confusiones respecto de quién o por qué hace la política de defensa.**

El principal problema relacionado con la formulación y la elaboración de la política de defensa no ha girado, tradicionalmente, alrededor de quién o quiénes deben ser los encargados de elaborarla, sino de la falta misma de esa política. El alto mando militar ha manifestado a lo largo de los años su descontento por la falta de compromiso *estatal* para con los temas de seguridad y defensa, citando la falta de voluntad política y empeño de la dirigencia política, lo cual se evidencia, en parte, por la falta de una verdadera política de defensa y seguridad.

Lo cierto es que con la excepción de las Administraciones Gaviria y Uribe, los sucesivos gobiernos han carecido de dicha política, al menos de manera explícita. Sin embargo, cabe añadir que a pesar de que el actual gobierno formuló y promulgó una política de seguridad y defensa, estos dos ámbitos no están claramente definidos lo que genera fricciones entre el alto mando militar y la dirigencia política.

---

<sup>97</sup> En 1993 se había creado el Viceministerio de Defensa para el manejo y coordinación del sector descentralizado del Ministerio, el cual comprende 17 institutos con misiones muy diversas, que incluyen las cajas de retiro (encargadas de las pensiones), la Industria Militar, los fondos rotatorios, la Defensa Civil, el Hospital Militar, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el Instituto de Casas Fiscales, el Club Militar, entre otros.

<sup>98</sup> El Viceministro asumió funciones que antes correspondían al Secretario General del Ministerio de Defensa, cargo que era detentado tradicionalmente por un oficial de grado Mayor General. Por ejemplo, las oficinas de planeación y de finanzas, encargadas de la formulación y ejecución del presupuesto respectivamente, pasaron a depender del Viceministerio, mientras que la Secretaría General mantuvo el control de la contratación y las tareas administrativas, como sucede en los demás ministerios. Cabe resaltar también que la Ministra Martha Lucía Ramírez, primera titular de la cartera de Defensa durante el gobierno Uribe, tomó la decisión de nombrar a un civil como Secretario General, con lo cual se consolidó la estructura civil del Ministerio de Defensa, la menos en los cargos de mayor jerarquía.

<sup>99</sup> Ver Decretos No.1512 de 2000 y 049 de 2003.

Durante la administración Gaviria, la entidad encargada de elaborar la política de seguridad y defensa fue la recién creada Consejería de Seguridad, entidad que en posteriores gobiernos no recibió la atención debida y se debilitó hasta el punto de prácticamente desaparecer durante la administración Pastrana.<sup>100</sup> El actual gobierno, aunque plasmó la intención de revivir y fortalecer el Consejo de Seguridad Nacional, no lo ha hecho y por ello el documento de política fue elaborado en el Ministerio de Defensa. Sin embargo, y como el mismo documento lo reconoce, el tema debería recibir un tratamiento interinstitucional, por lo que el ámbito ideal para su elaboración sería la Presidencia de la República, en particular una Consejería de Seguridad como la que el gobierno de César Gaviria creó.

### **g) Problemas de incorporación de tareas de la seguridad interna mezclados dentro de la defensa**

En Colombia, a diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos, la seguridad interna representa el eje y el foco principal de la política de defensa. La composición, estructura de fuerza, equipamiento, doctrina y actividades de las Fuerzas Militares giran alrededor de la búsqueda, reestablecimiento y mantenimiento de la seguridad interna. Prueba de ello son los más de 200.000 efectivos, la gran mayoría organizados en unidades de infantería ligera con una misión eminentemente contrainsurgente, que componen el Ejército Nacional, comparado con apenas 15.000 de la Armada (de los cuales 10.000 pertenecen a la Infantería de Marina y también están dedicados, principalmente a la seguridad interna y 7.000 de la Fuerza Aérea). Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que más del 90% de los efectivos, recursos y operaciones de las Fuerzas Militares están asociadas al conflicto interno armado.

Por ello, las tareas y misiones del Ejército Nacional y de la Policía Nacional suelen contraponerse. Ejemplo claro de ello es la misión de lucha contra el narcotráfico. La lucha contra el narcotráfico comenzó en 1978 con la creación de la Policía Antinarcóticos y cuenta, desde 1995, con una Dirección Antinarcóticos, encargada de adelantar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. A su vez, el Ejército Nacional creó, el 8 de diciembre de 2000 la “Brigada de Fuerzas Especiales de lucha contra el narcotráfico”, con lo cual institucionalizó su participación en la lucha contra el narcotráfico. El Ejército colombiano es quizás el único en el mundo en haber asumido una misión de aplicación de la ley de manera tan directa.

Lo cierto es que debido a su muy peculiar situación de seguridad, Colombia tiene una Policía Nacional altamente militarizada, tanto en sus misiones como en su estructura y equipamiento y un Ejército involucrado en labores de índole policiva, que incluyen no solo la lucha contra el narcotráfico y el secuestro sino también la vigilancia y el patrullaje urbano. Si bien hace algunos años existió un cierto grado de especialización según el cual la Policía se encargaba de la se-

---

<sup>100</sup> El gobierno de Andrés Pastrana transformó la Consejería de Seguridad Nacional en la Consejería de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dándole un perfil muy distinto. Desde entonces, los temas de seguridad y defensa nacional han sido manejados principalmente por el Ministerio de Defensa.

guridad en las ciudades y el Ejército de la seguridad rural, hoy en día esa distinción es casi inexistente. De hecho, la Policía ha enfocado su proceso de fortalecimiento y crecimiento alrededor del programa de Escuadrones Móviles de Carabineros (policía rural), mientras que el Ejército ha creado unidades de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas.

Si bien la naturaleza de las amenazas dificultaría una estricta división de tareas, cabe resaltar que no es del todo conveniente militarizar por completo la seguridad interna.

## **h) Definición de misiones claras para las fuerzas armadas desde la Política de Defensa**

El documento de Política de Defensa y Seguridad Democrática define una serie de misiones puntualizadas de manera clara y explícita para las fuerzas armadas. En primer lugar, la política de defensa señala que la Fuerza Pública “iniciará el proceso de consolidación del control estatal sobre el territorio,” sin duda el más importante objetivo de la misma, “asegurando su presencia permanente y definitiva en todas las cabeceras municipales, con el apoyo de brigadas móviles y demás unidades de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional asegurarán el mantenimiento del control territorial.<sup>101</sup> Define, igualmente, un esquema de prioridades según el cual se hará énfasis en las acciones de la Fuerza Pública donde el control territorial sea débil, mientras que donde este control no esté amenazado pero exista una alta impunidad, los organismos judiciales tendrán la iniciativa.<sup>102</sup>

Más adelante se amplía la asignación de misiones: “Las Fuerzas Militares concentrarán sus esfuerzos en defender la soberanía, la integridad del territorio y el orden constitucional, protegiendo a la población civil de quienes la amenazan, desarticulando las organizaciones terroristas, protegiendo la infraestructura de la Nación y defendiendo las fronteras, dentro del objetivo fundamental de fortalecer el Estado de Derecho. Sus acciones estarán gobernadas por los principios de eficiencia, austeridad, transparencia y juridicidad, enunciados anteriormente.”<sup>103</sup>

Asimismo, define como eje fundamental de la misión de la Policía Nacional “proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política criminal integral.” Para que todos los habitantes puedan recibir la misma protección por parte de la Policía Nacional, se define que ésta retornará a todos los municipios y sus esfuerzos se centrarán tanto en la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del delito, como en una “drástica reducción de la criminalidad común y en el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y de narcotráfico, mediante la investigación y judicializa-

---

<sup>101</sup> Op. Cit. Política de Defensa Seguridad Democrática, pg. 16

<sup>102</sup> Ibid. pg. 17

<sup>103</sup> Ibid. pg. 38



ción de sus integrantes.”<sup>104</sup> Todas estas tareas y misiones asignadas a las fuerzas armadas se integran con la de los organismos de carácter civil a través de una matriz de responsabilidades.

### **i) Diseño del instrumento militar**

Las Fuerzas Militares de Colombia están implementando una reforma de enormes repercusiones al pasar de Comandos de Fuerza (y sus respectivas unidades operativas) a Comandos Conjuntos compuestos por unidades de las tres fuerzas militares. Esta transformación, cuyo primer paso permanente ya se dio con la creación del Comando Conjunto del Caribe<sup>105</sup>, se estudia avanzar con la posibilidad de crear próximamente el Comando Conjunto del Pacífico cuya jurisdicción correspondería a los departamentos de Chocó, Valle, Cauca y Nariño. El actual Comandante General de las Fuerzas Militares, Carlos Alberto Ospina, ha explicado que en un futuro “las nuevas generaciones entenderán que el cargo del comandante del Ejército es más administrativo; el operacional quedará en manos de los comandantes de los comandos”.<sup>106</sup> Este es un cambio de enormes repercusiones e implica una verdadera transformación cultural que el mismo Ospina reconoce tomará tiempo en ser asimilada.

Si se lleva a buen término, la reestructuración en las estructuras de comando y control llevarán a una mayor eficacia y eficiencia en la conducción de las operaciones militares, como lo ha demostrado este tipo de reformas, implementadas en los Estados Unidos (a raíz de la ley Goldwater-Nichols de 1986) y los demás países de la OTAN. Los Comandos de cada una de las Fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) tendrán como misión reclutar, entrenar y equipar unidades para el combate, mientras que los Comandos Conjuntos se encargarán de adelantar las operaciones militares. De esta manera se optimiza el uso del recurso humano y los equipos al tiempo que se simplifica la línea de mando.

Adicionalmente a las reformas de comando y control, desde 2002 se han venido implementando otra serie de reformas igualmente trascendentales en el ámbito logístico y presupuestal que también apuntan a fortalecer una visión conjunta que rompa con los esquemas enfocados al interés de cada fuerza en particular. Se trata de la centralización del sistema de compras de la fuerza pública, y la implementación del sistema de Sinergia Logística, SILOG. Hasta hace muy poco tiempo, cada una de las fuerzas y la Policía Nacional, adquirían por su propia cuenta elementos tales como medicamentos, uniformes, armamento y elementos de oficina, comunes a todas ellas. Al centralizar la compra de este tipo de artículos se generan enormes economías de escala y se combate la corrupción al aumentar la transparencia. Tan solo durante 2004 se ge-

---

<sup>104</sup> Ibid. pgs. 39-40

<sup>105</sup> También funciona de manera conjunta la Fuerza de Tarea Conjunta “Omega” encargada de adelantar la más grande ofensiva contra las FARC en el sur del país, aunque precisamente por ser una fuerza de tarea, su existencia es de carácter ad hoc y temporal.

<sup>106</sup> “Asedio a Toribío no va a hacer cambiar la estrategia, dice comandante de las Fuerzas Militares”, *El Tiempo*, abril 23 de 2005.

neró un ahorro de casi un 100% al pasar de 40.000 millones de pesos (unos 16 millones de dólares) a 23.000 millones por la misma cantidad. Aunque el proceso apenas comienza, el inicio es alentador.

#### **j) Transparencia del presupuesto militar en lo que se refiere a las fuentes de obtención de recursos**

El presupuesto de defensa y seguridad, en lo que se refiere a las fuentes de recursos se caracteriza por una alta transparencia, toda vez que prácticamente la totalidad de los recursos provienen del tesoro nacional. Sin embargo, vale la pena aclarar algunas excepciones a esta regla, las cuales implican necesariamente una falta de transparencia en el origen de recursos que alimentan el presupuesto de las Fuerzas Armadas.

En primer lugar hay un componente que merece ser analizado en algún detalle: los convenios interinstitucionales suscritos entre compañías privadas o de economía mixta del sector minero-energético y las Fuerzas Militares para la prestación de seguridad de la infraestructura. Estos convenios buscan garantizar la efectiva protección de los oleoductos, pozos de exploración, torres de energía, entre otros elementos de gran valor estratégico para la nación. Las Fuerzas Armadas garantizan unos niveles mínimos de pie de fuerza y a cambio las empresas aportan recursos para financiar el aumento de efectivos y la adquisición y mantenimiento de equipos. Estos convenios son de carácter reservado por lo que no es posible conocer más detalles y por supuesto no existe veeduría más allá de la que realiza la empresa que aporta los recursos, particularmente de los aportes recibidos en especie, los cuales ni siquiera deben ser reportados a los organismos de control. Los aportes en dinero sí son reportados al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, pues los dineros se incorporan al Presupuesto General de la Nación, pero los montos y destinación no son conocidos por la opinión pública. Cabe resaltar que la mayoría de estos convenios son suscritos entre las empresas y el Ejército Nacional.

Adicionalmente, algunos aportes realizados por las instancias de gobiernos locales, especialmente para la Policía Nacional, no están claramente definidos ni cuantificados. En algunos casos, estos aportes también se entregan en especie (tales como terrenos, edificaciones, vehículos, apoyo logístico) lo que hace aun más difícil el seguimiento de los mismos.

### **2.2.2 Formulación del Presupuesto de Defensa**

El Ministerio de Defensa, tiene la responsabilidad de asegurar que los recursos asignados al sector de defensa estén enmarcados por los lineamientos de la Política planteada en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo de cada gobierno. Para esto deben estar íntimamente coordinados tanto el Ministerio de Defensa, como las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las entidades descentralizadas. La formulación presupuestal requiere de una eficiente gestión y

asignación de recursos, orientados hacia el logro de metas propuestas en los planes de desarrollo.

Los lineamientos presupuestales de seguridad y defensa nacional deben ir de la mano con los lineamientos planteados por el Gobierno Nacional, especialmente por los desarrollados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional; el Estatuto orgánico de Presupuesto, decreto 111 de 1996 y sus decretos reglamentarios y las recomendaciones y directrices impartidas por el Viceministro de Gestión Institucional del Ministerio de Defensa Nacional.<sup>107</sup>

El sector defensa está compuesto por un sector central y uno descentralizado; el primero está integrado por 8 unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa, las cuales componen la sección presupuestal 1501 que depende íntegramente de los aportes del Tesoro Nacional: La Gestión General (componente civil del Ministerio de Defensa), el Comando General de las FF.MM., el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea, el Comisionado Nacional para la Policía, la Dirección de Sanidad Militar y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.<sup>108</sup> Adicionalmente, la Policía Nacional, sección presupuestal 1601, está compuesta por dos unidades ejecutoras, la Gestión General y la Dirección de Sanidad, que al igual que las anteriores dependen completamente de aportes de la nación. Las unidades ejecutoras del sector central pertenecientes al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional hacen parte del Presupuesto Nacional (PN). A su vez, el sector descentralizado está integrado por 15 entidades: 10 establecimientos públicos<sup>109</sup> que forman parte del Presupuesto General de la Nación (PGN) y que incluyen recursos propios y aportes de la nación; y 5 vinculadas<sup>110</sup> que solo tienen recursos propios, por lo cual no hacen parte del PGN.<sup>111</sup>

El presupuesto se constituye como el principal elemento para articular la política con los objetivos institucionales. Por eso cuando se habla de la formulación del presupuesto del gasto militar, es necesario que todas las unidades ejecutoras del sector central de defensa que integran el Presupuesto Nacional, presenten un anteproyecto de presupuesto antes del 15 de marzo del año que se cursa ante el Ministerio de Defensa, que a su vez deberá hacer un análisis presupuestal antes de remitirlo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero a nivel nacional.

---

<sup>107</sup> Ministerio de Defensa Nacional, “Guía de Planeamiento Estratégico 2005- 2006”, Enero de 2005

<sup>108</sup> Unidad adscrita sin personería jurídica.

<sup>109</sup> Dos cajas de retiro, cuatro fondos rotatorios, la Defensa Civil, el Instituto de Casas Fiscales del Ejército, el Hospital Militar y el Club Militar.

<sup>110</sup> Tres empresas industriales y comerciales del Estado: La Caja Promotora de Vivienda Militar, La Industria Militar (INDUMIL) y SATENA (aerolínea comercial operada por la Fuerza Aérea) y dos sociedades de economía mixta: El Hotel Tequendama que administra la concesión de la cadena de hoteles Intercontinental en Bogotá y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC).

<sup>111</sup> PGN = PN + Presupuesto de los Establecimientos Públicos (entidades adscritas del sector descentralizado). Presupuesto del Sector Defensa = PGN + Presupuesto Empresas (entidades vinculadas al sector descentralizado) + Presupuesto Universidad Militar Nueva Granada (ente autónomo adscrito).

El presupuesto nacional destinado al sector defensa se ejecuta en dos componentes fundamentales: Funcionamiento, e Inversión. El primero se divide a su vez en i) gastos de personal, ii) gastos generales y iii) transferencias corrientes.

Los proyectos que presentan cada una de las unidades ejecutoras tienen un proceso antes de ser ejecutados. Cada proyecto está sujeto a un formato especial y debe estar inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) el 1 de enero de cada año. Posteriormente la oficina de Planeación de cada una de las fuerzas los envía al Ministerio de Defensa y posteriormente éste los remite al DNP, a la Unidad de Justicia y Seguridad. A continuación se lleva a cabo una reunión con los comités funcionales, donde se revisan cada uno de los proyectos de inversión. “En consecuencia el ámbito de injerencia presupuestal está bastante acotado y sujeto a procedimientos similares a los de cualquier otra instancia estatal. Quedan por ello dependientes de la capacidad de negociación de grandes proyectos de la cúpula [militar] o de la capacidad de la institución para priorizar internamente sus necesidades y negociarlas en las instancias descritas.”<sup>112</sup>

Este es un ejercicio que se hará año tras año, dado el principio de anualidad del presupuesto, por eso es necesario la rigurosidad en la planeación y programación presupuestal, a pesar de la flexibilidad que éste pueda presentar, por adiciones que sean necesarias dada la coyuntura.

Por ejemplo, para el 2005, el sector Defensa contará con recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación por \$785.354 millones y \$341.005 millones adicionales provenientes de otras fuentes (cooperación internacional). Los principales programas en los que se utilizarán estos recursos son los siguientes:

A) Cerca de \$800 mil millones se dirigirán al fortalecimiento de la capacidad operativa de la Fuerza Pública, lo que incluye la creación de un Batallón de Alta Montaña, 3 Brigadas Móviles y 15 Escuadrones Móviles de Carabineros, así como el mantenimiento de las estaciones de Policía en todos los municipios del País.

B) Para desarticular las fases del negocio de las drogas ilícitas, se destinarán \$133 mil millones a los programas de aspersion y erradicación de cultivos de coca, con los cuales se espera reducir el área cultivada a 35.000 hectáreas al finalizar el 2005. Igualmente, se espera incautar más de 120 toneladas de coca.

C) \$30 mil millones con el objetivo de aumentar los niveles de seguridad ciudadana, mediante el fortalecimiento de la capacidad de Inteligencia y comunicaciones de las Fuerzas Armadas y de Policía con lo cual se espera reducir el homicidio en 10%.

---

<sup>112</sup> Andrés Dávila Ladrón de Guevara, Rodolfo Escobedo, Adriana Gaviria y Mauricio Vargas, “El Ejército Colombiano durante el período Samper: Paradojas de un proceso tendencialmente crítico” [Revista Colombia internacional](#) No 49/50

D) \$103 mil millones se orientarán a la adecuación de infraestructura habitacional y de salud para los miembros de la Fuerza Pública, al fortalecimiento de las academias militares y de Policía, y al fortalecimiento de los sistemas de información en este sector.

E) \$25 mil millones adicionales se destinarán a los programas de reincorporación de miembros de grupos alzados en armas a la vida civil, con lo cual se espera recibir a 2.850 integrantes de estos grupos y superar los 9 mil desmovilizados en el cuatrienio.<sup>113</sup>

Dentro de la formulación del presupuesto militar en Colombia, se detectan algunos problemas a la hora de dirigir recursos para determinados proyectos de inversión. En algunos casos los intereses propios de cada unidad ejecutora entorpecen la conducción del proceso de formulación y deja de lado prioridades y objetivos realmente importantes.

### ESTUDIO DE CASO

Un ejemplo de cómo en algunos casos puntuales la formulación del presupuesto de defensa puede responder a intereses particulares de una determinada fuerza, más que a los de la política de defensa nacional, es el caso de la compra de los aviones tácticos para la fuerza aérea por 230 millones de dólares, pues se constituye en la compra más grande de equipo militar en la historia de Colombia. Si bien la necesidad de adquirir estas aeronaves es incuestionable, pues la actual flotilla aérea compuesta por aviones A-37 y OV-10 es obsoleta, cabe cuestionar si es una compra prioritaria dados los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática y la dramática escasez de recursos.

Algunos analistas, e inclusive senadores pertenecientes a la coalición del gobierno, han cuestionado la pertinencia de la adquisición, señalando que sería preferible, por ejemplo, aumentar el pie de fuerza. Sin embargo, el Viceministro de Defensa para la Gestión Institucional, Jorge Mario Eastman explicó que, dentro de la principal prioridad de política del Ministerio –la movilidad– los aviones juegan un papel fundamental, toda vez que la capacidad de brindar apoyo de fuego y de realizar bombardeos a precisión resulta crucial para las operaciones terrestres.<sup>114</sup> El debate continúa.

Los equipos de planeamiento del sector Defensa, tanto los de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional como los del Ministerio de Defensa, están compuestos por civiles y uniformados. Los diferentes equipos de planeamiento coordinan sus labores por medio del Sistema Integrado de Planeación -SIP-,

---

<sup>113</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación, Sinergia. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. “Presupuesto de Inversión por resultados 2005”

<sup>114</sup> Entrevista con el Viceministro de Defensa para la Gestión Institucional, Jorge Mario Eastman.

liderado por la Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa<sup>115</sup> que sirve de canal para evaluar los anteproyectos de inversión de cada fuerza antes de ser presentados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP. La Oficina de Planeación del Ministerio cuenta con un equipo de aproximadamente treinta personas; la del Comando General de las FF.MM. siete; la del Ejército veinte; la de la Armada Nacional diez; la de la Fuerza Aérea quince; y la de la Policía Nacional diez, aproximadamente.

La Oficina de Planeación del Ministerio está organizada en cuatro secciones: la primera, elabora los planes; la segunda se encarga de la programación presupuestal; la tercera se encarga del seguimiento y la evaluación al presupuesto y la cuarta es un centro de información y estadística del Ministerio de Defensa. Las otras oficinas están organizadas de manera diferente. Por ejemplo, las oficinas de cada una de las Fuerzas se encargan únicamente del presupuesto de inversión.<sup>116</sup>

Se puede afirmar que con el gobierno de Álvaro Uribe no existen inconsistencias con respecto a la política de defensa nacional y las amenazas que enfrenta el país. Con la implantación de la Política de Seguridad Democrática, el gobierno de Uribe ha enfocado sus esfuerzos al tema de la seguridad. Según su política, las amenazas que continúan latentes para la seguridad del país, giran en torno al terrorismo, al narcotráfico, al tráfico de armas, al secuestro, a la extorsión, al desplazamiento, entre muchos otros. Por eso los recursos y el esfuerzo fiscal que ha hecho el gobierno para sostener la política de seguridad democrática ha estado encaminado al primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, “brindar seguridad democrática<sup>117</sup>” para reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. De ahí que el Ministerio de Defensa sea el encargado de coordinar y orientar cada una de las políticas que a nivel sectorial sean requeridas, garantizando la asignación de recursos y cumpliendo los objetivos trazados en la política del gobierno,<sup>118</sup> reduciendo de alguna forma, el choque de intereses que se puede presentar en cada una de las unidades ejecutoras de las fuerzas a la hora de encaminar sus proyectos de inversión.

Para respaldar lo anterior, es necesario observar el cuadro donde se estipulan las estrategias por programas vinculados al presupuesto.

---

<sup>115</sup> La Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa cumple, entonces, un doble papel: por un lado es el ente planificador de la unidad ejecutora Gestión General y además es el ente coordinador del sistema de planeación del sector defensa.

<sup>116</sup> Entrevista con Diana Prieto, profesional de la Oficina de Planeación del MDN.

<sup>117</sup> Las principales objetivos estratégicos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática son: fortalecer el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, proteger a la población, combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado, fortalecer el servicio de la justicia, desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, mantener una capacidad disuasiva y tener eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

<sup>118</sup> Ver, Ministerio de Defensa Nacional, Viceministro de Gestión, Guía de Planeamiento Estratégico 2005 – 2006”, Enero de 2005

**Sector de Defensa**  
**Presupuesto de Inversión**

Objetivo PND	Estrategia PND	Programa PND	PGN Inversión 2005	Otros Recursos	
			\$ Millones	\$ Millones	
Brindar Seguridad Democrática	Control del Territorio y defensa de la soberanía nacional	Fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la capacidad disuasiva	625.075	206.509	
		Protección a la Infraestructura económica	3.029		
		Implementación del Programa de seguridad vial	15.000		
	Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado	Desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas	3.741	133.000	
		Lucha contra la extorsión y el secuestro			
		Otros programas	29.717		
	Fortalecimiento Institucional	Programas para el fortalecimiento institucional	103.020		
	Cosntruir Equidad Social	Calidad de vida urbana	Prevención y Mitigación de riesgos naturales	979	
	Impulsar la Reactivación Económica	Competitividad y Desarrollo	Promoción de la Investigación	2.014	
		Sostenibilidad Ambiental	Planificación y administración del Medio Ambiente	2.779	
<b>Total recursos del sector</b>			<b>785.354</b>	<b>339.</b>	

**Sector Defensa**  
**Presupuesto de Inversión Por Resultados**

Entidades Sector Defensa	785.354
Ministerio de Defensa- Gestión general	22.661
Mindefensa- Comando general	15.798
Mindefensa- Ejército	299.779
Mindefensa- Armada	112.093
Mindefensa- Fuerza Aérea	192.440
Mindefensa- Salud	12.713
Caja de Retiro Militar	3.573
FORFAC	2.050
Casas Fiscales del Ejército	6.411
Defensa Civil	979.000
Hospital Militar	10.046
Club Militar	4.211
Policía Nacional Gestión General	102.600

Fuente: Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa

La planificación financiera del país funciona de la misma manera que para el sector de defensa. La Oficina de Planeación de cada organismo que conforma una sección presupuestal, tiene que enviar a la Dirección General del Presupuesto Nacional, antes del 15 de marzo del año que se cursa, un anteproyecto para la vigencia fiscal del año siguiente. Para los efectos de la programación integral, se pueden organizar comités funcionales de presupuesto que empezarán a operar a partir del 15 de abril, con funcionarios del órgano respectivo. La Dirección General del Presupuesto enviará al Congreso de la República copia del anteproyecto a más tardar en la primera semana de abril y así mismo

la Dirección General de Crédito Público presentará a la Dirección General del Presupuesto Nacional, antes del 30 de abril, el anteproyecto del servicio de la deuda pública del próximo año y el resultado de la evaluación efectuada al servicio de la deuda de los Establecimientos Públicos nacionales. El DNP, a su vez enviará a la Dirección General del Presupuesto Nacional el anteproyecto del presupuesto de inversión antes del 20 de junio del año en curso. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto del presupuesto General de la Nación y su informe económico, dentro de los 10 primeros días de las sesiones ordinarias<sup>119</sup>.

El Ministerio de Hacienda como en todas las entidades estipula unas metas y techos macroeconómicos, sin embargo existen gastos de funcionamiento que sobrepasan esos techos. Asimismo operan unas restricciones financieras generales, que determinan la formulación presupuestaria en defensa. Sin embargo, el presupuesto en este sector es muchos más flexible que en otros sectores. La situación de conflicto armado interno permite flexibilizar los rubros por determinadas necesidades y coyunturas. Por ejemplo, durante el Gobierno de Samper, dos factores económicos respaldan esta realidad: la nivelación salarial establecida a partir de la ley 4 de 1992 y los recursos de inversión provenientes de los Bonos de Seguridad, que oscilaron en 440 mil millones de pesos y fueron destinados a la adquisición de equipo militar. Durante el Gobierno de Pastrana, el gasto militar subió de manera considerable, más teniendo en cuenta el nuevo proceso de fortalecimiento de las Fuerzas Militares, y con el Gobierno de Uribe el presupuesto del sector de defensa ha sido de una manera privilegiado, en la medida que todos sus objetivos estratégicos de política están encaminados a brindar seguridad democrática.

Teniendo en cuenta la situación de conflicto armado que vive Colombia, así como la conjunción de otras graves amenazas como el narcotráfico, el lavado de activos y el terrorismo, difícilmente se puede hablar de un presupuesto de defensa inercial. De hecho, durante las últimas cuatro administraciones el rubro que menos recortes ha recibido ha sido el de defensa, aun durante crisis fiscales tan graves como la que tuvo que enfrentar el gobierno de Andrés Pastrana. El actual gobierno decretó un impuesto extraordinario, en el marco de la declaratoria de conmoción interior, destinado a financiar un plan de choque para enfrentar el recrudescimiento de la violencia.

Habría que diferenciar dos clases de rubros en el presupuesto de defensa. Aquellos destinados a gastos de índole administrativa y los destinados a gastos operativos. Los primeros sí presentan un comportamiento relativamente inercial, mientras que los segundos responden y han respondido históricamente durante los últimos quince años, a la dinámica del conflicto y del entorno de seguridad.

---

<sup>119</sup> Ver Manual General de los Aspectos generales de las Etapas del Proceso presupuestal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación. [www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs](http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs)



El Congreso como ente Legislativo no participa directamente en la etapa de formulación del presupuesto de defensa. Sin embargo, hubo un intento por el gobierno de Uribe, con la Ley 796 del 2003 que convocaba un referendo a consideración del pueblo para realizar un proyecto de Reforma Constitucional. En el artículo 4 de éste, se intentaba modificar las facultades de las corporaciones públicas de elección popular en la dirección y control de la Hacienda Pública. En el referendo se preguntaba: Para hacer efectiva la participación de la comunidad, del Congreso, las Asambleas y los Concejos, en la formulación y control de los presupuestos de ingresos y gastos del Estado, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

*Adiciónese al artículo 346 de la Constitución Política un inciso y un párrafo del siguiente tenor: Los gastos de inversión, incluidos en el proyecto de presupuesto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerán el resultado de audiencias públicas consultivas, convocadas por los gobiernos nacional, departamentales y del Distrito Capital, y del análisis hecho en el Congreso por las comisiones constitucionales y las bancadas de cada departamento y Bogotá. El presupuesto no incluirá partidas globales, excepto las necesarias para atender emergencias y desastres. El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, lo cual comprenderá, tanto el análisis y la decisión sobre la inversión nacional, como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de las audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad. Lo relativo a las audiencias, dispuesto en este artículo, se aplicará a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, en todas las entidades territoriales.*

**Parágrafo.** *Con excepción de los mecanismos establecidos en el título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo, los miembros de las corporaciones públicas podrán, directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales, o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este párrafo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.*<sup>120</sup>

Sin embargo, el Referendo no salió victorioso y se hundió por no tener la votación necesaria. En principio el artículo le da la iniciativa del gasto público al Poder Ejecutivo y establece el derecho que tiene la gente para exigir la transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, lo que se conoce como *accountability* o rendición de cuentas. Sin embargo, en apariencia se intentaba mejorar la participación ciudadana, pero hay que tener en cuenta que al someterse al proceso de audiencias públicas en la formulación del presupuesto, las comunidades no estarían del todo organizadas ni preparadas para participar en decisiones de esta naturaleza; no sólo por su desinformación y su primacía de intereses, sino también, porque en muchas zonas del país, la sociedad se encuentra acorralada por la presencia de actores irregulares armados que influirían directamente sobre la asignación de los recursos.

---

<sup>120</sup> Ver Ley 796 del 2003

Asimismo, la aprobación del artículo hubiera abierto la puerta a los auxilios parlamentarios.<sup>121</sup> Algunos congresistas hubieran gestionado las partidas, escogiendo los contratistas y cobrando grandes comisiones que les permitieran conseguir votos y financiar sus campañas políticas, situación que ampliaría el problema de la corrupción y el clientelismo dentro de la Rama Legislativa. Por eso y a pesar de muchos esfuerzos a la hora de reglamentar un papel más fuerte del Congreso en esta etapa, su participación es casi nula. Sin embargo en años anteriores existía una influencia política con la Policía Nacional en los gobiernos locales, pues gran parte de sus recursos depende de lo que le asignen los gobernadores y alcaldes de turno. Según Yesid Moreno, director del Centro de Información y Estadística de la Oficina de Planeación del Ministerio de Defensa, y quien tiene cerca de dieciocho años de experiencia en el sector, “estas prácticas [clientelistas] hoy por hoy, se han reducido a niveles mínimos, lo cual ha sido muy positivo para la composición del gasto militar en Colombia.”<sup>122</sup>

En el ámbito internacional, no existen esfuerzos por estandarizar el presupuesto de defensa a parámetros internacionales, ni siquiera con respecto a países vecinos. Sin embargo, cabe aclarar que se han adelantado esfuerzos por estandarizar la medición de los niveles de gasto, siguiendo la metodología SIPRI-OTAN, como se mencionó anteriormente.

### **2.2.3 Aprobación del Presupuesto de Defensa**

En el proceso de aprobación del presupuesto de defensa hay varios actores y etapas que juegan un papel importante. En primer lugar, una vez que se ha formulado el presupuesto con base en los requerimientos de las unidades ejecutoras, el Ministerio de Defensa, por intermedio de la Oficina de Planeación, elabora un anteproyecto marco que consolida los anteproyectos de cada una de las unidades, el cual es enviado al Ministerio de Hacienda, una vez los diferentes proyectos de inversión han sido analizados y aprobados por el Departamento Nacional de Planeación.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda elabora un proyecto de presupuesto general, el cual pasa a ser estudiado y aprobado por el Congreso de la República, primero por las comisiones encargadas del presupuesto y luego por las sesiones plenarias. Es decir, el presupuesto de defensa, una vez está en manos del Ministerio de Hacienda, surte el mismo trámite que el resto de los rubros sectoriales de la nación.

---

<sup>121</sup> Según el artículo 355 de la Constitución Política de Colombia de 1991, “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo”.

<sup>122</sup> Entrevista con Yesid Moreno, coordinador del Grupo de Información y Estadística del Ministerio de Defensa.

El papel de actor principal en la aprobación del presupuesto de defensa lo comparten el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. El primero aprueba el monto total y algunos rubros específicos tales como los gastos de personal y en general los gastos de funcionamiento. El segundo da visto bueno a todos y cada uno de los proyectos de inversión del sector, tales como adquisiciones de material de guerra y construcciones de infraestructura.

El papel del congreso es muy limitado, pues las comisiones de defensa y seguridad no participan en la elaboración o aprobación del presupuesto de defensa. Sin embargo, para todos aquellos proyectos de inversión que requieren la contratación de un crédito externo para su financiación, se ha definido un procedimiento especial el cual incluye i) la elaboración de un documento CONPES y la aprobación por parte de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Externo, la cual es la única instancia en la que el legislativo participa activamente en la aprobación detallada de un rubro específico del presupuesto de defensa.

Tampoco existe una coordinación del ejecutivo durante el proceso de aprobación, más allá del papel desempeñado por Hacienda y Planeación Nacional. Esta última juega el papel de staff presidencial para los asuntos presupuestales, particularmente por medio de su papel de secretaría técnica del CONPES.

Es claro que durante el trámite de aprobación, el Ministerio de Defensa se desempeña como actor principal debido a su poder de lobby, particularmente frente a la Presidencia de la República, mientras que el Ministerio de Hacienda ejerce el poder implícito al centralizar la planificación financiera del gobierno. En esta puja, tradicionalmente, Hacienda se había erigido como el responsable preponderante, es decir, el que finalmente tomaba las decisiones finales en cuanto a los montos de gasto militar, con base en consideraciones de tipo fiscal y económico más que de índole estratégico o militar. Sin embargo, esta situación ha venido evolucionando de tal manera que a partir de la Presidencia de César Gaviria ha ganado importancia el desarrollo del conflicto armado interno como determinante del nivel de gasto militar. Esto es particularmente cierto con la Política de Seguridad Democrática de Uribe, pues establece los lineamientos que las demás políticas públicas deben seguir.<sup>123</sup>

Los recursos que el PGN asigna al gasto militar se complementan con una serie de fuentes extra-tesoro, de las cuales vale la pena analizar tres: la cooperación internacional, los convenios con el sector minero-energético y los recursos aportados por los gobiernos locales (departamentales y municipales) los cuales se destinan principalmente a la Policía Nacional.

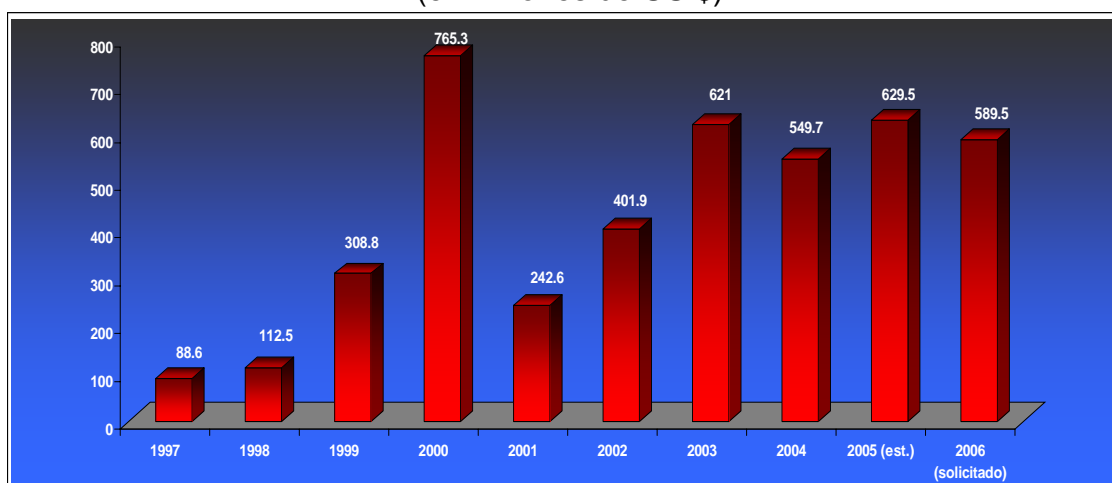
La fuente extra-tesoro más importante, sin lugar a dudas, la representa la cooperación internacional, particularmente la proveniente de los Estados Uni-

---

<sup>123</sup> Cabe resaltar que diversos funcionarios entrevistados, en los Ministerios de Hacienda y Defensa reconocen el estatus especial que el gasto de defensa y seguridad ha tenido, pues aun en situaciones de extrema estrechez fiscal se hacen todos los esfuerzos por no recortar el mismo. Esto lógicamente se desprende de la situación derivada del conflicto armado.

dos. El monto promedio de esta contribución durante la última década es de aproximadamente 430 millones de dólares anuales. La ayuda creció considerablemente a partir del año 2000 con la aprobación del Plan Colombia, el cual convirtió a este país en el tercer receptor de ayuda estadounidense después de Israel y Egipto. Se espera que el monto de ayuda militar y policial se mantenga en el corto y mediano plazo alrededor de US \$500 millones. Colombia recibe ayuda de otros países como el Reino Unido, pero los montos son mucho menores y no se discuten públicamente. El Ministerio de Hacienda no cumple ningún papel en cuanto a estos recursos se refiere, ni tiene la potestad de injerir sobre estos aportes que, por lo general se entregan en especie.

### Ayuda Militar y Policial de Estados Unidos a Colombia 1997-2006 (en millones de US \$)



Fuente: Datos del Center for International Policy

Otro rubro considerable de ingresos extra-tesoro lo constituyen los convenios suscritos entre el Ministerio de Defensa y las empresas del sector minero-energético, que incluye a las firmas petroleras y las generadoras de energía eléctrica, entre otras. Estos convenios consisten en un acuerdo según el cual la Fuerza Pública se compromete a prestar seguridad a la infraestructura en zonas de exploración, explotación y operación, a través de un incremento del pie de fuerza (y su respectivo equipamiento) que se financia directamente con los dineros aportados por las empresas del sector. Los aportes pueden darse tanto en dinero como en especie. Los primeros entran a formar parte de los Fondos Internos del Ministerio de Defensa (llamados Recurso 16 en la jerga presupuestal), se reportan al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General, pero su monto y destinación son confidenciales. Los segundos ni siquiera son reportados por lo cual no forman parte del presupuesto imposibilitando por completo su veeduría y control. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) aprueba un cupo de gasto el cual posibilita que los aportes en dinero que hacen las empresas puedan ser ejecutados.

Por último, los aportes a la Fuerza Pública realizados por los gobiernos locales, tanto gobernaciones como alcaldías, conforman la tercera fuente de ingresos extra-tesoro. Aunque públicos, por no tener origen en el Tesoro Nacional no forman parte del PGN, sino del presupuesto del gobierno local corres-

pondiente; no están sujetos a veeduría por parte de la Contraloría General y, en caso de ser aportes en especie, ni siquiera se reportan ni su monto es conocido. El MCHP no interviene en la aprobación ni el desembolso de los recursos.

En caso de una crisis operativa derivada de la falta de recursos para las Fuerzas Armadas, los gobiernos aprueban regularmente adiciones presupuestales para subsanar situaciones críticas derivadas del desarrollo del conflicto armado. En algunos casos, inclusive, se ha llegado a aprobar la emisión de los llamados “bonos de guerra” o, como en el caso de Uribe, un impuesto extraordinario sobre el patrimonio para financiar el “Plan de Choque” de las Fuerzas Armadas.

#### 2.2.4 Ejecución del Presupuesto de Defensa

Los principales actores en la ejecución presupuestal son el Ministerio de Defensa, a través de sus unidades ejecutoras y, en menor medida, el Ministerio de Hacienda como entidad que fija los cupos de gasto a través del Programa Anual de Caja (PAC). Lógicamente la participación en la ejecución del presupuesto de defensa corresponde a la asignación presupuestal que cada unidad ejecutora recibe, por lo que el Ejército Nacional, por ejemplo, ejecuta cerca del 40% del presupuesto de defensa, mientras que el Comando General de las FF.MM. ejecuta menos del 2%.

El proceso de ejecución presupuestal, una vez se aprueba la ley de presupuesto en el Congreso comienza con la expedición, por parte del Gobierno, del Decreto de Liquidación, el cual discrimina en mayor detalle los rubros del presupuesto entre las unidades ejecutoras.<sup>124</sup> El Ministerio de Hacienda fija, según este decreto, unas partidas o cupos globales. Para hacer efectivo el gasto, la unidad ejecutora debe expedir primero un *Certificado de Disponibilidad Presupuestal* (CDP). Es el primer paso del proceso de ejecución y representa una expectativa de gasto frente a un posible futuro desembolso. Es decir, abre la posibilidad de gastar pero no genera certeza ni compromiso alguno.

El siguiente paso es el *Registro de Bienes y Servicios*. En esta etapa se inscriben los datos de los bienes o servicios que se van a adquirir. A continuación se elabora un *registro presupuestal de compromiso*, paso en el cual se genera una deducción como tal en los cupos de gasto. El cuarto paso es la *entrada de bienes y servicios*, es decir, la recepción por parte del almacenista u otro responsable de los bienes o servicios adquiridos. Si hubiere lugar al pago de un anticipo, éste se realiza como un paso intermedio entre la tercera y cuarta etapa. El quinto paso es la *obligación*, es decir, la definición de la forma de pago y los plazos en los que se debe realizar el desembolso. Por último, la *orden de pago* es el momento final en el que se hace entrega de los recursos.

---

<sup>124</sup> La ley de Presupuesto solo discrimina por Secciones Presupuestales (Ministerios, Departamentos Administrativos, entre otros.)

Si el dinero ha sido comprometido y los bienes o servicios ya se han recibido, pero no se ha realizado el desembolso al finalizar el año fiscal (que en Colombia coincide con el año calendario) se generan *cuentas por pagar* las cuales se adicionan automáticamente al presupuesto del año siguiente. Anteriormente se podían autorizar *reservas presupuestales* sobre los dineros que no habían sido comprometidos, pero fueron eliminadas para incentivar la eficiencia en la ejecución.

La ejecución del gasto se coordina a través del *Programa Anual de Caja* (PAC) que, como su nombre lo indica, se aprueba anualmente, con base en las expectativas del recaudo<sup>125</sup>. Sin embargo, se ajusta mensualmente según la dinámica de los ingresos fiscales y en general por el comportamiento de las variables macroeconómicas. Es decir, si los ingresos efectivos son mayores a lo esperado se aprueban adiciones presupuestales, siempre y cuando el manejo macroeconómico lo permita. Por el contrario, si los ingresos son menores o si el manejo macroeconómico lo exige, puede haber recortes.

Dentro de los principales problemas que se identifican en la fase de ejecución del presupuesto, cabe destacar los siguientes: en primer lugar, las proyecciones macroeconómicas y de ingreso no siempre se cumplen, lo cual genera distorsiones que deben ser subsanadas con las adiciones o recortes antes mencionados.<sup>126</sup> Esto genera incertidumbre lo cual es inevitable, hasta cierto punto.

Un segundo problema se origina por la falta de conocimiento de las normas y de capacitación del personal encargado de la ejecución en los batallones y demás unidades menores de las FF.MM. A pesar de que los funcionarios del Ministerio de Defensa realizan capacitaciones al personal militar encargado de las tareas de ejecución presupuestal, la rotación anual del mismo hace que el esfuerzo resulte fútil. Además, la falta de especialización en la asignación de los cargos operativos y administrativos, hace que en muchas ocasiones se asignen tareas de escritorio a efectivos con formación operativa.

La principal herramienta para la ejecución del presupuesto nacional en general, y específicamente el sector defensa es el SIIF, el cual comenzó a operar en 1999, durante el gobierno de Andrés Pastrana y cuya segunda etapa está próxima a ser lanzada. Busca integrar, sistematizar y depurar la ejecución presupuestal logrando así mayor transparencia y eficiencia. Actualmente están en línea con este sistema las principales unidades del sector defensa, pero se espera gradualmente incorporar la totalidad de éstas.

---

<sup>125</sup> El PAC tiene como misión la de distribuir los cupos máximos de giros mensuales, para cada nivel de agrupación, tomando como base las metas anuales de pago establecidas por el CONFIS; y permitiendo la administración de estos cupos durante el año fiscal en curso. Este maneja tres vigencias: Vigencia actual, Rezago año anterior y Rezago año siguiente.

<sup>126</sup> Entrevista con Yaneth Cárdenas, profesional de la Dirección de Finanzas del Ministerio de Defensa.

### ESTUDIO DE CASO

El SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) es una herramienta que busca integrar las diferentes fases de la Administración Financiera con información que permite la coherencia interna, la continuidad y compatibilidad de los flujos de información para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos. Incluye la ejecución del presupuesto de ingresos y de gastos y la adecuación de los sistemas de manejo financiero de las entidades para el cumplimiento de las responsabilidades y funciones correspondientes. Se basa en las normas de la contabilidad general y abarca entre otras, todas las transacciones económico-financieras del Tesoro Nacional. Busca entre otras cosas:

- I) Mejorar la calidad de la información por ejemplo: para el presupuesto de inversión, se sabría cuanto se gasta por servicios personales, gastos generales e inversión realmente ya que se puede discriminar el uso en el sistema.
- II) Disminuir o racionalizar el costo de tener dinero de la Nación en los bancos.
- III) Lograr mayor transparencia en la información lo que implica que se pueden tomar indicadores para medir la gestión.

## 2.2.5 Control interno del Presupuesto de defensa

### Marco Constitucional y Legal

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece la obligatoriedad que tienen todas las entidades públicas de aplicar métodos y procedimientos de control interno, directamente o a través de la contratación de este servicio con empresas privadas colombianas.<sup>127</sup>

El Artículo 209 de la Constitución Política, señala que:  
“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un Control Interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley”.

Del mismo modo, el artículo 269 de la Constitución Política, dispone:  
“En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de Control Interno, de conformidad con lo que disponga la ley”.

La responsabilidad de establecer y desarrollar sistemas de control interno en las entidades públicas colombianas está definida en el Artículo 6º de la Ley 87 de 1993<sup>128</sup>:

<sup>127</sup> La Carta Magna de 1991 modificó sustancialmente el ejercicio del control fiscal en Colombia, introduciendo importantes cambios en los sistemas de control aplicados al sector público colombiano.

<sup>128</sup> Esta Ley dio plazo a las entidades públicas hasta el 29 de mayo de 1994, para diseñar e implantar sus propios sistemas de control interno.

“El Establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del Control Interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

La Contraloría General de la República conceptúa sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del estado, en virtud del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

### **¿Qué es el Control Interno?**

El Artículo 1º de la Ley 87 de noviembre 29 de 1993, define control interno como “el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”.

En el Ministerio de Defensa Nacional control interno es definido como “el proceso realizado por todos los funcionarios de todos los niveles de las dependencias y entidades adscritas y vinculadas que integran el Sector Administrativo Defensa Nacional, existente y que proporciona seguridad razonable apuntando al cumplimiento de los objetivos en los siguientes aspectos:

- Efectividad y eficiencia de operaciones
- Confiabilidad en la información financiera
- Cumplimiento de las leyes y normas que regulan el uso de los recursos asignados al Sector para su operación y normal funcionamiento”.<sup>129</sup>

En suma, control interno es un proceso realizado por funcionarios en cualquier estrato de una organización con el fin de proporcionar seguridad razonable en el logro de los objetivos.

### **Control Interno en el Sector Defensa**

El Ministerio de Defensa Nacional ha diseñado métodos y procedimientos para establecer un sistema de control interno, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 269 de la Constitución Política de Colombia y siguiendo los parámetros establecidos en la Ley 87 de 1993.

---

<sup>129</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Conceptualización del Sistema de Control Interno – Criterios Generales. En: [<http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conceptualizacion.html>].



El Sistema de Control Interno del Ministerio se enmarca en el esquema organizativo del Sector Administrativo de Defensa Nacional<sup>130</sup> y en el conjunto de planes, métodos, principios normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación, con que cuentan las dependencias y entidades adscritas y vinculadas del sector.

La Oficina de Control Interno del Ministerio de Defensa Nacional junto con las Oficinas de Control Interno de sus organismos y entidades adscritas y vinculadas, son el actor principal de esta función emanada a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991.

En cumplimiento del mandato Constitucional, el Ministerio de Defensa Nacional, mediante la Resolución Interna No. 03292 del 14 de mayo de 1992, agrupó y reasignó funciones de control interno de las dependencias de la Secretaría General en una dependencia orgánica de su despacho denominada "Auditoría General Interna", fijándole asimismo funciones específicas. Mediante el Decreto No. 1932 del 30 de septiembre de 1999, se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y el nombre de la oficina se transforma a "Oficina de Control Interno", dependiendo del Despacho del Viceministro de Defensa Nacional.

La Oficina de Control Interno del Ministerio de Defensa Nacional es uno de los componentes del Sistema de Control Interno que se encarga de medir y evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los demás controles, asesorando al señor Ministro en la continuidad del proceso administrativo, la reevaluación de los planes establecidos y en la introducción de los correctivos necesarios para el cumplimiento de las metas u objetivos previstos.

Esta Oficina tiene además, funciones específicas de asesoría y evaluación de los controles establecidos en los procesos y procedimientos que ejecutan cada uno de los componentes, dependencias o elementos que hacen parte del Ministerio, en las distintas fases del proceso administrativo a saber: planeación, dirección, organización, ejecución y control<sup>131</sup>; sus actividades básicas se resumen en: asesoría, administración de riesgos, evaluación, fomento de la cultura de control, relacionamiento con entes externos y elaboración de informes.

Por su parte, las Oficinas de Control Interno de cada dependencia del Ministerio de Defensa Nacional y de sus entidades adscritas y vinculadas son otro componente del Sistema de Control Interno del Sector. Estas Oficinas no sólo asesoran, evalúan y proponen mejoras al Sistema de Control Interno respecti-

---

<sup>130</sup> Al respecto, el Decreto 1512 de 2000, señala que el Ministerio de Defensa Nacional hace parte del Sector Administrativo Defensa Nacional junto con las entidades adscritas y vinculadas y que el Ministro de Defensa Nacional tiene a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de los organismos y entidades que conforman el Sector, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de las mismas.

<sup>131</sup> La Oficina de Control Interno del Ministerio de Defensa asesora y apoya a los directivos del Comando General de las Fuerzas Militares, del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea, de la Policía Nacional, de la Gestión General, y cuando lo dispone el Ministro de Defensa Nacional, lo hace en las entidades adscritas y vinculadas.

vo, sino que además fomentan la cultura del control, sirven de enlace con los organismos externos de control y rinden informes al Ministerio de Defensa Nacional y a los representantes legales respectivos.<sup>132</sup>

Los Comandantes, el Director General de la Policía Nacional, así como los Jefes de las distintas dependencias y los Representantes Legales de las entidades adscritas y vinculadas, tienen la responsabilidad de aplicar métodos y procedimientos, al igual que procurar la calidad, la eficiencia, eficacia del Sistema de Control Interno respectivo.<sup>133</sup>

Es importante señalar la dualidad de funciones que se presenta en las Fuerzas, cuando se encuentran las Inspecciones Generales y las Oficinas de Control Interno respectivas; las primeras ejercen un control y una revisión de carácter táctico, operativo y administrativo y las segundas ejecutan procedimientos administrativos de carácter específico en todas las áreas.

Las Auditorías que realizan las Oficinas de Control Interno del Sector Administrativo Defensa Nacional, no sólo abarcan aspectos contables, financieros, legales y de control interno, también evalúan gestión y resultados de la Política de Defensa. El Ministerio de Defensa Nacional, por medio de la Resolución Interna 13955 del 12 de noviembre de 1997, adoptó la metodología para la evaluación de gestión y resultados, estableciendo indicadores de eficacia, efectividad, economía, equidad y valoración de costos ambientales, sobre la base del diseño de un sistema de planeamiento a partir de la definición de objetivos sectoriales, programa, objetivos del programa, subprograma, objetivos del subprograma, elementos del programa, metas y tableros de control.<sup>134</sup>

Los Informes de Auditoría son el producto de las distintas evaluaciones que los funcionarios de la Oficina de Control Interno llevan a cabo, de acuerdo con lo concertado en el Plan de Acción Anual, o que se generan por requerimiento del señor Ministro de Defensa Nacional y Viceministro de Defensa.<sup>135</sup>

Con el objetivo de determinar si las Oficinas de Control Interno desarrollan fiel y eficientemente las funciones que les han sido asignadas, la Contraloría General de la República, en el marco de las Auditorías que realiza a las entida-

---

<sup>132</sup> A las Oficinas de Control Interno del Sector Administrativo Defensa Nacional no se les asigna funciones disciplinarias, de derechos humanos, derecho internacional humanitario o justicia penal militar; éstas son tareas básicas que deben ser adelantadas por el Comando General, por cada Comando de Fuerza, por la Dirección General de la Policía Nacional, o por la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>133</sup> Los Jefes de las dependencias, tanto del Ministerio de Defensa Nacional como de las entidades adscritas y vinculadas, deben realizar la autoevaluación del grado de desarrollo del Sistema de Control Interno respectivo, haciendo uso de las políticas que al respecto ha emitido o emita el Gobierno Nacional y el Ministro de Defensa Nacional.

<sup>134</sup> De acuerdo a la Contraloría General de la República, el proceso de evaluación de gestión y resultados en el Ministerio de Defensa Nacional no se venía realizando con fundamento en la citada resolución en la vigencia 2003. “Según respuesta dada por la entidad, no se continuó con la aplicación de la mencionada resolución, por el desgaste administrativo que la misma causaba y porque para la medición de los efectos e impactos sociales no se tenía un soporte estadístico para validar los datos registrados” [Contraloría General de la República. Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Ministerio de Defensa Nacional, Vigencia 2003, Pág. 33].

<sup>135</sup> También se derivan de los Planes de Mejoramiento que se establecen en cada dependencia.

des públicas, evalúa y califica el Sistema de Control Interno, buscando tres fines específicos<sup>136</sup>:

- Tener una base confiable para determinar el alcance y la extensión necesaria de las pruebas en las que deberán concentrarse los procedimientos de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral.
- Determinar si el Sistema de Control Interno como instrumento de gestión está garantizando de manera razonable el logro de las metas y objetivos institucionales de manera eficaz y eficiente.
- Contribuir a fortalecer en los administradores públicos, el principio de responsabilidad, ya que es a ellos a quienes les corresponde y de manera indelegable el adecuado diseño, adopción e implementación del Sistema de Control Interno.

Para tal efecto, se evalúan aspectos globales y específicos de los siguientes componentes:

- **Ambiente de Control**  
Se refiere en esencia, al tono, filosofía y estilo con el cual una administración influencia la conciencia del control en sus funcionarios. Se convierte en el aspecto más importante ya que considera la incidencia del recurso humano como eje primordial en el cumplimiento de los objetivos misionales.<sup>137</sup>
- **Valoración del Riesgo**  
Está relacionada con la implementación de mecanismos que permiten atenuar el impacto de los riesgos inherentes y de control de una organización.
- **Actividades de control**  
Son las políticas y procedimientos en materia de presupuesto, tesorería, contratación, inventarios, estados contables y negocio misional, que ayudan a alcanzar los propósitos de las entidades.
- **Monitoreo**  
Es el proceso que evalúa la calidad y el desempeño del sistema en el tiempo.
- **Información y Comunicación**  
Son los datos generados interna y externamente, relacionados con eventos y actividades necesarias para la toma de decisiones y la manera oportuna, verbal y franca de comunicarlos.

En 2003, la Contraloría General de la República llevó a cabo una evaluación al Sistema de Control Interno del Sector Administrativo Defensa Nacional, algunos resultados de dicha evaluación se resumen en el siguiente cuadro<sup>138</sup>:

---

<sup>136</sup> Contraloría General de la República. Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Audite 2.0. Numeral 4.8.2.5, “Propósitos de la Evaluación y Calificación del Sistema de Control Interno”.

<sup>137</sup> *Ibidem*, numeral 4.8.3, “Elementos del Sistema de Control Interno Aplicados por la CGR”.

<sup>138</sup> Si bien el Informe evalúa los 5 componentes del Sistema de Control Interno descritos anteriormente, el cuadro no incluye la columna correspondiente al componente “Actividades de Control”, ya que en la

**Evaluación del Sistema de Control Interno – Sujetos de Control 2003  
Sector Administrativo Defensa Nacional**

ENTIDAD	Ambiente de Control		Valoración del Riesgo		Monitoreo		Información y Comunicación		Total	
	Puntaje	Riesgo	Puntaje	Riesgo	Puntaje	Riesgo	Puntaje	Riesgo	Puntaje	Riesgo
Armada Nacional	0,48	Bajo	1,84	Alto	0,85	Medio	0,79	Medio	0,69	Medio
Caja de Retiro de las FF.MM	0,72	Medio	0,47	Bajo	0,69	Medio	1,36	Alto	0,51	Medio
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía	0,32	Bajo	0,26	Bajo	0,00	Bajo	1,64	Alto	0,40	Bajo
Club Militar de Oficiales	0,36	Bajo	1,42	Alto	0,77	Medio	0,79	Medio	0,60	Medio
Comando General de las FF.MM.	0,36	Bajo	2,21	Alto	1,31	Alto	0,29	Bajo	0,98	Medio
Dirección de Sanidad Militar	1,04	Alto	1,00	Alto	0,69	Medio	1,93	Alto	0,79	Medio
Dirección General Marítima	0,16	Bajo	0,68	Medio	0,38	Medio	0,21	Medio	0,50	Medio
Ejército Nacional	1,35	Alto	1,42	Alto	1,38	Alto	1,07	Alto	1,14	Alto
Fondo Rotatorio de la Armada	0,56	Medio	1,00	Alto	0,77	Medio	0,86	Medio	0,59	Medio
Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea	1,24	Alto	1,47	Alto	1,23	Alto	1,64	Alto	1,28	Alto
Fondo Rotatorio de la Policía	0,56	Medio	1,26	Alto	0,92	Medio	1,07	Alto	0,89	Medio
Fondo Rotatorio del Ejército	0,96	Medio	1,21	Alto	0,85	Medio	0,93	Medio	0,93	Medio
Fuerza Aérea	0,92	Medio	1,74	Alto	1,00	Alto	1,36	Alto	1,07	Alto
Hospital Militar	0,92	Medio	1,11	Alto	0,77	Medio	1,57	Alto	0,85	Medio
Industria Militar	0,04	Bajo	0,25	Bajo	0,54	Medio	0,57	Medio	0,27	Bajo
Mindefensa	1,08	Alto	2,16	Alto	2,00	Alto	1,64	Alto	1,41	Alto
Policía Nacional	0,72	Medio	0,53	Medio	0,62	Medio	0,71	Medio	0,73	Medio
Promedio Sector	0,69	Medio	1,18	Alto	0,87	Medio	1,08	Alto	0,73	Medio

Fuente: Contraloría General de la Republica. Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Informe del Sistema de Control Interno. Sujetos de Control 2003.

De la evaluación se concluye que:

- En 2003, en promedio, los Sistemas de Control Interno de las entidades evaluadas en el Sector Administrativo Defensa Nacional presentaban un riesgo medio (0.73), lo que significaba un nivel aceptable en este instrumento de

mayoría de las entidades analizadas no se especifica el puntaje obtenido por dicho aspecto; no obstante, la columna “Total” refleja la ponderación de todos los componentes del Sistema de Control Interno.

En cada componente analizado, la columna “Puntaje” corresponde a la valoración de cuestionarios y entrevistas realizadas por los equipos de auditoría en cada entidad. En la columna “Riesgo” se cualifica el puntaje obtenido de acuerdo a los siguientes criterios: un puntaje entre 0 y 0,50, se cataloga como riesgo bajo; entre 0,51 y 0,99, como riesgo medio y puntajes superiores a 0,99, como riesgo alto.

gestión, advirtiendo la existencia de algunas deficiencias que no garantizaban un desarrollo fiel y eficiente del control interno en los diferentes procesos del sector.

- Las entidades que presentaron el mayor riesgo en el sector fueron el Ministerio de Defensa y el Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea<sup>139</sup> (1.41 y 1.28, respectivamente), al no verificarse en ellas, sistemas efectivos de seguimiento, control, evaluación de resultados, elaboración de recomendaciones, implementación de correctivos y medición en orden de eficiencia, eficacia y oportunidad.<sup>140</sup>
- El componente de Valoración del Riesgo fue el más crítico (1.18), producto de la ausencia de mapas de riesgo en la mayoría de las entidades del sector, imposibilitando la elaboración de planes de contingencia real que dieran respuesta oportuna a la ocurrencia de situaciones riesgosas. El Comando General de las Fuerzas Militares fue la entidad con mayor riesgo en este componente, superando ampliamente el promedio de riesgo del sector<sup>141</sup>.
- El Ejército Nacional fue la entidad con el mayor riesgo en el componente de Ambiente de Control. A pesar de que contaba con principios y valores éticos y corporativos que eran utilizados como herramienta para fortalecer la cultura organizacional, esta política institucional no estaba acompañada por un eficiente mecanismo de divulgación entre las actividades misionales y las de apoyo.<sup>142</sup>
- En el componente de Monitoreo, el Ministerio de Defensa fue la entidad con mayor riesgo (2.00) al no efectuar en sus diferentes dependencias la valoración de riesgos, incumpliendo uno de los propósitos del Sistema de Control Interno, la minimización de los mismos.
- La Dirección General de Sanidad Militar fue la entidad con el mayor riesgo en el componente de Información y Comunicación (1.93), como consecuencia de las debilidades en los sistemas de información, dificultando la toma de decisiones de manera oportuna y eficaz.

### **Problemática del Control Interno en el Sector Defensa**

- Falta de independencia de los órganos de control por existir una dependencia orgánica respecto a los órganos controlados.

---

<sup>139</sup> Los fondos rotatorios de las Fuerzas Militares fundamentan su existencia en un objetivo común: brindar apoyo logístico en la ejecución de los planes y las políticas de abastecimiento establecidas por el gobierno, principalmente a través del Ministerio de Defensa; sin embargo, además del apoyo logístico prestado, los fondos rotatorios realizan otro tipo de actividades con las cuales se procura el mejoramiento en el bienestar del personal de las distintas fuerzas y el de sus familias.

<sup>140</sup> Contraloría General de la Republica. Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Informe del Sistema de Control Interno. Sujetos de Control 2003. Pág. 21.

<sup>141</sup> Mientras que en este componente, el Sector Defensa y Seguridad presentaba un riesgo promedio de 1.18, el Comando General de las Fuerzas Militares presentó un riesgo de 2.21.

<sup>142</sup> Contraloría General de la Republica. Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Informe del Sistema de Control Interno. Sujetos de Control 2003. Pág. 16.

La Ley 87 de 1993 consagra como una característica del Control Interno que “la Unidad de Control Interno, o quien haga sus veces, es la encargada de evaluar en forma independiente el Sistema de Control Interno de la entidad y proponer al representante legal del respectivo organismo las recomendaciones para mejorarlo”<sup>143</sup>.

No obstante, en el Sector Administrativo Defensa Nacional, no existe independencia en el ejercicio del control interno, ya que en todos los niveles siempre existe dependencia orgánica de las oficinas de control interno en relación a los órganos que controlan.

En el Ministerio de Defensa Nacional, la Oficina de Control Interno depende del Despacho del Viceministro, sin encontrarse ubicada en la más alta jerarquía dentro de la entidad (gráfico), tal como lo señalan el Artículo 10º de la Ley 87 de 1993 y el Artículo 1º del Decreto 1826 de 1994.<sup>144</sup>

### Organigrama Ministerio de Defensa Nacional



Fuente: Pagina Web del Ministerio de Defensa Nacional [[www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)].

El informe de Auditoría realizado al Ministerio de Defensa Nacional por la Contraloría General de la República en la vigencia 2003, señala que “la actual ubicación de la Oficina de Control Interno dentro de la estructura orgánica de la entidad, ha dificultado la consolidación de un sistema único de control interno, plenamente coordinado, apoyado y articulado bajo las directrices del Ministerio de Defensa, que garantice un efectivo y eficiente desempeño de las funciones asignadas, en cumplimiento de la misión institucional del Sector Defensa, puesto que las Oficinas de Control Interno de las diferentes Fuerzas desarrollan sus actividades independientemente del Nivel Central y en algunos casos estas

<sup>143</sup> Ley 87 de 1993, Artículo 3º, literal d.

<sup>144</sup> Según estas normas, la Oficina de Control Interno de los Ministerios debe depender del Despacho del respectivo Ministro.

Oficinas dependen de las Inspecciones Generales, las cuales reportan administrativamente a la Oficina de Control Interno del Ministerio”.<sup>145</sup>

A nivel de dependencias y entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, existe igualmente dependencia orgánica en las respectivas Oficinas de Control Interno, restando transparencia a este proceso y dificultando el ejercicio del control para implementar correctivos oportunamente<sup>146</sup>; la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, son dos casos representativos de esta situación.

En la Policía Nacional, la Oficina de Control Interno depende de la Inspección General, quien a su vez depende la Dirección General:



<sup>145</sup> Contraloría General de la República. Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Ministerio de Defensa Nacional, Vigencia 2003, Pág. 19.

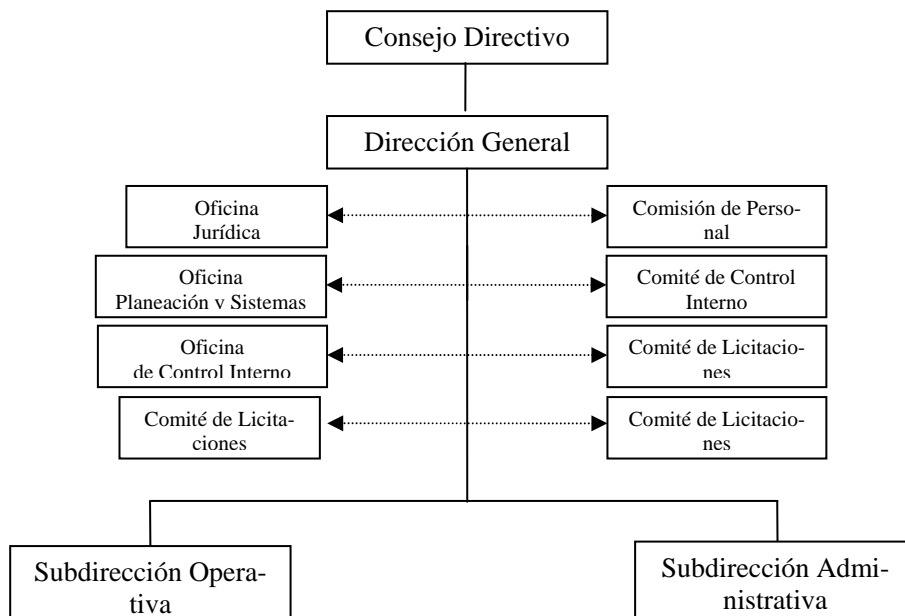
<sup>146</sup> La marcada jerarquización y estructura rígida (piramidal) que presentan las entidades permite ejercer mayor influencia sobre los funcionarios de menor rango, dificultando el verdadero control en todas sus instancias.



Fuente: Pagina Web de la Policía Nacional [www.policia.gov.co].

En el Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, la Oficina y el Comité de Control Interno dependen de la Dirección General:

### Organigrama Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea



Fuente: Pagina Web del Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea [www.forfac.mil.co].

- Falta de capacidad técnica para el control

Las Oficinas de Control Interno de las Dependencias del Ministerio de Defensa Nacional y de sus entidades adscritas y vinculadas no cuentan con el personal idóneo para ejercer las funciones asignadas.

En 2003, por ejemplo, la Oficina de Control Interno del Comando Armada Nacional no contaba con personal multidisciplinario para el desarrollo de sus funciones; disponía de cuatro funcionarios, todos contadores públicos, lo que imposibilitaba dar cubrimiento con la propiedad requerida a otras áreas, tales



como sistemas, contratación y actividades relacionadas con obras de infraestructura<sup>147</sup>.

En las Unidades Tácticas y Operativas esta problemática es más acentuada, ya que no existe personal con la formación académica y la experiencia administrativa para ejercer funciones de control; como no está contemplado tener un funcionario de control interno, en muchos casos, se designan suboficiales para colaborar en tales tareas.

Al evaluar el componente de monitoreo del Sistema de Control Interno del Ejército en 2003, la Contraloría General de la República evidenció que al nivel de las Brigadas y Unidades Tácticas y Operativas de esta fuerza, no se disponía del personal suficiente y capacitado que ejerciera la función de asesoría para el mejoramiento continuo de los procesos y procedimientos propios de cada actividad que se desarrollaban en estas unidades.<sup>148</sup>

- Los miembros de estos órganos están sujetos a circunstancias y vaivenes políticos o sus mecanismos de nombramientos carecen de transparencia y se efectúan discrecionalmente?

En las dependencias del Ministerio de Defensa Nacional y en sus entidades adscritas y vinculadas, es habitual la asignación de personal militar en las Oficinas de Control Interno, afectando la continuidad en el desarrollo de la gestión, como consecuencia de los altos niveles de rotación que tiene este tipo de personal.

El informe de Auditoría realizado al Ministerio de Defensa Nacional por la Contraloría General de la República en la vigencia 2003, al realizar la evaluación del Sistema de Control Interno advierte sobre esta práctica:

“Si bien la organización tiene definida la asignación de tareas, considerando la competencia, el entrenamiento y la experiencia, el hecho de que se asigne personal militar al desarrollo de labores de tipo administrativo y que el mismo sea rotado en forma frecuente, afecta la continuidad en el desarrollo de la gestión”<sup>149</sup>.

En las Unidades Tácticas y Operativas la frecuente rotación, por necesidades del servicio o por falta de personal, que presentan las Jefaturas de Control Interno interfiere en la continuidad y efectividad de los procesos de evaluación que deben realizar estas dependencias.

---

<sup>147</sup> Contraloría General de la República. Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Informe del Sistema de Control Interno. Sujetos de Control 2003. Pág. 12.

<sup>148</sup> *Ibidem*, Pág. 19.

<sup>149</sup> Contraloría General de la República. Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Ministerio de Defensa Nacional, Vigencia 2003, Pág. 20.

## **2.2.6 Control externo del presupuesto de defensa**

### **Marco Constitucional y Legal**

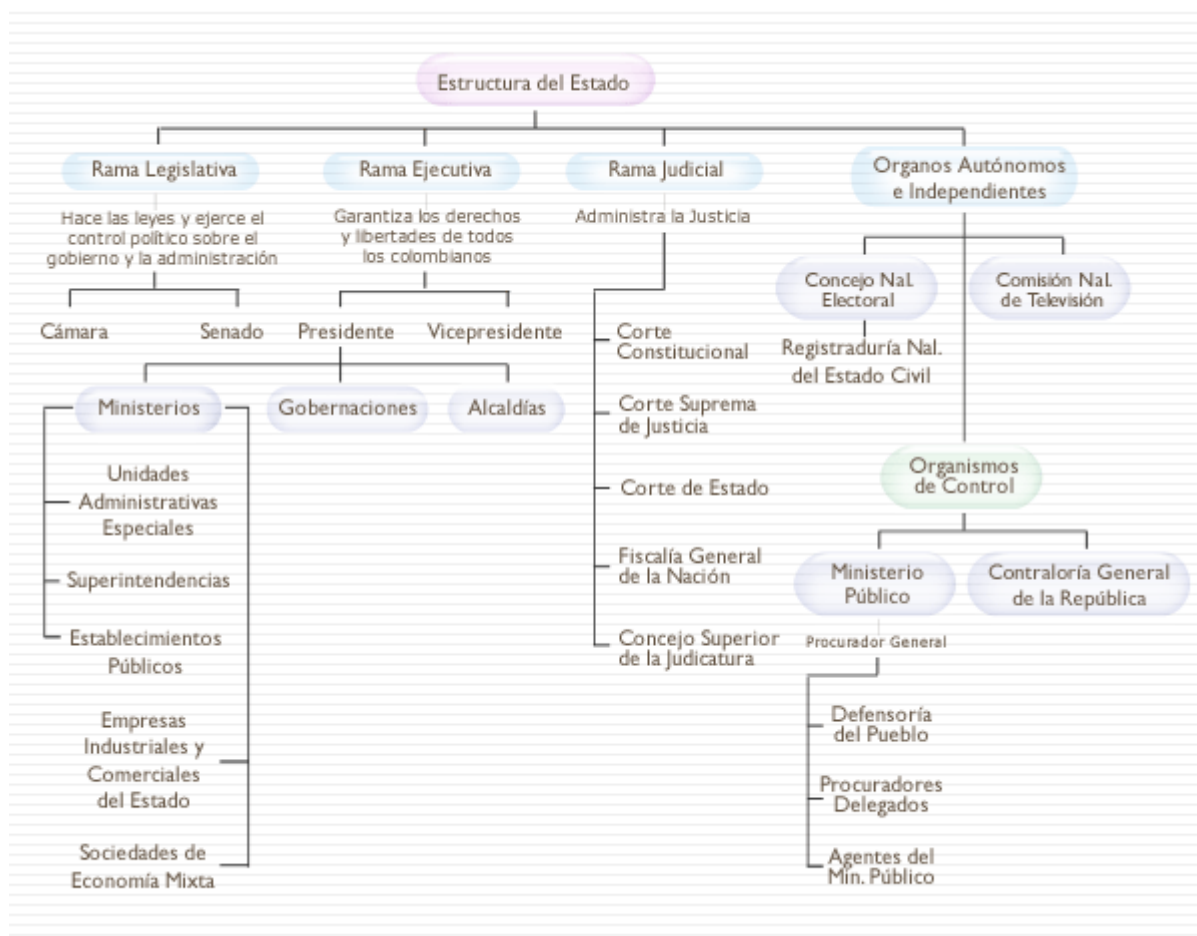
Colombia cuenta con un Sistema de Control Fiscal integrado por la Contraloría General de la República, las Contralorías Departamentales y Municipales, la Auditoría General de la República y los métodos y procedimientos de control interno que aplican las dependencias oficiales de todo orden.

El actor principal de este Sistema es la Contraloría General de la República (CGR), máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos, y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 267, establece que "el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación".

La Contraloría General de la República es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado, al lado del Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Televisión (ver grafico).

## Estructura del Estado Colombiano



Fuente: [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

En cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República:

- Ejerce, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación.
- Evalúa los resultados obtenidos por las diferentes organizaciones y entidades del Estado, al determinar si adquieren, manejan y/o usan los recursos públicos dentro del marco legal, sujetos a los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental.
- Examina la razonabilidad de los estados financieros de los sujetos de control fiscal y determina en qué medida logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos.
- Tiene a su cargo establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado.
- Impone las sanciones pecuniarias que correspondan y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal.
- Procura, igualmente, el resarcimiento del patrimonio público. En ejercicio de la denominada jurisdicción coactiva, intenta recuperar los recursos y bienes públicos que han sido objeto de deterioro como resultado de su mala admi-

nistración, o que han sido apropiados en forma indebida por los funcionarios o por los particulares.

- Adicionalmente, la Contraloría General de la República genera una cultura de control del patrimonio del Estado y de la gestión pública.
- El organismo fiscalizador promueve la transparencia en el uso de los recursos públicos, mediante un proceso estratégico y focalizado en aquellas entidades y/o áreas de alto riesgo previamente identificadas.
- La CGR vincula activamente a la ciudadanía en el control de la gestión pública y apoya técnicamente al Congreso de la República para el ejercicio del control político y el desarrollo de la función legislativa.

## Ejercicio del Control Fiscal

La función de control y vigilancia fiscal que le corresponde a la Contraloría General de la República se concreta en tres labores misionales: auditorías (control micro), control macro<sup>150</sup>, y responsabilidad fiscal<sup>151</sup>.

Las Auditorías, enmarcadas dentro del control fiscal micro, se traducen en la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos que son sujetos de control de la CGR o que son objeto del control excepcional. Esta labor se concreta anualmente mediante la formulación y la ejecución de un Plan General de Auditoría (PGA), que contiene la programación de las entidades y los puntos de control que se auditarán durante el año.

Con la finalidad de hacer realidad los objetivos en el ejercicio del control fiscal micro, se concretan las visitas de auditoría contempladas en el Plan General de Auditoría (PGA) y la consecuente aplicación de los controles de corrección, indemnizatorio, la función de advertencia y los controles prevalente y excepcional a entidades del orden territorial; en este último caso, a partir de las solicitudes legalmente formuladas.

### ▪ Control excepcional

Es el control posterior que ejerce la CGR, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial a solicitud del Congreso, Gobernadores, Alcaldes, corporaciones públicas, territoriales y de la ciudadanía.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> La base del control macro son las estadísticas acopiadas y procesadas por la CGR, a partir de las cuales se determina el resultado fiscal de la Nación y se analiza la consistencia de la política fiscal con las demás políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria, etc.). Igualmente, el control fiscal macro evalúa el impacto de las políticas económicas sobre el crecimiento económico, la distribución del ingreso, el bienestar general y la posición fiscal del sector público.

<sup>151</sup> El objetivo primordial en esta área es la determinación de la responsabilidad fiscal, con el fin de recuperar los dineros sustraídos al erario y, en general, buscar el resarcimiento de los daños al patrimonio público. La principal herramienta con que cuenta el Estado para determinar la responsabilidad fiscal es el proceso de responsabilidad fiscal, a través del cual se procura recuperar los dineros públicos malversados o extraviados como consecuencia de una inadecuada gestión fiscal.

<sup>152</sup> La Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva es la oficina competente para asignar los controles excepcionales, de conformidad con lo establecido para tal efecto en el artículo 26 de la Ley 42 de 1993 y los artículos 81 y 24, numeral 7, de la Ley 617 de 2000.

▪ Otros controles

La Contraloría General de la República cuenta, además, con otros controles que le permiten maximizar su labor y complementar lo realizado en las auditorías:

- Control prevalente

La CGR hace control prevalente cuando ejerce el control fiscal sobre recursos de origen nacional administrados por los entes territoriales.<sup>153</sup>

- Control concurrente

Este control puede ser concurrente cuando actúa de manera conjunta con las contralorías territoriales correspondientes, siendo éste el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración pública.

- Control persuasivo

La CGR hace control persuasivo, cuando alienta a los infractores de la cosa fiscal a resarcir el daño causado.

- Función de advertencia

Como una función contenida en el Decreto Ley 267, consiste en indicarle a la administración los riesgos detectados por el organismo de control fiscal, en procesos anómalos u operaciones en ejecución, a fin de que ésta tome las medidas pertinentes tendientes a evitar el menoscabo de los dineros públicos.<sup>154</sup>

El resultado final del control Fiscal micro queda registrado en informes de auditoría que se comunican a las entidades auditadas y que pueden ser consultados por la opinión pública. Como resultado de las auditorías, las entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento que contenga las acciones correctivas para subsanar las observaciones formuladas por la CGR.

Los hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal se ponen en conocimiento de la Contraloría Delegada para Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva, la Procuraduría y la Fiscalía, respectivamente.

La metodología a aplicar en el desarrollo del Plan General de Auditoría, es la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones que permitan a la entidad ejecutar el control fiscal en tiempo real; coordinar la operación de todo el ciclo de fiscalización, articulando los resultados de las auditorías con los procesos de control Macro y Responsa-

---

<sup>153</sup> Esto significa que el máximo ente de control no requiere de autorización alguna para vigilar los recursos provenientes de ingresos de la Nación, a título de transferencias, del Sistema General de Participaciones en Salud y Educación, y en regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables que ingresen a los entes territoriales.

<sup>154</sup> Su carácter es técnico preventivo o proactivo, toda vez que su fin no es otro, que señalar a la entidad fiscalizada que existen situaciones o hechos que no ofrecen confianza en su realización, por tanto ameritan la revisión por parte de la administración a fin de evitar un posible daño al erario.

bilidad Fiscal; fomentar la utilización de herramientas modernas de control, e involucrar equipos interdisciplinarios de auditores.

Su aplicación se orienta al desarrollo del control de advertencia o de prevención, el cual activa el control de corrección en el que se logra detectar, en tiempo real, los riesgos para el erario, todo lo cual tiende al mejoramiento continuo de las entidades, mediante la suscripción de planes de mejoramiento para superar las falencias y debilidades que observa la CGR

Con el propósito de elevar los niveles de eficiencia del proceso auditor, así como su cobertura y calidad en los resultados, la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral adopta cinco modalidades que son aplicadas de acuerdo con los criterios manejados por el Comité Técnico Sectorial para la formulación del PGA y posteriormente para la preparación de los encargos de auditoría.

Las cinco modalidades a través de las cuales se puede aplicar la auditoría integral son las siguientes:

- Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Regular

Esta modalidad de auditoría se aplica al sujeto y/o punto de control, por decisión del Comité de Evaluación Sectorial de cada Contraloría Delegada, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- Cuando no se tenga conocimiento ni información válida sobre el sujeto de control.
- Cuando el sujeto de control vaya a ser auditado por primera vez.
- Cuando la última auditoría, en cualquier modalidad, se haya realizado en un tiempo igual o mayor a tres años.
- Cuando el sujeto de control haya sido objeto de un proceso de reestructuración.

- Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviada

Esta modalidad de auditoría se aplica, por decisión del Comité de Evaluación Sectorial de cada Contraloría Delegada, cuando se posea conocimiento e información válidos sobre el sujeto de control. Permite abreviar la fase de planeación de la auditoría, específicamente en la actividad relacionada con el conocimiento del negocio.

- Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Especial

Esta modalidad de auditoría se aplica, por decisión del Comité de Evaluación Sectorial de cada Contraloría Delegada, cuando exista especial interés en examinar o evaluar una línea específica de auditoría (ciclo, área, actividad o proceso). Permite focalizar la acción del control y agilizar el desarrollo del proceso auditor.

- Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de la Cuenta

Esta modalidad de auditoría se podrá aplicar:

- Por decisión del Comité de Evaluación Sectorial, teniendo en cuenta las circunstancias del negocio, tamaño del sujeto de control y la materialidad e importancia del mismo dentro del sector.
  - Para atender las políticas y directrices en materia de cobertura del PGA expedidas por el Contralor General o el Comité Operativo.
- Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral de Seguimiento al Plan de Mejoramiento

Se aplica por decisión del Comité de Evaluación Sectorial de cada Contraloría Delegada, cuando el vigilado elaboró y presentó un Plan de Mejoramiento como resultado de una auditoría anterior. El tiempo y la forma como se realiza este seguimiento son discrecionalidad del respectivo Contralor Delegado Sectorial, teniendo en cuenta la complejidad de la entidad y del Plan. Permite a las contralorías delegadas sectoriales hacer el seguimiento y verificar el cumplimiento de los planes de mejoramiento que presenten las entidades vigiladas.

## Sector Defensa

La Contraloría General de República cuenta con diferentes Delegadas para el ejercicio del control fiscal<sup>155</sup>. La Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad es la encargada de auditar al Sector Administrativo Defensa Nacional, entre otros; cuenta con dos direcciones: la Dirección de Vigilancia Fiscal y la Dirección de Estudios Sectoriales; la primera se encarga de dirigir, coordinar y controlar el proceso de vigilancia fiscal, garantizando el cumplimiento de las metas y los indicadores de desempeño establecidos en la planeación anual, la segunda, emite pronunciamientos consolidados del sector, basados en los estudios coyunturales elaborados por los grupos multidisciplinarios que la conforman, fomentando una retroalimentación permanente entre el control fiscal macro y micro.<sup>156</sup>

Las diferentes auditorías que practica la Contraloría General de la República a las diferentes entidades del Estado no se limitan al control formal (control interno, presupuesto, contable y financiero), sino que abarcan también la evaluación de gestión y resultados, definida como “el examen de los planes, programas y actividades ejecutadas por las entidades públicas, para establecer el grado de economía y eficiencia en la adquisición y utilización de los recursos; el nivel de eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas propuestas, la efectividad con que impacta en los receptores de su acción y la verificación de la

---

<sup>155</sup> Existen Contralorías Delegadas Sectoriales para: Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional; Gestión Pública e Instituciones Financieras; Sector Agropecuario; Defensa, Justicia y Seguridad; Medio Ambiente; Minas y Energía; Sector Social. Así mismo, Contralorías Delegadas Generales para: Economía y Finanzas; Investigaciones, Juicios Fiscales y Jurisdicción Coactiva; y Participación Ciudadana.

<sup>156</sup> Entre los últimos pronunciamientos de esta Dirección, se destacan: Informe sobre el Secuestro; Conflicto armado y Desplazamiento Forzado; Realidad de la Deuda Externa en el Sector Defensa y Seguridad; El manejo de Bienes Incautados: Una estrategia Incompleta; Evaluación del Recaudo y Asignación Presupuestal del Impuesto para Preservar la Seguridad Democrática; y los Informes de Evaluación del Plan Colombia.

equidad en la distribución de los costos y beneficios entre los distintos sectores, así como la evaluación del efecto que las actividades de la entidad tienen sobre el medio ambiente y los recursos naturales”<sup>157</sup>.

Como fruto del trabajo auditor, la Contraloría le comunica a las entidades la existencia de determinadas fallas en sus diferentes procesos que pueden causar detrimentos al patrimonio público. Con base en esta información las entidades adoptan acciones correctivas que se traducen en efectivas recuperaciones y ahorros de recursos. Así, en el periodo enero – diciembre de 2004 estos beneficios alcanzaron la suma de \$168.866,9 millones<sup>158</sup>.

Como resultado del proceso auditor en la vigencia 2004, la Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad reportó beneficios por un valor de \$455,2 millones (cuadro).

### Beneficios del Proceso Auditor

Contraloría Delegada	Cuantía (Millones de pesos)
Agropecuario	134.595,3
Minas y Energía	25.630,8
Medio Ambiente	6.164,1
Social	1.252,8
Infraestructura Física y Telecomunicaciones	768,7
Defensa Justicia y Seguridad	455,2
<b>Total</b>	<b>168.866,9</b>

Fuente: Contraloría General de la República. Recuperación del Patrimonio Público Vigencia 2004. Bogotá, 14 de febrero de 2005, Pág. 13.

Este beneficio corresponde al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional; en la auditoría realizada a esta entidad en la vigencia 2003, se evidenció una diferencia en cambio por Contratos Interadministrativos suscritos con la Armada Nacional, representados en dineros sobrantes, correspondientes a las vigencias 1999 y 2000. La entidad realizó el reintegro de los dineros correspondientes a la diferencia en cambio de Contratos Interadministrativos suscritos con la Armada Nacional (\$455,2 millones), de acuerdo con las observaciones de la Contraloría General de la República<sup>159</sup>.

### Problemática del Control Externo en el Sector Defensa

En el ejercicio del control fiscal en el Sector Administrativo Defensa Nacional por parte de la Contraloría General de la República, se puede evidenciar las siguiente problemática:

<sup>157</sup> Contraloría General de la República. Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Audite 2.0. Numeral 1.1, “Auditoría de Gestión y Resultados”.

<sup>158</sup> Contraloría General de la República. Recuperación del Patrimonio Público Vigencia 2004. Bogotá, 14 de febrero de 2005, Pág. 13.

<sup>159</sup> *Ibidem*, Pág. 27.



▪ Falta de Capacidad Técnica

Los equipos auditores de las diferentes Comisiones de Auditoría de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad son seleccionados por el Comité Técnico Sectorial a cargo del Contralor Delegado en coherencia con el Plan General de Auditoría; la selección del equipo, en cuanto al número y disciplina de los auditores, se realiza conforme al nivel de complejidad del sujeto de control y el alcance estimado de la auditoría, pero al menos garantiza que sus integrantes satisfagan las siguientes expectativas:

- Un Líder de Equipo, con experiencia en los diferentes procesos de control fiscal, con conocimiento del sector al que pertenece la entidad, con la responsabilidad de orientar y liderar el equipo de trabajo de manera integral.
- Contador(es) Público(s) u otros profesionales con experiencia en Auditoría Financiera.
- Abogado(s) con experiencia en Auditoría de Cumplimiento.
- Profesional(es) con conocimiento específico del negocio de la entidad.
- Profesional(es) con experiencia en Control de Gestión.<sup>160</sup>

No obstante, dada la complejidad de ciertos procesos en el Sector Defensa, los auditores no poseen, en su mayoría, los conocimientos específicos y técnicos que requiere la vigilancia del Sector, imposibilitando el pronunciamiento de la Contraloría General de la República en temas cruciales para el país.

Sólo un número reducido de funcionarios ha logrado acumular conocimientos del sector a través de muchos años de experiencia en el Sector o por medio de capacitaciones especializadas en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Estados Unidos, en el Ministerio de Defensa Nacional o en la Escuela Superior de Guerra.

▪ Falta de análisis críticos de los informes de auditoría

Los informes de auditoría producidos por la Contraloría General de la República se han caracterizado por su relevancia en materia de hallazgos de tipo fiscal, disciplinario y penal, producto de la evaluación de la actuación de los servidores públicos en las diferentes estancias de los procesos administrativos organizacionales; sin embargo, son poco contundentes a la hora de recomendar acciones correctivas y de señalar focos de corrupción, desaprovechándose la oportunidad para generar profundas reflexiones en temas de marcado interés para el país.

En muchos casos, en el Plan General de Auditoría (PGA) se programa un número de auditorías a sujetos de control que excede las capacidades reales de las Contralorías Delegadas, lo que se refleja en la poca disponibilidad de personal para conformar los equipos auditores. Lo anterior, afecta el nivel de calidad de las auditorías y la posibilidad de realizar un trabajo concienzudo con todas las pruebas que permitieran contar con suficientes criterios para realizar

---

<sup>160</sup> Contraloría General de la República. Guía de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Audite 2.0. Numeral 3.1, “Estructura de los Equipos de Auditoría en el Nivel Central”.

análisis lo suficientemente críticos y no sólo informes que respondan a simple formalidad y cumplimiento.

- Voluntad política para el ejercicio del control

El sistema de elección del Contralor General de la República resta autonomía e imparcialidad a este ente de control al momento de ejercer sus funciones. El Contralor es elegido por el Congreso en pleno, de terna integrada por los candidatos presentados en razón de uno por la Corte Constitucional, uno por la Corte Suprema de Justicia y uno por el Consejo de Estado.

El Contralor General de la República es elegido por un período 4 años, un lapso demasiado corto y que coincide con el periodo de Gobierno<sup>161</sup>. Algunos consideran este período como “un tiempo relativamente corto que no le permite desligarse suficientemente de posibles vínculos clientelistas con el Congreso”<sup>162</sup>. La ampliación del período por el cual es elegido el Contralor General de la República, se plantea como una alternativa que podría impedir injerencias indebidas en la actividad de la Contraloría.

A nivel de departamentos, distritos y municipios, las Contralorías afrontan serias denuncias de politización. En un Informe del Auditor General del año 2002, refiriéndose a la injerencia política en las contralorías, se dice: “A nivel regional dicha situación es mucho más profunda y dramática pues la designación realizada de esta manera hace perder independencia y autonomía al funcionario que es elegido...” A esto se suma la dependencia económica perversa en la asignación de los recursos a las contralorías territoriales, que los [sic] hace blanco fácil de persecución cuando sus decisiones resulten incómodas a la administración departamental, distrital o local”<sup>163</sup>

- Información a destiempo

Los resultados de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República llegan muy tarde a la opinión pública, desaprovechándose la relevancia que podrían tener, si no trascendiera mucho tiempo entre la detección de actuaciones indebidas y el informe de las mismas.

En muchas oportunidades, los equipos auditores no cumplen con los tiempos establecidos en la fase de planeación, obligando a retrasar la auditoría; así mismo, la información requerida por el equipo auditor para realizar los análisis conducentes al informe final de auditoría suele retrasarse, afectando la programación realizada.

---

<sup>161</sup> A nivel internacional es práctica común designar a las máximas autoridades del control fiscal por un período más amplio; por ejemplo, en Estados Unidos el Contralor es designado por un periodo de 15 años; en Alemania, el Presidente y el Vicepresidente del Tribunal de Cuentas son elegidos por un periodo de 12 años y en Canadá el periodo del Auditor General es de 10 años.

<sup>162</sup> Ochoa Díaz, Héctor y Charris Rebellón, Sandra. Propuesta de un Modelo de Control Fiscal para el Estado Colombiano: el Sistema de Control Fiscal Nacional. Ponencia presentada en el Foro «Hacia un Control Fiscal Orientado a Resultados», organizado por la Auditoría General de la República en Cali, el 5 y 6 de noviembre de 2003, Actas del Foro, Pág. 25.

<sup>163</sup> *Ibidem*, Pág. 28.

- Accesibilidad de los informes de auditoría

En la página Web de la Contraloría General de la República es posible hacer consultas sobre las entidades vigiladas por cada una de las Delegadas; es posible obtener información general de la entidad, su naturaleza jurídica, información financiera de su balance, información estadística y un breve diagnóstico de la misma.

Para solicitar cualquier informe de auditoría, es necesario remitirse al Buzón de Atención al Ciudadano, donde se diligencia un formulario y se hace el requerimiento; la CGR da respuesta a través de correo electrónico.

### **2.2.7 Control de la sociedad**

La Constitución Política de Colombia de 1991 plantea el espacio para la acción del ciudadano y, en general, de la sociedad civil. Desde el Preámbulo reconoce la importancia de la participación y determina, en el Artículo 2, que constituye un fin esencial del Estado el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

En materia de control social del presupuesto de defensa se destacan los siguientes actores:

a) Corporación Transparencia por Colombia

Transparencia por Colombia es una organización sin ánimo de lucro creada en 1998, dedicada a liderar, desde la sociedad civil, una lucha frontal contra la corrupción en asuntos de interés público. Mediante el diseño, aplicación y masificación de herramientas de carácter eminentemente preventivo, trabaja en tres frentes complementarios pero diferentes: el sector público colombiano responsable de la gestión del Estado, el sector privado que invierte en Colombia y la ciudadanía organizada que debe cumplir un papel central en el control social de lo público.<sup>164</sup>

Ha desarrollado diferentes herramientas que permiten observar con mayor claridad los problemas de riesgo de corrupción en las entidades, y por tanto, identificar con mayor precisión las acciones que se deben adelantar tanto desde la sociedad civil como desde las entidades y el Gobierno Nacional para lograr un Estado con más capacidad para enfrentar los corruptos y por ende, cada vez más íntegro.<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Corporación Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional. Quiénes Somos. En: [[http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/scripts/informacion.php?cat\\_id=2](http://www.transparenciacolombia.org.co/src/client/scripts/informacion.php?cat_id=2)].

<sup>165</sup> Entre estas herramientas se encuentran: Pactos de Integridad, Islas de Integridad, Municipios Cuidadosos de los Recursos Públicos, Internet para la Rendición de Cuentas, Índice de Integridad de las Entidades Públicas, Veeduría Preventiva a Programas de Gobierno, Observatorio a la Reforma del Estatuto de Contratación Pública, Veeduría al Proceso de Inversiones Regionales y Seguimiento a la Contratación en Línea. [<http://www.transparenciacolombia.org.co>].

Una de estas herramientas es el Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales, el cual evalúa a través de 20 indicadores objetivos, tres factores representativos de un desempeño institucional íntegro: transparencia<sup>166</sup>, investigación y sanción<sup>167</sup> e institucionalidad y eficiencia.<sup>168</sup>

En la versión 2004, el Índice de Integridad incluye 182 entidades públicas nacionales, 36 más que en 2003. La Corporación definió 3 criterios que permiten seleccionar las entidades calificadas: tener una misión institucional de interés nacional, claramente definida y en ejecución durante el período de referencia del Índice; ser sujeto de control fiscal directo por parte de la Contraloría General de la República y aparecer en el listado oficial del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Para el Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004, se establecieron cinco grupos o rangos de riesgo de corrupción:

Rangos de Riesgo			
B	Riesgo bajo	de 100	a 89,76
Mo	Riesgo moderado	de 89,75	a 68,26
Me	Riesgo medio	de 68,25	a 60,63
A	Riesgo alto	de 60,62	a 47,93
Ma	Riesgo muy alto	de 47,92	a 0,00

Los resultados del Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004 presentan una notable caída. El promedio para este año es de 62,27 frente a 80,20 del año anterior, lo que significa una disminución de 17,63 puntos. Sin embargo, frente a esta herramienta, las entidades mejoraron su disposición para ser evaluadas, y su interés en que los resultados les permitan identificar alertas en las áreas en donde pueden existir mayores riesgos de corrupción.<sup>169</sup>

El análisis por sectores del Estado señala a los sectores de estadísticas, Hacienda, Comercio, Órganos de Control y Planeación, como los de mejor desempeño en el periodo 2003-2004, con Índices de Integridad que superan el 70% (Ver gráfico).

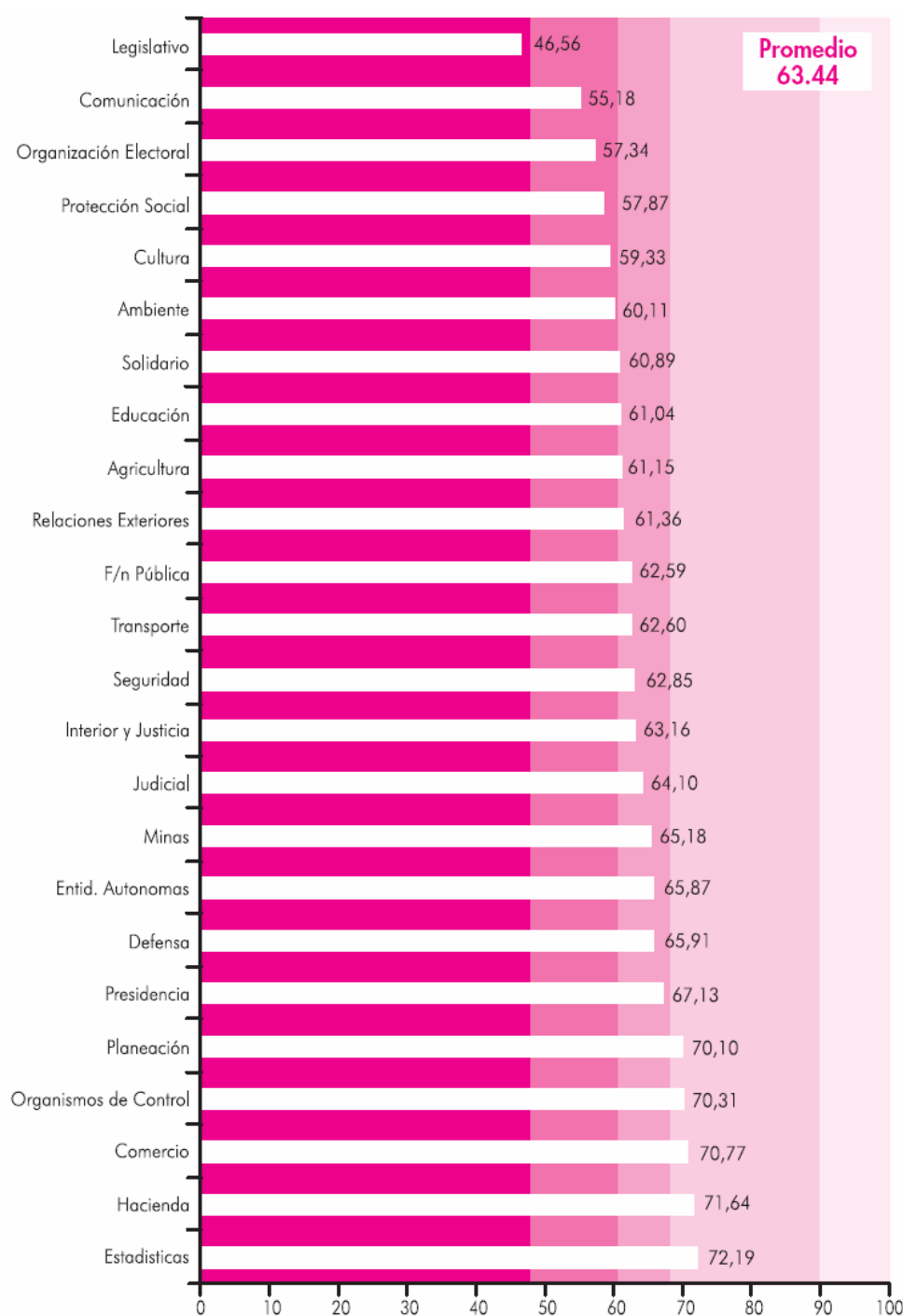
<sup>166</sup> Una institución es transparente si su misión es conocida, si la ciudadanía accede fácilmente a la información, si los procedimientos con los que opera son claros para todos los interesados y compartidos por sus miembros, y si sus resultados pueden ser sometidos a un juicio externo.

<sup>167</sup> Este factor recoge el número de sanciones disciplinarias y de fallos de responsabilidad fiscal en relación con conductas de los funcionarios contra la administración pública.

<sup>168</sup> Este factor evalúa temas estratégicos de la gestión institucional de las entidades y el nivel de confianza generado por las instituciones frente a la ciudadanía.

<sup>169</sup> Corporación Transparencia por Colombia. Índice Nacional de Integridad 2003-2004, Pág. 14.

## Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004 Análisis por sectores del Estado



Fuente: Corporación Transparencia por Colombia. Índice Nacional de Integridad 2003-2004.

El sector Defensa y el sector Seguridad obtuvieron Índices de Integridad de 65,91 y 62,85, respectivamente, lo que los clasifica como de riesgo medio. El Sector Legislativo es el único sector que presenta un riesgo muy alto en este indicador (46,56); con un nivel de riesgo medio se encuentran los sectores de Comunicación (55,18), organización Electoral (57,34), Protección Social (57,87), Cultura (59,33) y Ambiente (60,11).

El comportamiento de este índice para las entidades que componen dichos sectores puede apreciarse en el siguiente cuadro:

**Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004  
Sector Defensa y Seguridad Colombiano**

	Entidad	Transparencia	Investigación y sanción	Institucionalidad y eficiencia	ÍNDICE 2003-2004	ÍNDICE 2002-2003
<b>Riesgo Moderado</b>	Dirección General Marítima (DIMAR)	84,09	96,67	62,94	77,96	<b>83,83</b>
	Armada Nacional	75,64	75,67	70,91	73,65	<b>97,12</b>
	Corporación de la Industria Aeronáutica (CIAC)	57,18	100,00	72,84	71,28	-
	Dirección General de Sanidad Militar	54,66	96,67	76,94	70,33	<b>81,19</b>
	Universidad Militar Nueva Granada	60,83	96,67	68,00	69,99	-
<b>Riesgo Medio</b>	Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	56,99	82,33	71,36	67,80	<b>82,58</b>
	Hospital Militar Central	56,43	90,00	69,60	67,39	<b>90,19</b>
	Club Militar	48,82	96,67	71,55	67,14	-
	Ejército Nacional	54,87	90,00	70,03	66,80	-
	Industria Militar	54,47	52,67	78,08	65,37	-
	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	67,12	89,33	54,73	64,76	-
	Instituto de Casas Fiscales del Ejército	49,25	96,67	66,17	64,75	-
	Comando General de las Fuerzas Militares	49,94	96,67	65,62	64,70	-
Caja Promotora de Vivienda Popular y de la Policía	66,82	52,67	63,39	62,96	-	
<b>Riesgo Alto</b>	Fuerza Aérea Colombiana (FAC)	54,64	82,67	55,65	59,49	<b>94,18</b>
	Policía Nacional	52,91	68,33	54,55	56,03	<b>94,41</b>
	Ministerio de Defensa Nacional – Gestión General	68,04	45,67	43,57	53,67	<b>92,40</b>
Promedio Sector		59,57	82,90	65,64	66,12	

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia. Índice Nacional de Integridad 2003-2004.

Las entidades del Sector Defensa y Seguridad con una mejor calificación en el Índice de Integridad en el periodo 2003-2004, son la Dirección General Marítima (77,96), la Armada Nacional (76,65), la Corporación de la Industria Aero-náutica (71,28) y la Dirección General de Sanidad Militar (70,33), quienes obtienen puntajes superiores a 70.

La Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa –Gestión General-<sup>170</sup> son las entidades con el peor desempeño en el Sector Defensa y Seguridad en el periodo 2003-2004, cuando se emplea como referente el Índice de Integridad.

En el factor Transparencia, sobresalen dos entidades, la Dirección General Marítima y el Club Militar; la primera, por su nivel de claridad en sus procesos para todos los interesados, lo que la llevó a obtener el mas alto puntaje del sector (84,09); la segunda, por el poco conocimiento de su misión y por el escaso escrutinio público de sus resultados, reflejado en el puntaje más bajo del sector (48,82).

En el factor Investigación y Sanción, las entidades del Sector Defensa y Seguridad Colombiano presentan un promedio de 82,90, lo que lo cataloga con riesgo moderado en cuanto al numero de sanciones disciplinarias y de fallos de responsabilidad fiscal relacionados con conductas de sus funcionarios contra la administración pública. Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional es la única entidad del sector que presenta un riesgo muy alto en este aspecto (45,67).

La Institucionalidad y Eficiencia del Sector Defensa y Seguridad Colombiano presenta un riesgo medio (65,64), lo que refleja un nivel aceptable en temas estratégicos de gestión institucional y en el nivel de confianza generado por sus instituciones frente a la ciudadanía. La Fuerza Aérea Colombiana, la Policía Nacional y Gestión General del Ministerio de Defensa Nacional son en su orden, las instituciones con el más bajo desempeño en este factor.

Al analizar cada uno de los factores representativos para una entidad en particular, por ejemplo para el Ejército Nacional (cuadro), se destacan los siguientes resultados:

- El factor transparencia se afecta principalmente por el bajo rendimiento de aspectos como la rendición de cuentas de la entidad (0,00) y la evaluación sobre tramites (14,29). Los niveles de disponibilidad de la información (100,00) y de publicidad en la contratación (91,00) resaltan una mayor disposición al escrutinio público por parte de esta entidad.
- Existe un riesgo bajo en la ocurrencia de actuaciones contra la administración pública en materia fiscal y disciplinaria, lo que se refleja en la calificación del factor Investigación y sanción (90,00).

---

<sup>170</sup> El Ministerio, es a la vez la entidad con el peor resultado en el grupo de los Ministerios.

- La institucionalidad y eficiencia del Ejército Nacional se menoscaba por el incumplimiento a los planes de mejoramiento y al contravenir el límite establecido para los gastos generales y de personal.

### Índice de Integridad de las Entidades Públicas Nacionales 2003-2004 Análisis Ejército Nacional

Indicadores	2003-2004	2002-2003
<b>Factor Transparencia</b>	<b>54,87</b>	-
Página Web	65,00	-
Sistema de quejas y reclamos	52,00	-
Publicidad en la contratación	91,00	-
Sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal	66,66	-
Rendición de cuentas de la entidad	0,00	-
Evaluación sobre trámites	14,29	-
Esfuerzos anticorrupción	50,00	-
Disponibilidad de la información	100,00	-

Indicadores	2003-2004	2002-2003
<b>Factor Investigación y sanción</b>	<b>90,00</b>	-
Agregado fiscal	90,00	-
Montos de fallos	90,00	-
Agregado disciplinario	90,00	-
Indicadores	2003-2004	2002-2003
<b>Factor institucionalidad y eficiencia</b>	<b>70,03</b>	-
Denuncias PGN	90,00	-
Denuncias/investigaciones CGR	90,00	-
Investigaciones fiscales		-
Pagos por sentencias y conciliaciones		-
Riesgos en la contratación	83,12	-
Riesgos en empleo público	95,00	-
Procesos de meritocracia y evaluación de funcionarios	100,00	-
Evaluación avance sistema de control interno	N.A.	-
Cumplimiento planes de mejoramiento	23,33	-
Evaluación de la gestión de la entidad	45,45	-
Cumplimiento límite de gastos generales y personal	33,33	-
<b>Índice 2003-2004</b>		<b>66,80</b>

Fuente: Corporación Transparencia por Colombia. Índice Nacional de Integridad 2003-2004.

#### b) Fundación Seguridad y Democracia

La Fundación Seguridad y Democracia es una institución sin ánimo de lucro, que tiene como objetivos:

- Contribuir a que en Colombia los temas de la seguridad y la democracia se conviertan en asuntos de interés público y sean objeto de debate entre los ciudadanos.
- Profundizar el compromiso de los distintos sectores de la sociedad con la seguridad y con la democracia.



- Contribuir a enriquecer y a hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad y de profundización de la democracia, en el marco del Estado de derecho.

Las áreas de trabajo de la Fundación son: Fuerzas Militares y Democracia, Análisis y Seguimiento de la Coyuntura de Seguridad, Seguridad Ciudadana y Policía y Seguridad Internacional.

c) Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio –Confecámaras-

Desarrolló el Programa Probidad como una iniciativa para consolidar una comunidad empresarial comprometida en la construcción de una cultura ética en la contratación de particulares con el Estado, que contribuya de forma decidida a la erradicación del flagelo de la corrupción en Colombia, al fortalecimiento de la competitividad y al desarrollo de los mercados local, regional y nacional.

El programa está estructurado sobre tres Estrategias fundamentales las cuales son coordinadas desde Confecámaras y ejecutadas en cada ciudad por la correspondiente Cámara de Comercio:

- Promoción de la ética empresarial y ética de lo público.<sup>171</sup>
- Suscripción de los Pactos de Probidad en las Ciudades.<sup>172</sup>
- Conformación de los Comités Locales Empresariales Anticorrupción.

d) Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana

Producto de la reestructuración que afrontó la Contraloría General de la República en el año 2000, se creó la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, asignándosele las funciones de facilitación de los procesos de participación, entre ellos los de canalizar las denuncias de los ciudadanos, y de las acciones ciudadanas; promover y estimular la participación ciudadana; apoyar el desarrollo de veedurías de la sociedad civil para hacerle seguimiento a los proyectos que acometan las entidades con fondos públicos; capacitar a los ciudadanos que estén interesados en participar en los procesos de vigilancia ciudadana, entre otras.

Esta Delegada contribuye al control social de los presupuestos públicos, a partir del control fiscal participativo compuesto por cinco estrategias:

- Información

Se coloca a disposición de los ciudadanos información de utilidad que posibilita el control ciudadano a través de la Línea Transparente, el Portal Insti-

---

<sup>171</sup> Busca construir una nueva cultura ética en los procesos de contratación con el Estado, que sea el eje dinamizador del mercado y promotor de empresas más competitivas, a través de talleres y seminarios sobre ética empresarial y ética de lo público y de la suscripción del Código Ético del Empresario en Negocios con el Estado.

<sup>172</sup> Los pactos de Probidad son acuerdos entre los concursantes de una licitación y la alcaldía de la ciudad, que permiten hacer transparente el proceso licitatorio.

tucional, el Periódico “Agenda Ciudadana”, las publicaciones y el Buzón de Atención al Ciudadano.

- **Formación**  
Se adelantan actividades de formación con acciones de sensibilización, capacitación y de deliberación pública.
- **Organización**  
Con fundamento en el mandato constitucional contenido en el Artículo 270 y la Ley 850 de 2003, mediante la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, la Contraloría General de la República promueve la conformación de veedurías o Comités de Vigilancia Ciudadana que funcionan como organizaciones específicas de control y se especializan en proyectos plenamente identificados.
- **Auditorías articuladas**  
En desarrollo del proceso auditor, la Contraloría General de la República convoca a las organizaciones sociales, gremiales, académicas y demás organizaciones civiles, para que participen, de la mano con los auditores, en algunas etapas del ejercicio del control fiscal, con miras a enriquecer este proceso con sus aportes técnicos, fundamentados en el conocimiento que tienen de la entidad sujeto de control.

En la vigencia 2003, la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad realizó auditorías articuladas a la Dirección de Sanidad Militar, en el Hospital Militar y en la Policía Nacional. En las dos primeras, realizadas a nivel central, participó la organización ASUSALUD; en la auditoría articulada a la Policía Nacional, a nivel departamental, participaron las siguientes organizaciones: CVC en Bolívar, la Asociación de Policías Retirados de Duitama en Boyacá, el Comité de Vigilancia Ciudadana de Policías en Retiro en Nariño, ASO-POLJUBIR en Risaralda y C.V.C Vida al derecho en Tolima.

- **Sistema de recepción de denuncias**

e) **Veedurías ciudadanas**

Mediante la Ley 850 de 2003 se reglamentan las veedurías ciudadanas como mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organizaciones sociales para ejercer la vigilancia sobre la gestión pública, que asigna responsabilidades a las Entidades del Estado con la conformación de la Red Institucional de Apoyo a las veedurías; estas son: Procuraduría general de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública, Escuela Superior de Administración Pública y organismos de Planeación de los diferentes niveles.

f) Oficinas de Control Interno

La Ley 87 de 1993 consagra que las entidades públicas deben establecer mecanismos que faciliten el control ciudadano a la gestión de las entidades públicas en el momento de diseñar sus sistemas de control interno.

Dentro de las Políticas de Desarrollo Administrativo del Ministerio de Defensa Nacional se contempla que cada jefe de dependencia, como los de las entidades adscritas y vinculadas que hacen parte del Sector Administrativo Defensa Nacional, consideren como parte del Sistema de Control Interno estrategias orientadas a garantizar la participación ciudadana y la coordinación con los distintos niveles de la organización.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Ministerio de Defensa Nacional. Conceptualización – Políticas de Desarrollo Administrativo. En: [[http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conza\\_politicas.html](http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/SistemaCI/Conza_politicas.html)].

## Capítulo 3º

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La transparencia se considera un requisito fundamental de la gobernabilidad democrática. Sin transparencia, entendida como acceso efectivo a la información y la participación efectiva de la sociedad en la toma de decisiones de política pública así como de la evaluación de los resultados que las mismas produzcan, es muy difícil que las actuaciones del Estado alcancen verdadera legitimidad.

La transparencia es, por lo tanto, un componente importante dentro de toda política pública y específicamente en el caso de la defensa, por ser ésta una función esencial del Estado. En la mayoría de los países de América Latina la falta de transparencia ha dificultado tradicionalmente la rendición de cuentas referente a la ejecución y al impacto de los presupuestos de defensa. Adicionalmente, la elaboración de los mismos suele hacerse con poca participación de los ministerios de finanzas o del poder legislativo. Todo esto dificulta las labores de seguimiento y evaluación por parte de los congresos, los organismos de control y la sociedad civil.

En este contexto, ha surgido en la esfera internacional una tendencia que propende por una mayor rendición de cuentas en el Sector Defensa y Seguridad, tradicionalmente caracterizado por un ambiente y una estructura que facilitan prácticas poco transparentes. Bajo la premisa que los gobiernos y sus fuerzas del orden tienen la obligación de proteger la seguridad de sus fronteras y de sus pueblos, solía justificarse un mayor grado de confidencialidad en las decisiones y en el uso de los recursos públicos en este sector, limitando los mecanismos de rendición de cuentas a los diferentes estamentos de la sociedad.

Se puede concluir que Colombia no ha sido ajena a tal tendencia internacional de mayor transparencia y rendición de cuentas en el Sector Defensa; a esta conclusión se llega inevitablemente luego de considerar los mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas que las últimas administraciones han implementado en el sector para garantizar mayor transparencia en la formulación, ejecución y seguimiento a las políticas y presupuestos de defensa, particularmente desde la implementación de la reforma constitucional de 1991 y teniendo siempre presente el grado de reserva mínimo que debe conservar un país que afronta un conflicto armado interno.

Según el último informe de Transparencia Internacional, Colombia ocupó el puesto 60 entre 146 países en el índice de percepción sobre la corrupción de nuestras entidades públicas, si bien no se centra exclusivamente en las entidades del sector defensa, sí nos da una idea de la tendencia que Colombia ha seguido en el tema de rendición de cuentas y transparencia. Sin duda, y a pesar de las mejorías en el tema, la responsabilidad obliga a seguir implementando políticas que ayuden a aumentar el grado de transparencia y de rendición de cuentas de las instituciones del Estado.

El Estado Colombiano ha hecho un esfuerzo durante la última década para aumentar el presupuesto destinado a la Fuerza Pública. Sin embargo, es inquestionable que aun persisten series deficiencias presupuestales, dado el complejo entorno de seguridad que Colombia enfrenta. El pie de fuerza de las Fuerzas Militares es insuficiente, aun para un país en paz. Colombia tiene menos soldados por habitante y por kilómetro cuadrado que Chile o España. El gasto en defensa y seguridad no alcanza aun los niveles que un país que sufre un conflicto armado interno amerita. El gasto militar como porcentaje del PIB apenas alcanza el 3%, incluyendo el gasto en pensiones. Colombia se sitúa dentro de los promedios regionales tanto en gasto como pie de fuerza, lo cual es insuficiente pues ningún país del hemisferio enfrenta desafíos semejantes.

Independientemente del monto que se destine al presupuesto de defensa, se debe procurar optimizar su asignación y ejecución, buscando siempre mayores niveles de transparencia y eficiencia. Es importante resaltar que ésta ha venido en aumento, particularmente a partir de los años 90. El comienzo de esta década marcó una serie de importantes cambios alrededor de la seguridad y la defensa nacional, los cuales marcan un punto de inflexión en el manejo de las políticas, las estrategias, y los presupuestos del sector. Se podría afirmar que por primera vez se concatenó la estructura del sector defensa con la realidad ineludible del conflicto armado interno. Entre las más importantes políticas se destaca, en primer lugar, la formulación de una política de seguridad de manera clara y explícita y se creó la Consejería Presidencial de Defensa y Seguridad para coordinar y supervisar la ejecución de dicha política; en segundo lugar, se crearon las Brigadas Móviles (principal unidad operativa contrainsurgente) y se fortaleció la figura del soldado voluntario, aumentando su número y su entrenamiento y equipamiento; y, finalmente, se implementó la nivelación salarial de la Fuerza Pública, a través de la cual se equipararon los salarios de oficiales y suboficiales con los de funcionarios públicos de rango equivalente.

Pero quizás el vuelco más trascendental que la administración de César Gaviria le dio al manejo de la seguridad y la defensa nacional fue el nombramiento de funcionarios civiles en las más altas esferas de la administración pública en el sector defensa. Al nombramiento de Rafael Pardo, como primer ministro de defensa civil en casi 50 años, y a la creación de la Consejería Presidencial antes mencionada, se le sumó la designación de Fernando Brito al frente del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, principal servicio de inteligencia colombiano, tras muchos años de directores provenientes de la Policía Nacional. Finalmente, la creación de la Unidad de Justicia y Seguridad en el Departamento Nacional de Planeación fortaleció la participación civil en la formulación y aprobación de los presupuestos de defensa.

La participación de los civiles en los temas de seguridad y defensa nacionales trajo consigo una mayor transparencia así como una mayor discusión pública de estos temas, lo cual ha contribuido a consolidar instituciones más sólidas y presupuestos más acordes a la realidad del conflicto. El tener un representante civil le ha permitido al estamento militar una mejor articulación con los sectores políticos, el Congreso, el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional. Hoy por hoy, los propios militares son los mayores defensores de la figura del

ministro de defensa civil, cuyo alto mando reconoce que las relaciones civiles-militares fluyen mejor gracias al liderazgo civil del Ministerio de Defensa.

A partir de 1990 el tema de seguridad dejó de ser un tema exclusivamente militar y pasó a ocupar un lugar de creciente importancia en la agenda pública, hasta el punto que el actual gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) ha estructurado su plan de gobierno alrededor de este importante tema. Sea quien sea su sucesor es muy probable que el tema de seguridad y defensa, incluyendo el aumento del presupuesto de defensa y el fortalecimiento de la Fuerza Pública continúe ocupando un destacado lugar en las prioridades gubernamentales y estatales.

También a partir de 1990 Colombia ha venido experimentando un marcado crecimiento en el gasto en defensa y seguridad. Sin embargo, es importante resaltar que con la aprobación de la nueva Constitución Política en 1991, prácticamente todos los rubros del presupuesto comenzaron a crecer, particularmente el gasto social y el de justicia, este último asociado específicamente a la creación de la Fiscalía General de la Nación. Por ello, el monto del GDS, como porcentaje del gobierno central se ha mantenido relativamente constante. Es decir, no se puede afirmar que la seguridad y la defensa representen una mayor prioridad para el Estado, al menos desde el punto de vista presupuestal.

Colombia es un caso atípico en el contexto del continente suramericano. La ausencia de dictaduras y gobiernos militares y la nula participación o injerencia en política de los militares en los últimos cincuenta años ha reducido el poder relativo de los militares frente a las instituciones políticas. La designación del ministro Pardo en 1991 no generó ningún tipo de malestar ni de resistencia. La autoridad presidencial, al menos desde los tiempos del célebre discurso del Presidente Electo Alberto Lleras en 1958, jamás ha sido cuestionada.

Por supuesto, aun hay un largo camino por recorrer en cuanto a fortalecer la participación de los civiles en los temas de defensa en general, y la autoridad del Ministro de Defensa en particular. Aun así, se puede concluir que los niveles de transparencia del sector defensa y en particular en lo referente al manejo presupuestal, son aceptables. Para mejorarlos y para consolidar los procesos que se iniciaron a comienzos de la década de 1990. En aras de aumentar aún más la transparencia del presupuesto de defensa para cumplir más eficazmente con los planes y programas del sector, se proponen a continuación una serie de recomendaciones, producto del análisis y la investigación del presente trabajo, relacionadas con la transparencia en la formulación, ejecución y control del presupuesto.

La recomendación más importante, sin lugar a dudas, tiene que ver con la necesidad de subsanar la carencia de un marco legal que regule el sistema nacional de seguridad y defensa. Se necesita una Ley de Seguridad y Defensa Nacional que defina claramente el sistema, las responsabilidades y las estructuras estatales encargadas de estos temas. La falta de dicha ley genera problemas de diversa índole, incluyendo falta de transparencia, rendición de cuentas y falta de definición de responsabilidades. Es imprescindible contar con un marco jurídico que fortalezca la ejecución de políticas en el tema de seguridad

y defensa nacional con instrumentos que permitan su planeamiento, dirección, ejecución y coordinación, con miras a fortalecer la Seguridad Nacional.

En segundo lugar, se debe simplificar y clarificar el manejo presupuestal del sector defensa. Esta simplificación debe comenzar, sin lugar a dudas, por replantear la independencia presupuestal de la que goza la Policía Nacional, al tener su propia sección presupuestal (Sección 1601). En la práctica, la Policía funciona como un ministerio independiente, por fuera del ámbito del Ministerio de Defensa. Por ello, esta institución debe pasar a ser una unidad ejecutora, al igual que las Fuerzas Militares, dentro de la sección presupuestal del Ministerio de Defensa (Sección 1501).

Por otra parte, se debe eliminar la Unidad Ejecutora correspondiente al Comando General de las Fuerzas Militares, pues ésta es una organización de planeamiento estratégico militar que no tiene por que involucrarse en procesos licitatorios, contractuales o administrativos. Cualquier adquisición que se haga para las FF.MM. las debe gestionar el Ministerio como tal a través de su unidad ejecutora, Gestión General. Así, el Comando General se puede concentrar en su misión estratégica de conducción de operaciones militares.

Adicionalmente, la fusión de los tres fondos rotatorios de las FF.MM., en una primera etapa, y el de la Policía Nacional en una segunda, contribuirá a simplificar el manejo del presupuesto, particularmente de la ejecución, lo cual redundará en mayor transparencia y eficiencia. Adicionalmente la reestructuración del Club Militar, el Hotel Tequendama y de las Cajas de Retiro contribuirá a simplificar y a hacer más eficiente el manejo de las llamadas entidades descentralizadas. Estas son medidas que ya han sido anunciadas por el Ministerio de Defensa pero que aun no han sido implementadas.

Asimismo, dentro de las recomendaciones para el sector defensa, se hace necesario- para bajar costos y ser efectivos en las labores administrativas propias del área de presupuesto- capacitar al personal administrativo de las unidades ejecutoras, sobre todo al personal de los batallones responsables de las labores cotidianas presupuestarias en materia de normatividad y de organización estructural del sector defensa. Asimismo, y en la misma línea, este personal al que se le ha invertido tiempo, debe tener una continuidad en sus labores con el fin de evitar la movilidad que dificulta claramente la eficiencia de las funciones. Se recomienda que exista personal especializado y único para los temas administrativos, y no personal operativo que haga labores administrativas en etapas de descanso militar. Las funciones militares y administrativas deben quedar separadas, las administrativas deben quedar a cargo de civiles o militares del cuerpo administrativo. Ante esta urgencia se hace necesario que el ascenso de los militares no esté ligado a la realización de este tipo de tareas, de lo contrario, se seguiría presentando una falta de especialización para este tipo de ocupaciones. De igual forma, el Ministerio de Defensa debe asignar a las Oficinas de Control Interno de sus Dependencias, y de sus entidades adscritas y vinculadas, personal con la formación académica y la experiencia administrativa que permita ejercer idóneamente las funciones de control. Tal como lo ha sugerido la Contraloría General de la República, no se debe delegar personal

militar en las Oficinas de Control Interno, ya que el alto nivel de rotación que tiene este tipo de personal limita la continuidad en el desarrollo de la gestión.

Se debe garantizar la independencia en el ejercicio del control interno en el Sector Administrativo Defensa Nacional, eliminando la dependencia orgánica de las oficinas de control interno en relación a los órganos que lo controlan. La Oficina de Control Interno del Ministerio de Defensa Nacional debe depender directamente del Despacho del Ministro y no del despacho del Viceministro, como sucede en la actualidad; asimismo, las Oficinas de Control Interno de cada dependencia del Ministerio de Defensa Nacional deben depender de la más alta estructura jerárquica de cada entidad.

El estudio identificó una fuente principal de corrupción en el sector defensa. Ésta se relaciona con el manejo presupuestal de los batallones y demás unidades equivalentes. A este nivel resulta particularmente difícil ejercer control efectivo sobre las compras, adquisiciones e inversiones, usualmente por montos relativamente menores. Aquí cabe resaltar que la mayor parte del presupuesto de defensa está, por así decirlo, blindado frente a la corrupción. En primer lugar, porque cerca del 70% del presupuesto se destina a cubrir gastos de personal, tales como salarios, prestaciones sociales y pensiones. En segundo lugar, porque frente a las grandes adquisiciones de material y equipo militar se adelantan procesos licitatorios transparentes que son seguidos de cerca por los diferentes organismos de control. Y en tercer lugar, porque una buena parte de los gastos de funcionamiento está destinada a cubrir rubros tales como arriendos o pago de servicios públicos. Por ello, la proporción del presupuesto susceptible de corrupción, en promedio, probablemente no sobrepasa el 10% del total. Los gastos reservados no alcanzan el 1% y, paradójicamente, tienen en muchos casos más veeduría que el presupuesto convencional. Es sobre la décima parte más vulnerable donde se deben concentrar los esfuerzos de fiscalización, seguimiento y rendición de cuentas para lograr aumentar la transparencia en el sector defensa.

Para lograrlo, se requiere implementar una serie de reformas encaminadas a mejorar tanto la ejecución misma del presupuesto como su control y veeduría. Se identificó, como es apenas lógico, una mayor transparencia en las compras grandes a diferencia de las compras más pequeñas que están propensas a la corrupción por la poca capacidad de control que se tiene sobre éstas. Por ello, medidas tales como la centralización de las compras y la reorganización de la logística, sin duda contribuyen a mejorar los índices de transparencia.

En particular se debe propender por la integración de cada unidad al SIIF<sup>174</sup>, el cual supliría la urgente necesidad de disponer de toda la información financiera que debe ser reportada al nivel central del Estado. De esta manera, el SIIF serviría como un instrumento de control interno que facilitaría a los órganos de control externo la realización de las auditorías necesarias. Por eso se

---

<sup>174</sup> El SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) es una herramienta que busca integrar las diferentes fases de la Administración Financiera con información que permite la coherencia interna, la continuidad y compatibilidad de los flujos de información para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos.



recomienda a mediano plazo la incorporación de todas las unidades del sector en este sistema.

En este trabajo se reconoce que en el sector público, y para nuestro caso, en el sector defensa, existe un alto grado de transparencia en las entidades que manejan el tema presupuestario. Sin embargo, la información con la que la población cuenta no es del todo aprovechada. Se podría afirmar que el sector no es del todo accesible; no porque se impida la llegada a éste sino porque la falta de información y orientación para el acceso, impide el uso efectivo del control ciudadano. Es necesario difundir los mecanismos con los que cuenta la población para acercarse a este tipo de temas.

Asimismo y en la misma línea, el Congreso de la República debe asumir un mayor liderazgo en los temas de Seguridad y Defensa a través de la creación de una Comisión Parlamentaria de dedicación exclusiva en la materia, generando mecanismos de participación en la elaboración, aprobación y seguimiento al presupuesto del Sector.

El Ministerio de Defensa creó hace más de una década el SIP, basado en el PPBS (Planning, Programming and Budgeting System) del Pentágono o Secretaría de Defensa estadounidense. Según este esquema, cada unidad ejecutora debe contar con una oficina de planeación dividida a su vez en cuatro secciones (Planeación, Programación, Presupuesto y Seguimiento y Evaluación). Estas oficinas serían coordinadas por la oficina de Planeación del Ministerio de Defensa. Sin embargo, esta estructura no está presente en todas las unidades ejecutoras por que el sistema está desarticulado. En particular, el Ejército Nacional, principal unidad ejecutora responsable de más del 60% del presupuesto del sector, administra el mismo a través de tres entes independientes: recursos humanos maneja la planta de personal; el Departamento 4 (logística) maneja los gastos de funcionamiento y planeación de Ejército maneja los gastos de inversión. Lo ideal sería centralizar la planeación y el manejo presupuestal en una sola oficina.

De igual forma, se recomienda que se siga buscando la centralización de determinadas compras. Este es un proyecto incipiente del Ministerio de Defensa, pero se intenta que cada una de las fuerzas (Armada, Ejército, Policía y Fuerza Área) deje de comprar lo suyo, desde medicamentos hasta armas, computadores y energía eléctrica para eliminar casos de corrupción. Este proceso sin duda arrojará un ahorro mayor dentro de las compras que cada una de las fuerzas haga. Se recomienda fortalecer la lucha contra la corrupción en materia de adquisiciones militares, a través de la implementación del Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional. Entre los principios y prácticas claves de este Código se encuentran medidas diseñadas para debilitar los canales por los cuales la corrupción afecta las compras militares. Implementar el Código no sólo facilitaría la vigilancia de las políticas económicas -por las autoridades del país, por los mercados financieros y por las instituciones internacionales-, sino que aseguraría que la preparación, ejecución y reporte del presupuesto fueran llevados a cabo de una manera abierta, y que la información fiscal estuviera sujeta a garantías independientes de integridad y transparencia.

Una de las recomendaciones más importantes en el contexto de materia presupuestaria es la de priorizar los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática con el presupuesto de defensa. Hay que tener cuidado con los intereses de determinadas Fuerzas a la hora de asignar recursos ya que puede ocurrir que en determinados casos inevitablemente se vaya en contra de los objetivos y prioridades de la política de seguridad. Hay que reconocer que durante este gobierno estas situaciones han sido muy pocas, el tema de la seguridad ha trazado las líneas de acción en todas las entidades del Estado del gobierno de Álvaro Uribe.

Se recomienda asimismo establecer mecanismos de veeduría para los convenios interinstitucionales que suscriben las compañías privadas o de economía mixta del sector minero-energético y el Ministerio de Defensa para la prestación de seguridad en oleoductos, pozos de exploración, torres de energía, entre otros elementos de gran valor estratégico para la nación.; lo anterior, con el fin de hacer de conocimiento público los montos y la destinación de los recursos estipulados en dichos convenios. De igual forma, es necesario definir y cuantificar los aportes que realizan los gobiernos locales a la Policía Nacional.

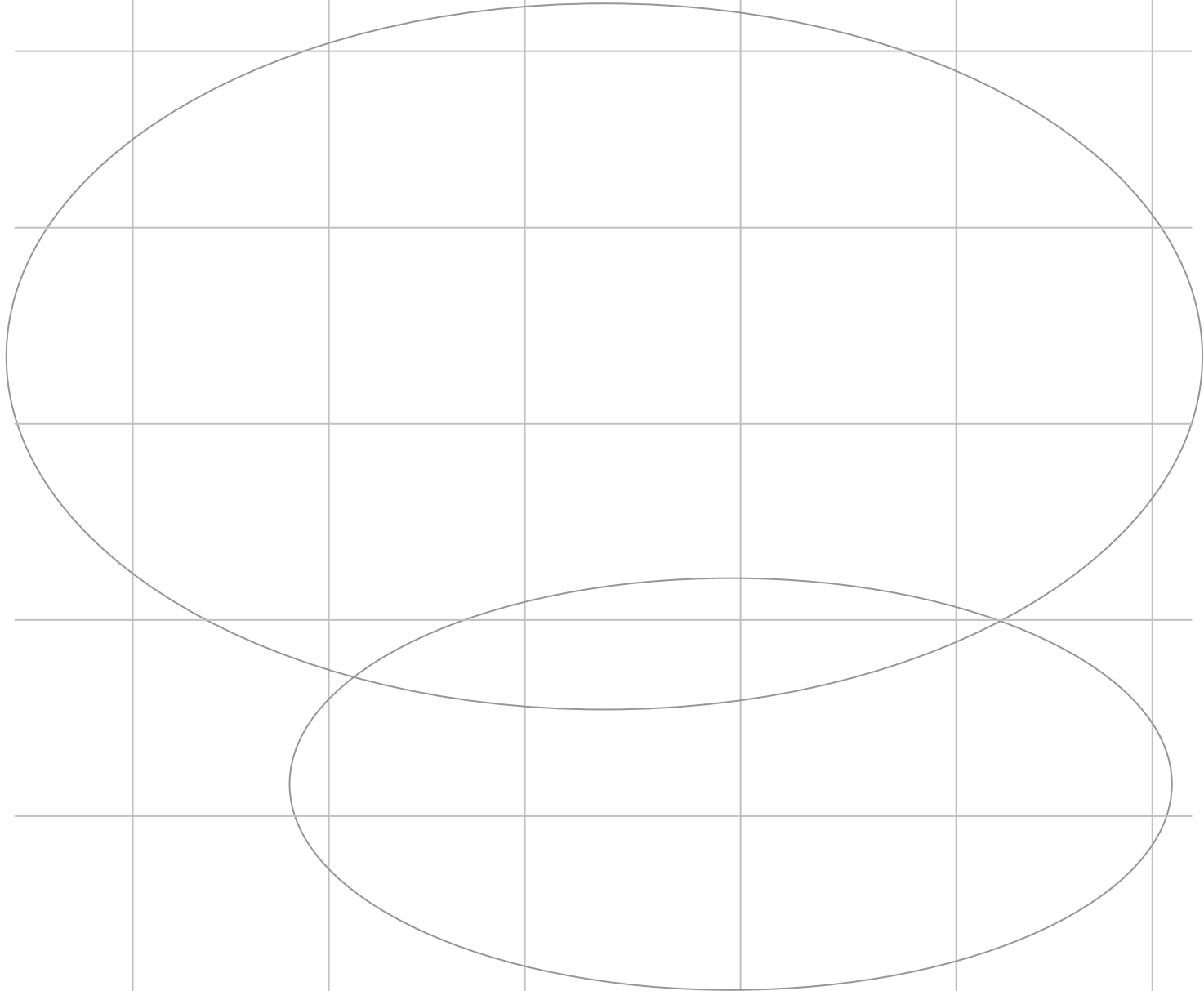
Igualmente se recomienda que el Plan General de Auditoría (PGA) que establezca la Contraloría General de la República para el Sector Defensa y Seguridad debe limitar el número de sujetos de control a fin de garantizar que los equipos auditores cuenten con el personal suficiente para realizar análisis lo suficientemente críticos y no sólo informes que respondan a simple formalidad y cumplimiento.

Finalmente, la Contraloría General de la República debe propiciar acciones de capacitación en temas de defensa y seguridad para los diferentes equipos de auditores con el fin de proporcionarles los conocimientos específicos y técnicos que requiere la vigilancia del Sector y posibilitar el pronunciamiento de este ente de control en las diferentes temáticas que enfrenta. Así mismo, los informes de auditoría que efectúa la Contraloría General de la República a las entidades del Sector Defensa y Seguridad deben ser conocidos por la opinión pública, excepto los relacionados con gastos reservados. La Contraloría General de la República debe asesorarse de manera permanente de especialistas en temas militares, con el fin de hacer evaluaciones más cualificadas en torno a esta temática. En la misma línea, se debe modificar, en procura de mayor una autonomía e imparcialidad en el ejercicio del control fiscal en Colombia, el sistema de elección del Contralor General de la República. El Contralor debe ser elegido por un período de tiempo que le permita desligarse suficientemente de posibles vínculos clientelistas con el Congreso de la República y pueda ejercer de manera más crítica su papel.

## **Acerca de RESDAL**

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.



**RESDAL**

Web site:

<http://www.resdal.org.ar>  
<http://www.resdal.org>

Email:

[consultas@resdal.org.ar](mailto:consultas@resdal.org.ar)

Dirección:

Av. Corrientes 1785 5to. J  
(1085) Buenos Aires  
Argentina