

**Juan Pablo Sarmiento E.\***

Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia)

jpsarmiento@uninorte.edu.co

**Presupuesto para la guerra y la paz en el gobierno Santos, 2010-2014. Compromisos para la paz, en números\*\***

*Budget for war and peace in Santos government, 2010-2014. Commitments for Peace in numbers*

*Orçamento para a guerra e paz no governo Santos, 2010-2014. Compromissos para a Paz em números*

**Artículo de investigación:** recibido 23/01/2015 y aprobado 15/05/2015

\* Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana, Magíster y Doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesor de la Universidad del Norte. Director del Grupo de Interés Público y litigio estratégico de la Universidad del Norte.

\*\* Este artículo recoge la ponencia presentada en el encuentro entre la Universidad de Florida y la Universidad del Norte, que tuvo lugar en abril de 2014, sobre impuestos y derechos humanos. La presente investigación, que se realizó en el marco del proyecto USAID-HED Colombia-U.S. Human Rights Law School Partnership; y del convenio marco No. 2013- 20644, celebrado entre la Universidad del Norte y la Universidad de Florida, fue financiada por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida.



## Resumen

Este artículo muestra la relación que se ha presentado, durante el gobierno Santos, entre el gasto público para el sostenimiento del conflicto armado interno en Colombia, y el gasto estatal destinado para la desmovilización, las víctimas del conflicto armado, y la restitución de tierras. Este gobierno ha tenido como unas de sus principales banderas, la consolidación de la reintegración y la finalización del conflicto. Con respecto a estos procesos se argumenta que buena parte de las normas que se han emitido, en medio del conflicto armado interno, pueden resultar frustradas por los recursos que, efectivamente, se destinan para cumplir estos cometidos. Para ello se comparan los gastos destinados a los objetivos sociales y de reparación, con aquellos destinados al mantenimiento de las operaciones militares en el territorio en los últimos cuatro años.

**Palabras claves:** Conflicto armado interno, ley de víctimas, restitución de tierras, presupuesto, derechos humanos.

## Abstract

This paper shows the relationship that has arisen between public spending to sustain the internal armed conflict in Colombia, and state spending for demobilization, victims of armed conflict and the restoration of land in the Santos government, which would have the one of its main flags, consolidation of reintegration and ending the conflict. Thus, it is argued that many of the standards that have been issued in the midst of the internal armed conflict may be frustrated by the resources actually allocated to meet these obligations, and is thus compared with expenditures for maintenance military operations in the area in the past four years.

**Keywords:** Internal armed conflict, victims law, land restitution, budget, human rights.

## Resumo

Este artigo mostra a relação que foi apresentada durante o governo Santo, entre os gastos do governo para a manutenção do conflito armado interno na Colômbia, e os gastos do Estado para a desmobilização, vítimas do conflito armado e de restituição de terras. Este governo teve como uma de suas principais bandeiras consolidação da reintegração e acabar com o conflito. Assim, argumenta-se que muitas das normas que tenham sido emitidas no meio do conflito armado interno pode ser frustrado pelos recursos realmente alocados para atender a essas obrigações, e é, assim, em

comparação com os gastos com as operações militares de manutenção na área do últimos quatro anos.

**Palavras-chave:** Conflito armado interno, Lei vítimas, restituição de terras, orçamento direitos humanos.

## Introducción

La historia Colombiana está permeada por importantes paradojas. En el contexto latinoamericano Colombia ha disfrutado de una estabilidad económica e institucional excepcionales, pero a la vez ha vivido una violencia también única para Latinoamérica (Uprimmy, 2007).

En efecto, Colombia ha experimentado una cierta estabilidad de sus instituciones. Pero al mismo tiempo se caracteriza por ser el país que ha sufrido más guerras civiles que cualquier otra democracia latinoamericana. . Sólo entre la independencia, que tuvo lugar en 1811, y la finalización clientelar de las luchas bipartidistas, en 1958, Colombia atravesó más de once guerras civiles. A ese período de violencia endémica se debe sumar el período de convulsión local de la federalización, que tuvo lugar entre 1858 y 1886; así como también el período dictatorial de *la regeneración*, entre 1886 y 1910, y la etapa demoninada como *la Violencia* (entre 1948 y 1958), cuyos efectos se prolongan hasta nuestros días, y de la que se deriva un conflicto armado interno constante<sup>1</sup>.

Así, la continuidad del conflicto armado interno colombiano ha provocado que una parte significativa de los ingresos nacionales se destine a solventar los aparatos estatales de represión y defensa. Esta situación también significó que el Estado colombiano manejara los tributos y los gastos en medio de estados de emergencia, que fueron declarados por distintos mandatarios y por distintas causas, algunos sustentados en el mismo conflicto<sup>2</sup>; otros por razones

1 El conflicto armado interno colombiano se ha caracterizado, entre otras cosas, por el papel del ejército, que, como buena parte de los ejércitos latinoamericanos, se ha ocupado más de reprimir alzamientos internos, que de defender la soberanía nacional, situación que ha debilitado su independencia y legitimidad. De igual forma, el conflicto en Colombia se caracteriza por la ausencia de regímenes populistas como los que tuvieron lugar en Argentina o Brasil en la mitad del siglo XX. Estos regímenes impidieron la participación de las clases subordinadas en el Estado; y con ello, el poder político sufrió la pérdida de cierto grado de legitimidad. En tercer lugar, Colombia no ha tenido la capacidad para controlar sus fronteras, y más de la mitad del territorio es completamente permeable para el movimiento trasfronterizo de fuerzas irregulares, lo que permite que individuos y poblaciones que no lograron acoplarse a la sociedad encuentren fácil refugio por fuera de los límites de la soberanía colombiana; o “que simplemente vivían tras la búsqueda de oportunidades para obtener rentas ilegales” (García & Espinoza, 2011, p. 61).

2 Ejemplo de esto fueron los llamados Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI), cuyo objetivo era la seguridad nacional, los programas de reinserción para la paz, además de otros fines que se enmarcaran dentro de la política económica del país. La norma señaló que las personas jurídicas y naturales que en el año de 1991 hubieren obtenido ingresos superiores a \$7'000.000, o cuyo patrimonio bruto a 31 de diciembre del mismo año hubiese sido superior a \$30'000.000, deberían efectuar durante el segundo semestre de 1992 una inversión forzosa en Bonos para

netamente fiscales, con el propósito de solventar el conflicto armado interno y/o obtener rentas adicionales a las ordinarias<sup>3</sup>. No obstante, la práctica reciente ha llevado a que los nuevos impuestos se creen por medio de leyes de la República, las cuales, durante el último período se han establecido, por lo general, con un abierto objetivo de solventar el conflicto armado interno<sup>4</sup>.

---

Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI). La Ley 06 del 30 junio 1992 disponía, en su artículo 16, que se: *“Autorízase al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda pública interna hasta por una cuantía de doscientos setenta mil millones de pesos (\$270.000'000.000), denominados “Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI). Los recursos de la emisión de los Bonos de que trata la presente autorización, se destinarán a financiar gastos generales y de inversión de la Nación, cuyo objetivo sea la seguridad nacional, los programas de reinserción para la paz, y otros objetivos que se enmarquen dentro de la política económica del país”*. No obstante, la Corte Constitucional ha desvirtuado la potestad del Presidente de la República para crear impuestos en estado de paz; y ha reconocido que el Congreso de la República es el único competente para crear impuestos. El Presidente de la república sólo podría adquirir esta atribución en casos de estado de excepción, y de manera temporal.

3 Con todo, Colombia ha incurrido en la práctica que ha sido denominada por Iturralde, como “Blanqueo” de normas de excepción. Esta práctica supone que el Congreso de la República, a petición del Presidente de la República, ha extendido la influencia y los efectos del Estado de Emergencia, y los ha prolongado en el tiempo; convirtiendo así a los decretos legislativos de excepción, por medio de leyes ordinarias, promulgadas por el Congreso, en legislación permanente. Esta práctica ha sido frecuente en lo que concierne a reglas de derecho penal y tributario. Una exposición más detallada de este fenómeno se encuentra en Iturralde (2005). Como ejemplo del “blanqueo” de normas tributarias de excepción, encontramos el gravamen a los movimientos financieros. Este impuesto fue creado, luego de una profunda crisis económica que sacudió a toda la región, por medio del Decreto 2331 de 1998. . Dicho decreto dio lugar a una contribución temporal que pesaba sobre las transacciones financieras internas . Esta medida, en un principio, tendría vigencia hasta el 31 de diciembre del año 1999, y consistía, en concreto, en la aplicación de una tasa del dos por mil (0.2%) sobre todas las transacciones de los usuarios del sector financiero, y de la aplicación de una tasa especial para las transacciones interbancarias al uno punto dos por diez mil (0.12%). Posteriormente, con ocasión de un desastre ambiental provocado por un terremoto, los recursos aportados se orientaron a solventar las necesidades surgidas como resultado del desastre natural, el cual afectó especialmente a la zona cafetera del país. Esto se hizo por medio del Decreto 195 de 1999, en el que se decretó la emergencia económica, a fin de obtener recursos que permitieran la reconstrucción de la zona afectada. No obstante, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-136 de 1999, cambió el propósito inicial con el que el gobierno había creado la contribución sobre transacciones financieras. Dicha Corte declaró Inexequible la destinación “exclusiva” del recaudo de la contribución señalado expresamente en la ley. La Ley 608 de 2000 recogió las normas de los decretos citados; y la Ley 633 de 2000 convirtió el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en un impuesto de carácter permanente. La Ley 863 de 2003 aumentó transitoriamente la tarifa en un punto al 4 por mil; y la Ley 1111 de 2006 modificó nuevamente la tarifa del impuesto.

4 El impuesto al patrimonio es el más representativo de esta tendencia. Se creó con la Ley 1111 de 2006, que regía hasta el 2011, pero fue ampliado hasta el 2015 por la Ley 1370 de 2009; en ambos casos, la reforma fue legitimada con la promesa de derrota militar de los grupos armados ilegales. Empero, en ninguno de los dos casos, el impuesto tuvo destinación específica, esto quiere decir, que los recursos recaudados se incluyeron en el presupuesto general de la nación.

Sin embargo, la estrategia de paz del Estado y la manera en que se ha desplegado recientemente el ordenamiento jurídico colombiano, han conseguido que las negociaciones de paz se adelanten en medio de la guerra. En este contexto, el Estado ha dirigido su esfuerzo económico y presupuestal al sostenimiento de un ejército numeroso, que se caracteriza por llevar a cabo operaciones militares sostenidas; y de igual forma, se ha orientado el gasto hacia importantes inversiones en la desmovilización de los miembros de los grupos armados irregulares, el despliegue de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto, y la restitución de tierras. De allí surge pues la pregunta de investigación, que se dirige a comparar los recursos que se están invirtiendo en el conflicto armado. El objetivo es establecer qué tanto se ha destinado a solventar las instituciones responsables de hacer efectivos los derechos de las víctimas, la reintegración de los desmovilizados, y la finalización del conflicto.

Con el objeto de ofrecer una visión panorámica del objeto de investigación, se ha realizado un estudio detallado de las normas sobre víctimas expedidas en los últimos 4 años. Esto ha permitido identificar cuáles son los derechos de las víctimas, y cuáles son las entidades responsables de la ejecución de los recursos destinados a su garantía y cumplimiento. Luego de esto se ha revisado un conjunto de leyes relacionadas con asuntos presupuestales, entre las que se cuentan la Ley 1365 de 2009, la Ley 1420 de 2010, la Ley 1485 de 2011, la Ley 1593 de 2012, y la Ley 1687 de 2013. Por medio de estas leyes, que en concreto establecen el presupuesto y las apropiaciones del año inmediatamente posterior, se ha podido constatar cómo se ha comportado el gasto público, con respecto al objeto de estudio, entre los años 2010 y 2014. De igual forma, y para demostrar el argumento antes señalado, se ha examinado el papel de ciertas entidades públicas que son representativas de las acciones del Estado con respecto al tema de nuestro interés.

Entre éstas se destacan el Ministerio de Defensa Nacional<sup>5</sup>, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, el Instituto Casas Fiscales del Ejército, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, el Fondo Rotatorio de la Policía

---

5 Es necesario resaltar que una pequeña porción del gasto del Ministerio de Defensa se refiere al acompañamiento que éste realizará a las víctimas del desplazamiento forzado que desean retornar a sus tierras. El CONPES 3726 de 2012 estima que, por este rubro, el Ministerio de Defensa gastará \$1,54 billones. La financiación de este acompañamiento se realizará a través de la combinación de priorización de recursos al interior del sector, y de recursos nuevos en función de los costos asociados exclusivamente a dicho acompañamiento. Consideramos que estos recursos equivalen a una pequeña porción del presupuesto del Ministerio, el cual, el año 2012, fue de \$11.035.519'376.067 (en pesos colombianos)..

Nacional, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Departamento Administrativo Dirección Nacional de Inteligencia, y la Policía Nacional, como instituciones indicadoras de los gastos del Estado en lo que concierne al sostenimiento de la guerra y el mantenimiento del orden público. Por oposición, se estudió la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en armas (puesta en funcionamiento en noviembre de 2011, por medio del Decreto 4138 de 2011), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (producto de la ley 1448 de 2011), la Unidad Nacional de Protección (resultado del Decreto 4065 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública), la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (creada con el Decreto 4160 de 2011), la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (creada con el decreto 4801 de 2011), el Centro de Memoria Histórica (establecido a partir del artículo 146 Ley 1448 de 2011, Decreto reglamentario 4803 de diciembre de 2011), el Instituto Colombiano De Bienestar Familiar (ICBF), y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional (con posterioridad, en el 2011, su nombre es cambiado a Departamento para la Prosperidad Social).

Con el objetivo de demostrar lo expuesto hasta el momento, el documento se dividirá en dos partes. En primer lugar, se hará un breve recorrido del el diseño legislativo que, en los últimos cuatro años, da cuenta de las normas jurídicas para la guerra, y para la desmovilización de actores armados. Éste período ha sido escogido porque es aquel durante el cual se han profundizado las herramientas jurídicas para la desmovilización y el desarrollo de los derechos fundamentales de las víctimas. En la segunda parte se estudian las leyes de presupuesto general de los años 2010 a 2014. Así mismo, se presentan las apreciaciones pertinentes con respecto a la proporcionalidad de los recursos invertidos en solventar la guerra, por un lado, y el gasto destinado a la aplicación de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, por el otro.

### **Diseño legislativo en el cuatrienio, las normas jurídicas para la paz y la guerra**

La historia colombiana se caracteriza por la presencia casi ininterrumpida de violencia armada. Esta situación ha conducido a que el legislador haya emitido normas que aún hacen parte del ordenamiento jurídico relativo al conflicto armado, la desmovilización, y los derechos de las víctimas. En este primer título

se hará una aproximación a las normas que resultan centrales en la materia. Esto se realiza con el fin de establecer cuáles son las instituciones responsables de los derechos de las víctimas, y de la desmovilización de miembros de grupos armados ilegales. De esta manera se justifica su posterior inclusión en el corpus al que se aplica el análisis cuantitativo que integra el siguiente título de este artículo.

En este sentido, la Ley 418 de 1997, que tendría vigencia de 2 años, es una norma medular en relación con nuestros intereses. Esta ley fue objeto de prórrogas consecutivas, por varias leyes hasta el 2010. Por esta razón, resulta central para comprender el diseño institucional en esta materia. Esta ley tenía por objeto dotar al Estado “de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política y/o los Tratados Internacionales aprobados por Colombia” (Ley 418 de 1997, Artículo 1).

La citada ley gana especial importancia para el objeto de estudio a partir del artículo 8º, en el que se establecen herramientas para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos, tendentes a garantizar la desmovilización, con grupos armados organizados al margen de la ley. Complementariamente, esta ley reconciliación entre los colombianos y la convivencia pacífica. Curiosamente, ningún diálogo de paz se estaba adelantando en el momento en el que se expidió esta norma.

La citada ley 418 de 1997 aportaba elementos jurídicos en materia de autorizaciones para efectuar diálogos de paz, instrumentos para proteger a los menores de edad del conflicto armado, y atención a las víctimas del conflicto armado –asistencia en salud, vivienda, crédito, educación. Además, esta ley establecía reglas sobre indulto y desmovilización, que serían reformadas por la Ley 782 de 2002. En efecto, la Ley 782 de 2002, y el Decreto reglamentario 128 del mismo año, prorrogaban la vigencia de la Ley 418 de 1997, fijaban las reglas de los diálogos de paz con los grupos armados organizados, y organizaban la estructura normativa y administrativa de los mismos<sup>6</sup>. Por medio de esta ley se definía igualmente quiénes podrían considerarse víctimas del conflicto armado; y se establecía el derecho de “asistencia humanitaria” a favor de esta

6 Establecía el parágrafo primero del artículo 3º de la Ley 782 de 2002 que: “[D]e conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

población. Dicho derecho sería administrado por la Red de Solidaridad Social; mientras que para los niños víctimas del conflicto se diseñaría un programa de protección y sostenimiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El artículo 3º se centraba en las víctimas y en el establecimiento de mecanismos de reparación, que integraban al Fondo de Solidaridad y Garantía –FOSYGA-, al Instituto de Fomento Industrial –IFI-, y a la Red de Solidaridad Social, como responsables de la administración de los recursos para que las víctimas recuperaran su estado previo al conflicto.

El artículo 28 de la citada ley estableció el programa especial de protección a dirigentes o activistas de grupos políticos; y especialmente de grupos de oposición, incluyendo a dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica; testigos de casos de violación de los derechos humanos, y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hubiesen iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos. No obstante, esta ley podría ser criticada debido a las disposiciones posteriores, que parecerían prepararse para la guerra más que para propiciar un ambiente de paz, pues por medio de dicha ley se creaban impuestos adicionales para el sostenimiento y la estabilización del orden público<sup>7</sup>, así como también el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Extrañamente, se incluyeron además medidas para penalizar y regular el embargo preventivo, junto con extinción del derecho de dominio de bienes vinculados a la comisión del delito de hurto de hidrocarburos y sus derivados.

Con posterioridad, el Congreso aprobaría la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), así como también 40 leyes adicionales, por medio de las cuales se

7 El artículo 120 de la Ley 418 de 1997, estableció que: “*Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Parágrafo. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este Capítulo*”. Igualmente, el artículo 121 de la misma ley dispuso que: “*Para los efectos previstos en el Artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista. El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente*”.

pretendían conseguir la desmovilización de los grupos armados al margen de la ley. Esto sólo se concretó con los grupos violentos de derechas, llamados “autodefensas”<sup>8</sup>. Aunque esta norma estaba dirigida a “la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley” (Ley 975 de 2005), se adelantó en medio de un proceso de desmovilización masiva de las autodefensas. Esta norma definió, además, a la víctima, de manera amplia, como el individuo que sufre un daño ocasionado por cualquier conducta, cometida por miembros de grupos armados a margen de la ley, que fuera violatoria de la ley penal. Así mismo, por medio de esta ley se reconocieron los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.<sup>9</sup>

Con todo, la Ley 975 contemplaba que el desmovilizado tendría beneficios penitenciarios específicos, siempre que entregara los bienes producto de la actividad ilegal, cesara toda actividad ilícita, entregara información o colaborara con el desmantelamiento del grupo al que pertenecía, y liberara a cualquier persona secuestrada. No obstante, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 10.2, entre otros, por medio de la Sentencia C-370 de 2006; y estableció que, para efectos de la reparación a las víctimas, se entendería que el desmovilizado respondería incluso con su propio patrimonio.<sup>10</sup>

8 Las “autodefensas” son grupos armados ilegales que se formaron, en medio de la violencia impulsada por el narcotráfico en los años 80, como respuesta a la ineficacia instrumental del Estado para proveer seguridad y controlar el orden público en el territorio rural del país. En buena parte, estos grupos se convirtieron en franquicias de narcotraficantes, quienes los usaron para asegurar el dominio de zonas de producción de drogas ilegales. (Velásquez, 2007)

9 Estos derechos ya habían sido reconocidos y se habían desarrollado por la Corte Constitucional en varias sentencias anteriores. Quizá la más relevante de éstas sea la sentencia C-228 de 2002, que tuvo como Magistrados Ponentes a Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett.

10 Aunque no hace parte del objeto de estudio de este documento, la Ley 975 de 2005 ha sido también controvertida por el tiempo de reclusión excepcional para los desmovilizados. En efecto, la Ley de Justicia y Paz contempló “penas alternativas”, que sustituían la prisión, y penas de confinamiento de entre 5 y 8 años de prisión. Por supuesto, se trataba de unas sanciones bastante reducidas, que se harían objeto de múltiples críticas, y objeciones internacionales e internas. Por ello, bajo la misma sentencia C-370 de 2006, la Corte Constitucional consideró que, debido a que las víctimas tendrían los derechos a la verdad, la justicia, y la reparación, la aplicación del beneficio para el desmovilizado se tendría que materializar en la consecución de la paz nacional, de forma que, para ser beneficiado con las penas alternativas, el beneficiario de la ley debía garantizar verdad, justicia, y reparación. Igualmente, la Ley 975 planteó que mientras se realizaban los diálogos de paz (un año y medio), los grupos armados ilegales que participaran en éstos se encontrarían en sitios de concentración dispuestos por el Estado; y que dicho tiempo se computaría con la pena. No obstante, la Corte Constitucional, con sobradas razones, consideró que este plazo no podría descontarse de la pena, pues el confinamiento penitenciario distaba, en

La ley de justicia y paz entró en vigencia junto con la Ley 718 de 2002. Esto ocurrió de manera tal que la primera se convirtió en una norma subsidiaria de la segunda, lo que llevó a un agravamiento de la situación de orden público en los años siguientes, e implicó un esfuerzo presupuestal significativo con respecto al gasto para la seguridad y el orden público, como se verá más adelante<sup>11</sup>. Este breve proceso de paz con las autodefensas fue rápidamente cuestionado debido a que dicha ley, que reconocía una naturaleza política y contrainsurgente a dichos grupos, terminó incluyendo a grandes capos narcotraficantes. Lemaitre (2011) señala que, por esta razón, 14 comandantes paramilitares serían extraditados a Estados Unidos.<sup>12</sup>

Tras el término del segundo período presidencial de Álvaro Uribe, inició el mandato de Juan Manuel Santos, su sucesor ideológico. Santos había sido ministro de defensa durante la presidencia de Uribe. Durante el gobierno de Santos se sancionó la Ley 1421 de 2010, y se inició, en medio de un gran hermetismo, un proceso de paz con la guerrilla conocida como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este grupo guerrillero es el más numeroso entre los que operan en el país.

---

funciones, finalidades, y características, de las zonas de concentración de los miembros de los grupos armados.

11 Esto se vería reflejado en la aplicación del régimen jurídico de la desmovilización, pues supuso que alrededor de 30.000 paramilitares desmovilizados, menos del 10% fuesen postulados para la aplicación de la Ley 975, mientras que el 90% quedaría amparado por la Ley 718 de 2002 (GÓMEZ ISA Felipe, 2008). Sin embargo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-695 del 2002, aclaró que los beneficios que contemplaba esta ley se pueden extender a hechos punibles conexos con los delitos políticos, siempre y cuando se respete la Carta Política, las normas internacionales y los criterios de razonabilidad e igualdad. Las cifras de desmovilización no son uniformes. Se estima que los grupos paramilitares estaban conformados por más de 35.000 hombres y mujeres, pero se considera que el número efectivo de desmovilizados sólo alcanzó 13.000. Quienes no se desmovilizaron o se desmovilizaron pero se retiraron del proceso, se convirtieron rápidamente en las llamadas “bandas criminales emergentes” –BACRIM-, que han adoptado diversos nombres, en la medida en que se han organizado en grandes bandas, entre otras, los “Rastrojos”, los “Urabeños”, los “Paisas”, las “Águilas Negras”, y el “Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia”, ERPAC, Autodefensas del Llano, Renacer. El Observatorio de Procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración, de la Universidad Nacional de Colombia, constata que la desmovilización colectiva incluyó a 31.931 hasta julio de 2013, pero la Policía Nacional, Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, destaca que 4.154 beneficiarios de esta desmovilización se integraron a las Bacrim.

12 Este proceso produciría un sabor agri dulce por la emergencia de grupos de desmovilizados que retornaron a la violencia rural y urbana, llamadas por el ejército colombiano como “Bandas Criminales Emergentes” o Bacrim, cuya principal actividad es el narcotráfico y el control de rutas de tráfico de estupefacientes, pero que se combina con la extorsión, el secuestro y delitos contra el patrimonio.

En vista de que el fallido proceso de paz con los grupos paramilitares había incrementado significativamente la violencia rural y urbana, la señalada Ley se estableció para servir a los fines de crear y nutrir de recursos financieros al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. La función de dicho fondo era de garantizar la preservación del orden público.

Inmediatamente después, se promulgó la Ley 1424 de 2010, cuyo objeto era el establecimiento de un marco de jurídico para la “justicia transicional” en relación con la conducta de los desmovilizados de los grupos armados organizados al margen de la ley.<sup>13</sup> La misma ley instituyó el Acuerdo de Contribución a la Verdad Histórica y a la Reparación o en contra de terceros, que suscribirían los individuos que se desmovilizaran. El contenido de las contribuciones para el conocimiento de la verdad no podrá, en ningún caso, ser utilizado como prueba en un proceso judicial en contra del sujeto que suscribe dicho acuerdo.<sup>14</sup>

Quizá, esta última norma muestra un giro del legislador hacia el fortalecimiento y el reconocimiento de los derechos de las víctimas. Precisamente, con posterioridad a la citada disposición, se emitió la llamada

13 Los beneficiarios serían sólo quienes hubieran incurrido en los delitos de concierto para delinquir simple o agravado, utilización ilegal de uniformes e insignias, utilización ilícita de equipos transmisores o receptores, y porte ilegal de armas de fuego o municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas o de defensa personal, como consecuencia de su pertenencia a dichos grupos. La ley también presenta provisiones para promover la reintegración de estas personas a la sociedad.

14 Este acuerdo supondría entonces que los acuerdos (i) sean suscritos por el Presidente de la República o su delegado y el desmovilizado; (ii) quede constancia escrita de los mismos; y (iii) se celebren durante el año siguiente a la expedición de la Ley 1424 de 2010; es decir, dentro del período comprendido entre diciembre 29 de 2010 y ese mismo día de 2011. Esta última expresión fue demandada, por considerarse que se vulneraba el derecho de las víctimas a la justicia. Pero la Corte Constitucional consideró que lo establecido era adecuado y proporcionado, y señaló que la creación de comisiones de la verdad, o de otras comisiones de investigación, que no tienen carácter judicial, se ajusta a los requerimientos que subyacen a la garantía del derecho a la verdad y al esclarecimiento de los hechos. La Sentencia C-771 de 2011 señala que las comisiones de la verdad son “órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años”. La finalidad de dichas comisiones es la de “establecer los hechos relativos a esas violaciones de manera de cerciorarse de la verdad e impedir la desaparición de pruebas”. Con todo, “se debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos”. Estas aseveraciones son soportadas por la Corte en el “Conjunto de Principios actualizados para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad”, que está contenido en la Compilación de documentos de la Organización de las Naciones Unidas. Ver Corte Constitucional, Sentencia C-771 de 2011.

Ley de Víctimas, (Ley 1448 de 2011), que tendrá vigencia hasta el año 2021. Por medio de esta ley se procuran medidas de atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. Las normas incluidas en esta ley regulan exclusivamente la ayuda humanitaria, la atención, la asistencia, y la reparación de las víctimas. En general, la ley en cuestión supone una reacción que se orienta a atender el estado en el que se encontraban las víctimas luego de los fallidos intentos de desmovilización paramilitar.

Esta es la primera ley, en los últimos diez años, en la que se enriquecen los derechos de las víctimas, se dictan las medidas pertinentes para conseguir la reparación de éstas, y se adelantan esfuerzos para garantizar la no repetición de los crímenes. Esta ley excluía del estatus de víctima a los sujetos pasivos de conductas delictivas ordinarias o comunes, así como a los miembros de grupos armados al margen de la ley. Igualmente, se estableció que la reparación y reconocimiento de la existencia de las víctimas no podría interpretarse de manera que presumiera reconocimiento alguno de carácter político sobre los grupos terroristas y/o armados ilegales<sup>15</sup>. Como se constatará más adelante, se trata pues de una de las mayores fuentes de gastos públicos, debido a que establece, a pesar de las restricciones antes citadas, varios derechos que son reconocidos directamente por el Estado colombiano.

Con el fin de garantizar el derecho a la justicia, la ley establece que el reconocimiento de estas indemnizaciones no exime al Estado de su responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables de las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos. Así mismo, la ley contempló una lista extensa de derechos de las víctimas, complementarios de los que atañen a la verdad, la justicia, y la reparación. Entre estos derechos se cuentan los de acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario, el derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad, el derecho a solicitar y recibir atención humanitaria; el derecho a participar en la formulación, implementación, y seguimiento de la política pública de

15 Explícitamente, con su expedición, la ley excluyó el reconocimiento automático de la responsabilidad del Estado. En el texto de la norma se señaló que todas las medidas de asistencia allí contenidas excluían el reconocimiento, presunción, o interpretación de tales, como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o sus agentes. Incluso, la ley fue enfática y dispuso que el reconocimiento de la calidad de víctima no pueda ser tenido en cuenta por ninguna autoridad judicial o disciplinaria como prueba de la responsabilidad del Estado o de sus agentes.

prevención, atención, y reparación integral; el derecho a la política pública con enfoque diferencial;<sup>16</sup> el derecho a la reunificación familiar cuando por razón del tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar; el derecho a retornar al lugar de origen, o el de reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad, y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional; el derecho a la restitución de la tierra para quienes fueron despojados de ella<sup>17</sup>; el derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas de justicia transicional; el derecho a conocer el estado de los procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que la víctima tenga interés como parte o interviniente; el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia<sup>18</sup>.

La ley creó el Centro de la Memoria Histórica para garantizar la reparación simbólica. Esta institución e tiene como objeto reunir y recuperar todo el material documental, testimonios orales, y en cualquier otro soporte, que sean relativos a las víctimas del conflicto armado. El CMH también tiene el objetivo de diseñar, crear, y administrar, un Museo de la Memoria. Dicho museo tiene la finalidad de lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia.

A mediados del gobierno del presidente Santos (diciembre de 2012)

16 El documento CONPES 3726 de 2012 establece la manera en que se invertirán los recursos públicos para la atención de las víctimas de la violencia. Dicha inversión se basa en el enfoque diferencial expuesto en la norma citada en este documento. Empero, el documento citado deja ver la dificultad que existe para hacer efectivo el mencionado enfoque. Esto se debe al hecho de que la información consignada revela que la ausencia de registros impide conocer el número real de víctimas, así como también establecer si éstos fueron agredidos en razón de su género, o de su pertenencia a una minoría racial, sexual, étnica, o política.

17 La Corte Constitucional Colombiana, por medio de la Sentencia C-715 de 2012, entendió que “despojo” incluye cualquier forma de desplazamiento, sea por usurpación, enajenación forzada, abandono, etc. También se señaló que la restitución de tierras, como forma de reparación integral a la víctima, no excluye la restitución de bienes muebles. Inclusive, resalta y aclara la Corte Constitucional, que la ley establece la presunción del “despojo” en contra del individuo que tenga el predio sobre el cual la(s) víctima(s) pretendan su restitución.

18 Las cifras sobre agresiones contra defensores de derechos humanos, reclamantes de restitución de tierras, y víctimas denunciantes, no han sido consolidadas. En el 2011, se estimó que 239 defensores de derechos humanos y líderes sociales para la restitución de tierras fueron agredidos. 49 de ellos fueron asesinados, y 6 han desaparecido. Entre enero y septiembre de 2012 fueron asesinados en Colombia 69 defensores de víctimas, en su mayoría activistas y líderes rurales. En el primer semestre de 2013 han sido asesinados 37 defensores de víctimas. Y entre julio y septiembre del mismo año fueron asesinados 15 defensores más. (Ver entre otros: Programa Somos Defensores, 2013 -Consultado el 22 de enero de 2014-). Sobre un estudio etnográfico y sociológico, (ver Defensoría del Pueblo, 2013 -Consultado el 22 de enero de 2014-)

se emitió la Ley 1592 de 2012, que modificó la Ley 975 de 2005. Esta ley fortaleció los derechos de las víctimas y dictó nuevas disposiciones para la reincorporación a la vida civil de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyeran de manera efectiva a la consecución de la paz nacional. También se dictaron otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Adicionalmente, la ley 1592 amplió el “enfoque diferencial” para las víctimas del conflicto, y estableció que el Estado debería ofrecer garantías y medidas de protección especiales para las mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores/as de Derechos Humanos, víctimas de desplazamiento forzado, miembros de pueblos o comunidades indígenas, Gitanos (ROM), negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cuando el riesgo se genere con ocasión de su participación en el proceso judicial especial de que trata la ley.

Como se anticipó, el objetivo de esta descripción normativa consiste en dar cuenta de la construcción institucional y la consagración de los derechos de las víctimas que deben ser solventados presupuestariamente. Aunque se trata de una descripción general, por medio de ésta se pretende dar cuenta de la emisión de normas que fortalecen el orden público; y de otras que fortalecen los derechos de las víctimas, así como también de los reinsertados; o que sirven de sustento jurídico a los procesos de restitución de tierras. En todos estos casos las acciones relacionadas con la aplicación de las normas suponen una inversión significativa de recursos públicos.

132

### **Presupuesto para la paz y para la guerra. Recursos para la defensa y para los derechos de las víctimas, la reinserción y la restitución de tierras**

Para constatar el alcance y la ejecución de las normas antes descritas, se ha realizado un análisis de las leyes generales del presupuesto del año 2009 al 2013. De esta manera se ha podido establecer cómo ha variado, si lo ha hecho, el gasto público, lo que nos ha permitido confirmar si los recursos destinados a la reinserción, la reparación a las víctimas, la restitución de tierras, y la memoria histórica, se han incrementado con respecto a la inversión para la conservación del orden público, y para el mantenimiento de las operaciones militares sostenidas en el país.

Es importante destacar que los recursos destinados a los derechos de las víctimas, si bien parecerían ser prioritarios e impostergables debido a

que comprometen Derechos Humanos, están sujetos a los principios de progresividad, gradualidad, y sostenibilidad. Efectivamente, en la medida en que la eficacia de los derechos de las víctimas, la reinserción, y la restitución de tierras, suponen acciones afirmativas del Estado y la implementación de servicios asistenciales, la prestación de éstos se ve supeditada a la disponibilidad de recursos fiscales. El documento CONPES 3712 de 2011 da cuenta de esta situación, y explica lo siguiente:

En primer lugar, este ejercicio tiene en cuenta el principio de progresividad, que según la ley, supone el compromiso por parte del Estado de iniciar los procesos necesarios que conlleven al restablecimiento y goce efectivo de los DDHH, reconociendo e incrementando sucesivamente unos niveles mínimos de satisfacción de los mismos. Así mismo, este Plan de Financiación se basa en el principio de gradualidad lo que, de acuerdo con la ley, implica la responsabilidad del Gobierno de diseñar la política bajo un marco temporal, espacial y de recursos definidos, de tal forma que pueda ser implementada de manera escalonada en todo el país y respetando el principio de igualdad. Ahora bien, en desarrollo de las medidas establecidas por la presente ley, el ejercicio se enmarca también en el principio de sostenibilidad, toda vez que se deben consultar las metas fiscales de mediano plazo con el fin de garantizar su viabilidad y así asegurar la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica. Estas consideraciones se desarrollarán en la sección VI del presente documento (CONPES 3712, 2011:9)

Junto con las apreciaciones anteriores, el documento destacó dos obstáculos adicionales:

(i) las dificultades asociadas a determinar con precisión el universo de víctimas; y (ii) el costeo de medidas contempladas por la ley que aún se encuentran en fase de diseño, ajuste o cuyas especificaciones técnicas partían exclusivamente de la Política Nacional de Atención a Población Desplazada.

En este punto es necesario resaltar que las cifras oficiales parecen diferir sustancialmente de los números registrados por otras organizaciones, pues el

documento citado señala 134.000 víctimas por Homicidio, 22.500 víctimas de desaparición forzada, 6.300 víctimas de Lesiones (incapacidad permanente), 15.900 víctimas de secuestro, 8.100 víctimas de Lesiones que han causado incapacidad no permanente, 6.400 víctimas de tortura, 4.800 víctimas de Reclutamiento Forzado de Menores, 14.000 víctimas de Delitos Contra la Libertad e Integridad Sexual. En total, el CONPES 3712 de 2011 sostiene que la Ley 1448 de 2011 tendrá sólo a 830.000 beneficiarios, quienes han sido víctimas del conflicto armado. En dicho documento se estimó que la reparación proyectada para estas víctimas tendría un costo de 6.4 billones de pesos. No obstante, según el informe anual “Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada”, de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), en Colombia hay 5.445.406 desplazados.<sup>19</sup>

Estas cifras se pueden contrastar con las que están incluidas en el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público General. En dicho informe se expone la forma en que se ha incrementado el gasto público para la atención de víctimas. A continuación, en la gráfica 1 se expone cómo, a partir del año 2000, ha habido una apropiación significativa de recursos por parte del Estado colombiano; sin embargo, una revisión aislada de la gráfica 1 no da cuenta de la relación con el total del presupuesto general de la Nación, ni permite establecer una comparación con respecto a los gastos para la defensa nacional, la policía nacional, y las inversiones para el sostenimiento del conflicto armado interno.

134

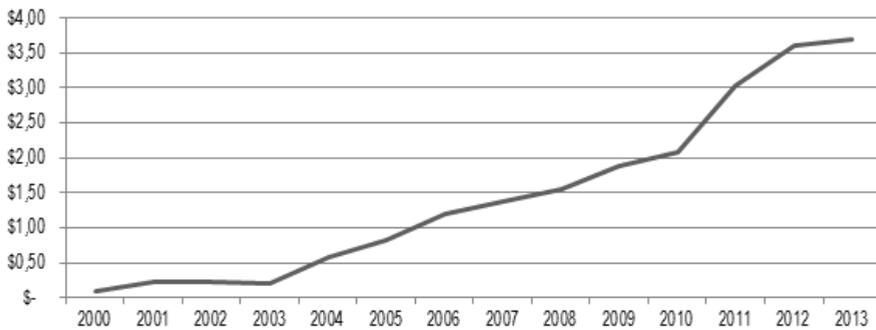
Como se anticipó al inicio de este documento, se han tomado la Ley 1365 de 2009, la Ley 1420 de 2010, la Ley 1485 de 2011, la Ley 1593 de 2012, y la Ley 1687 de 2013. Por medio de este análisis, se estudiarán el presupuesto y las apropiaciones del año inmediatamente posterior, para constatar cómo se ha distribuido el gasto público de los años 2010 a 2014. De igual forma, y para demostrar el argumento antes señalado, se han tomado ciertas entidades públicas, enunciadas en el título previo, por ser representativas precisamente del objeto de estudio.

Así, se pretende exhibir los recursos que consumen los organismos de defensa que se mencionaron en la introducción de este documento. Dichos recursos son contrastados con las instituciones que tienen en su haber la obligación

<sup>19</sup> Documento disponible en: [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_si&type=1](http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1)  
(Consultado el 21 de abril de 2014)

de protección y garantía de los derechos de las víctimas, así como también de los reinsertados, y de los desplazados forzados. Es importante señalar que la nuestra es una aproximación general, que permite dar una vista panorámica a la manera en que se ha priorizado el gasto público en Colombia. Aunque este abordaje no sea exacto permite, con base en los criterios expuestos en el párrafo anterior, constatar la forma en que el gasto ha variado.

**Gráfica 1**  
**Recursos apropiados por las entidades del Presupuesto General de la nación para la atención a víctimas (precios constantes de 2013)**



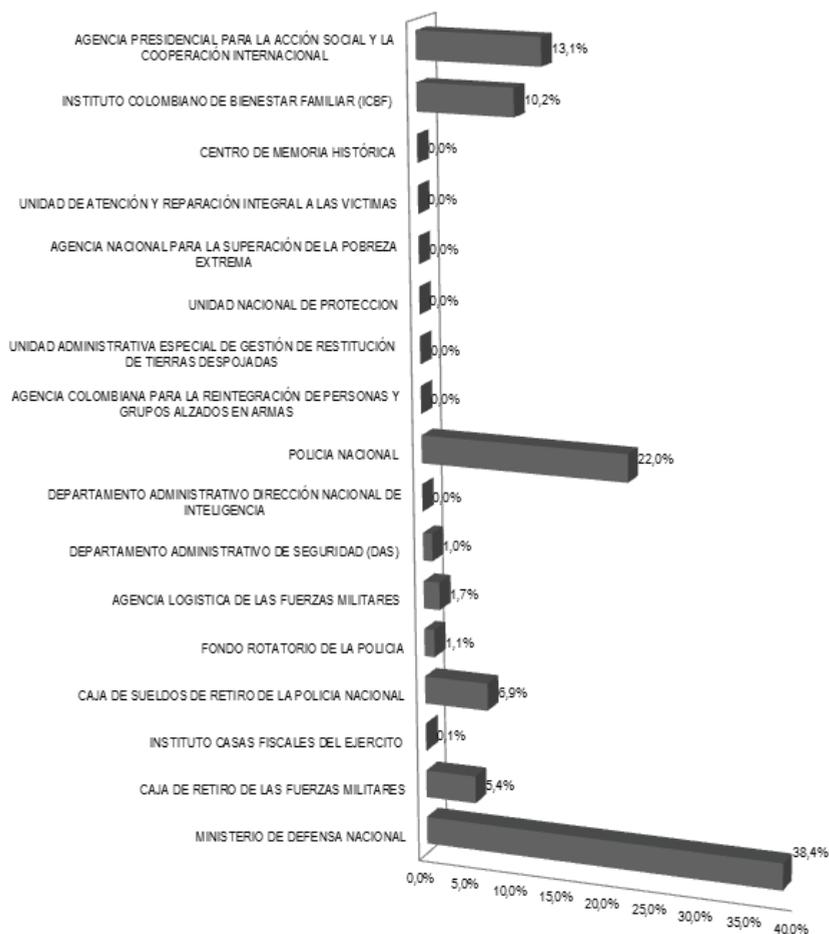
*Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público General-2013*

En las siguientes gráficas (2 a 7) se hace una sumatoria del gasto invertido en las instituciones anteriormente mencionadas. No se realizará la sumatoria de todo el gasto público, pues el tamaño del Estado colombiano haría invisible el gasto en los derechos fundamentales de las víctimas. De esta forma, se suman los presupuestos de todas estas entidades, y se les asigna un valor proporcional – porcentual– con respecto a la totalidad, que no corresponde a todo el presupuesto de la nación, sino al de todas las entidades consideradas en este texto.

Como se puede constatar en esta gráfica. y en las que se presentarán más adelante, el Ministerio de Defensa tiene preponderancia. Efectivamente, este Ministerio consume más del 38 % de la sumatoria. Igualmente, la policía nacional y las demás entidades para el mantenimiento de la fuerza pública y el orden público absorben más del 35 % restante.

Con todo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Agencia para la Acción Social y la cooperación internacional suman el 23 % de los gastos que hemos considerado. Estas entidades se hacen cargo, con base en las normas analizadas en la primera parte de este documento, de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

**Gráfica 2**  
**Ilustración Ley 1365 de 2009,**  
**Presupuesto aplicado al año 2010**

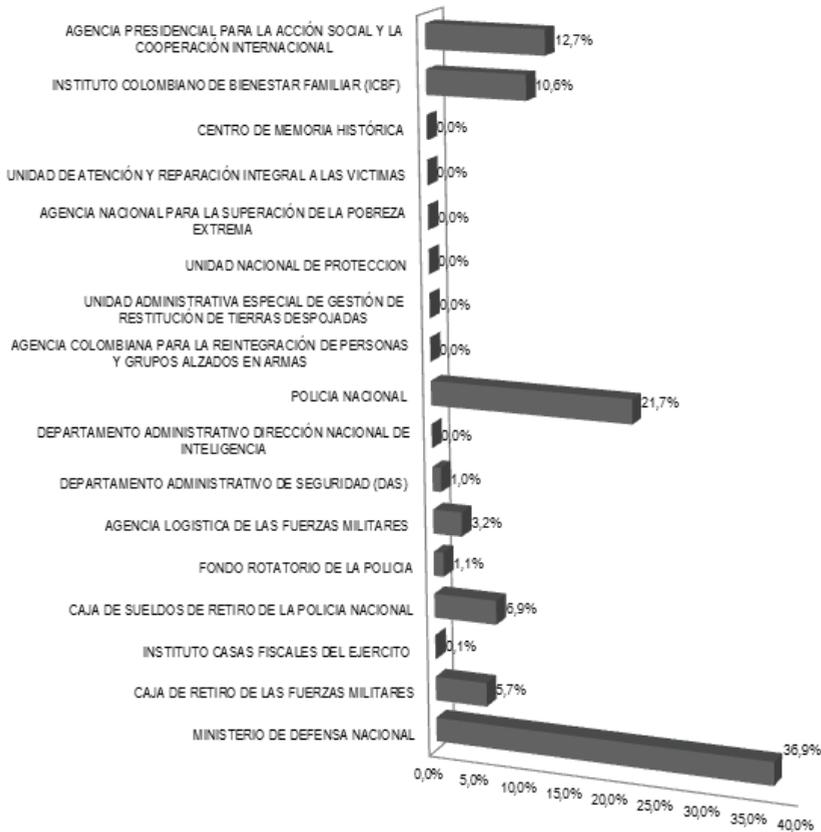


Fuente: Elaboración propia

En este punto es necesario señalar nuevamente que la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas fue puesta en funcionamiento en noviembre de 2011 por medio del Decreto 4138 de 2011; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas nació con la ley 1448 de 2011; la Unidad Nacional de Protección fue creada por medio del Decreto 4065 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública; la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema fue creada con el Decreto 4160 de 2011; la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se estableció a través del decreto 4801 de 2011; y el Centro de Memoria Histórica se estatuyó en el artículo 146 Ley 1448 de 2011, y en el Decreto reglamentario 4803 de diciembre de 2011. Por este motivo, no debe ser extraño que se registre gasto público dirigido a estas entidades hasta el presupuesto del año 2012. Esto no quiere decir que no hubiera asistencia a favor de las víctimas de la violencia, pues, como se destacó en el primer capítulo de este documento, la Ley 418 de 1997, y la ley 782 de 2002, establecían que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia para la Acción Social y la cooperación internacional serían las entidades responsables de hacer efectivos los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Como se constata, el gasto vinculado al Ministerio de Defensa sigue siendo preponderante, aunque se reduce en un punto porcentual. Esta reducción parece representar recursos que han pasado a ser invertidos en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y en la Agencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Sin embargo, es necesario recordar que algunas entidades no tienen anotada ninguna apropiación. Esto se debe al hecho de que en el momento en que se expidió la norma del presupuesto (2010) no habían sido creadas.

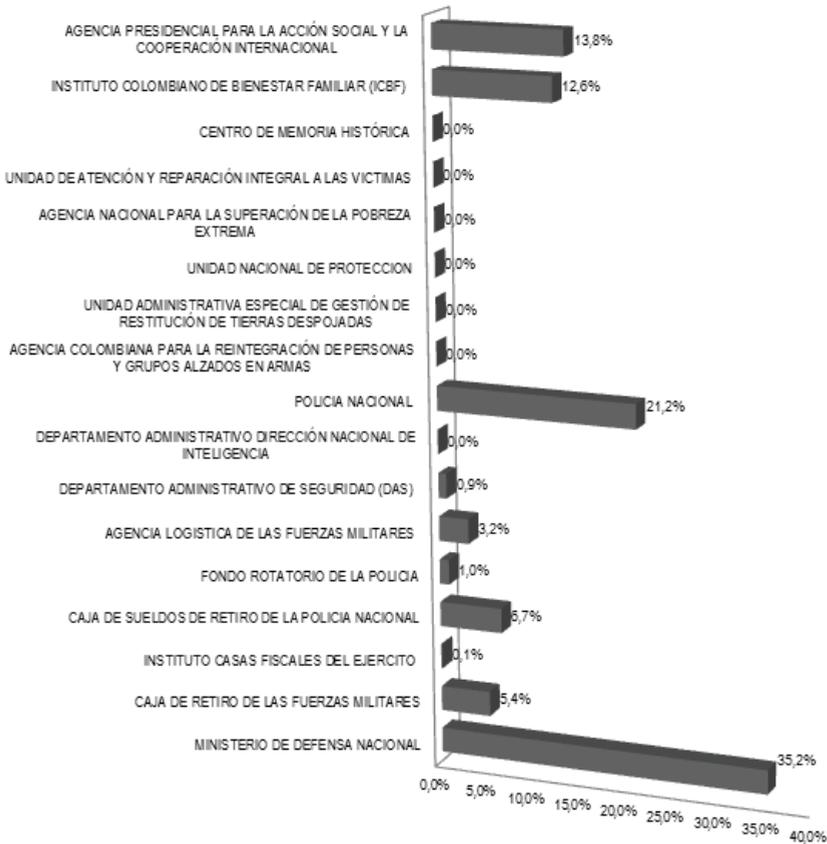
Gráfica 3  
Ilustración Ley 1420 de 2010  
Presupuesto aplicado al año 2011



Fuente: Elaboración propia

Como se había constatado, las instituciones especializadas para la atención de las víctimas, la reinserción, y la restitución de tierras fueron creadas en 2011, y éstas sólo tendrían asignado presupuesto a partir del año 2012 año. Es por ello que en la ley general del presupuesto de 2011, que rige del 1º de enero al 31 de diciembre de 2012, no se incluyeron los rubros para las señaladas instituciones. Con todo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrían una participación conjunta del 26% con respecto a las entidades de defensa y orden público, las cuales, a su vez, tendrían más del 73% de participación en el presupuesto

Gráfica 4  
 Ilustración Ley 1485 de 2011  
 Presupuesto aplicado al año 2012



Fuente: Elaboración propia

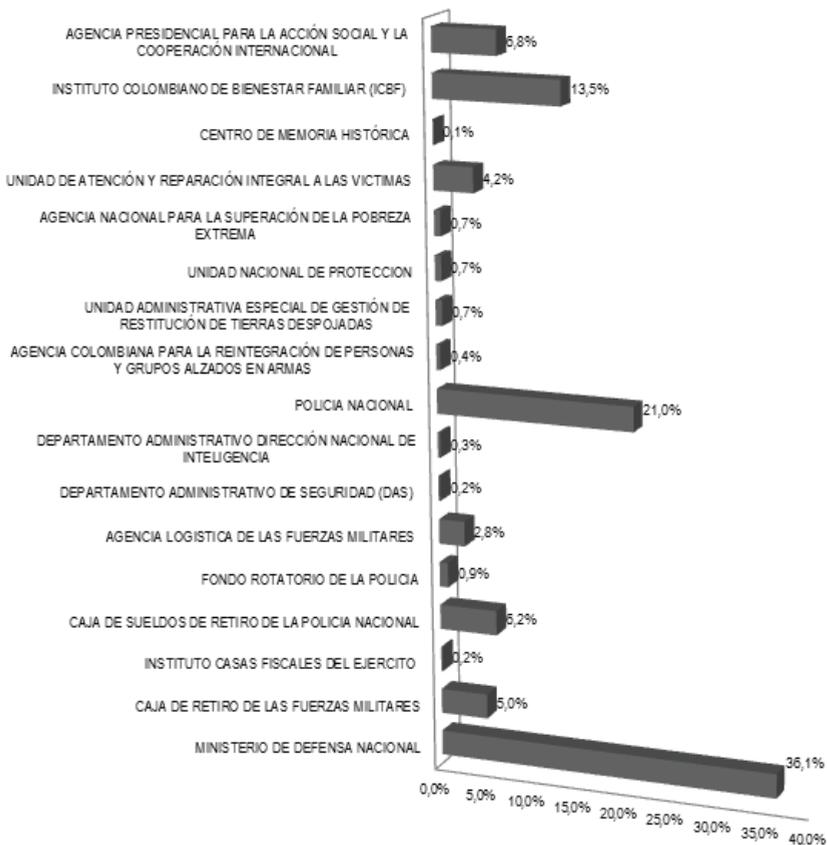
comparado de ese año (ver Gráfica 4). Claro está que no se podría esperar que los rubros mencionados alcancen una proporción idéntica, puesto que los gastos de defensa naturalmente son mayores que los de la reparación, la reintegración, y las gestiones para garantizar los derechos de las víctimas.

Los datos consignados en las gráficas 5, 6 y 7, permiten establecer si la proporción entre ambos fines varió en efecto; o si simplemente se trató de una redistribución, y de una especialización funcional, la cual hace uso de los mismos instrumentos presupuestales y financieros, previstos antes de la variación del diseño institucional, para atender a las víctimas del conflicto, así

como también para sustentar financieramente los procesos de reparación, y de reintegración de los desmovilizados.

En el 2013, como se observa en la *Gráfica 5*, la Unidad Administrativa para la Gestión de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, y la Unidad de Reparación Integral a las Víctimas, tienen asignados recursos que, en total, suman el 7% de los fondos de las entidades presentadas en la gráfica. No obstante, se destaca el hecho de que la Agencia Presidencial Para La Acción Social, ahora denominada Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social, perdió un 7% de su

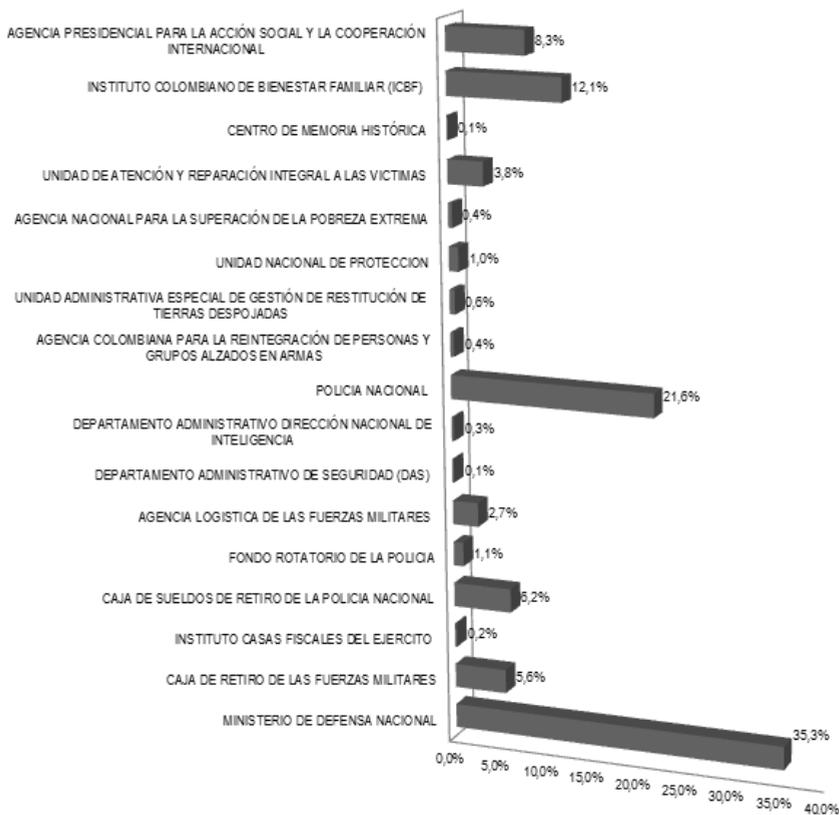
**Gráfica 5**  
**Ilustración Ley 1593 de 2012**  
**Presupuesto aplicado al año 2013**



Fuente: Elaboración propia

asignación presupuestal de los años anteriores. Esto sugeriría que las entidades especializadas antes mencionadas habrían absorbido el gasto público de la Agencia Presidencial Para La Acción Social; y que en realidad no se estaría avanzando en la implementación de recursos económicos para garantizar los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, y la superación de la pobreza extrema; recursos cuyos principales destinatarios serían precisamente los desplazados por la violencia. En otras palabras, sólo se estaría cambiando la estructura del Estado. Pero no habría cambios significativos en términos de inversión y presupuesto para las víctimas y para la restitución de tierras. En ese

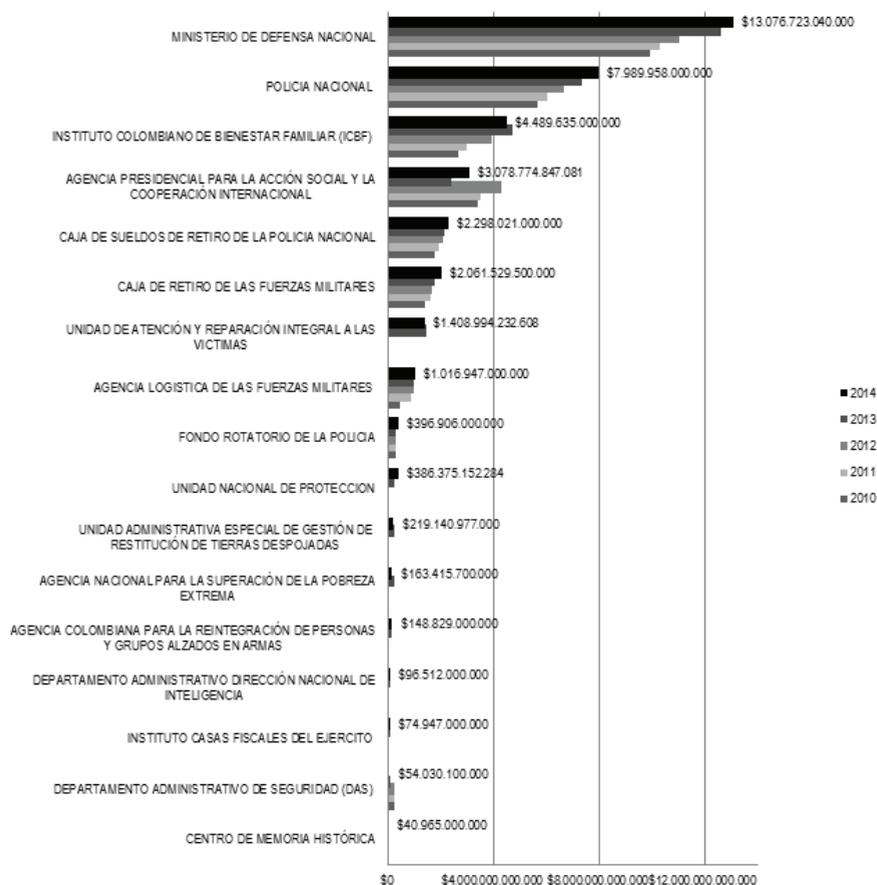
**Gráfica 6**  
**Ilustración Ley 1687 de 2013**  
**Presupuesto aplicado al año 2014**



Fuente: Elaboración propia

mismo año, el Centro de Memoria Histórica recibió una asignación presupuestal de \$43.521.708.000 (equivalente a \$21.760.854 dólares americanos). Pero esta suma no alcanza a representar más del 0.2% en la sumatoria del todo el presupuesto.

**Gráfica 7**  
**Resumen del gasto público 2010-2014**



Fuente: Elaboración propia

La tendencia antes descrita puede observarse de nuevo en el año siguiente. En la *Gráfica 6* la Agencia Presidencial Para La Acción Social (ahora Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social) presenta un incremento en su presupuesto del 1.5% con respecto al año anterior. Por su parte el Centro de Memoria Histórica, y la Agencia Nacional Para La Superación de la Pobreza Extrema, vieron reducido su presupuesto en 0.1 % y 0.3 %, respectivamente.

### **Conclusión**

Como ha sido señalado a lo largo de este artículo, los ingresos tributarios destinados al sostenimiento de operaciones militares de baja intensidad se han obtenido por medio de prácticas como el estado de excepción. La creación de impuestos al patrimonio y otras estratégicas tributarias, tales como el “blanqueamiento” de normas de excepción, no parecerían respetar las reglas del Estado de Derecho. Estas estrategias responden a necesidades fiscales que intentan solventar el gasto público concentrado en el sostenimiento de la guerra.

Igualmente, se ha ofrecido una visión general al diseño institucional que ha sido emitido durante los últimos años. Esta panorámica tiene como finalidad ubicar al lector con respecto a las funciones que adelantan ciertas instituciones relacionadas con los procesos de desmovilización, así como también con la salvaguarda y la atención efectiva a los derechos de las víctimas, incluyendo entre ellos a la restitución de tierras. Esta exposición permite presentar qué entidades serían las destinatarias de los recursos públicos. Así mismo, la información ofrecida al lector hace posible que éste identifique qué acciones del Estado se estarían priorizando con esta asignación presupuestal.

Con todo, son las normas del Presupuesto General de la Nación las que permiten contrastar los avances e inversiones que se orientan a hacer efectivo el cumplimiento de los derechos de las víctimas, así como también la restitución de tierras, y la desmovilización. Como se observó, buena parte de los recursos siguen destinándose a las instituciones que tienen a cargo el mantenimiento del orden público; y de igual forma, pudo establecerse que, con la reestructuración de entidades públicas a partir del 2011, los recursos se redistribuyeron, porcentualmente, entre las nuevas instituciones, pero en realidad no se incrementaron aquellos destinados para el desarrollo y la eficacia de las gestiones tendentes a garantizar los derechos de las víctimas, la restitución de tierras, y la desmovilización.

Ciertamente, como se expuso, las reformas recientes sólo estarían cambiando la estructura del Estado. Pero no habría cambios significativos en términos de inversión y presupuesto para las víctimas y la restitución de tierras.

### **Bibliografía**

- Dahl, R. (1989). *La poliarquía, participación y oposición*. Buenos Aires, Argentina: Rei Argentina.
- Defensoría del Pueblo. (2013). *Narrativas Visibles 2013 ¿Hasta Cuándo?* Obtenido de <http://www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/hastaCuandoEd3.pdf>
- Isa, F. G. (2008). “Desmovilización paramilitar en Colombia: Entre la paz y la justicia”. *Documentos de Trabajo FRIDE*, (57), 1.
- Iturralde, M. A. (2005). “Estado de derecho vs. Estado de emergencia”. En D. Bonilla, & M. A. Iturralde, *Hacia un Nuevo Derecho Constitucional*, pp. 83-151. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Ripoll, J. L. (2011). *La Paz en cuestión: la guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Rivera, E. D. J. V. (2007). “History of the paramilitarismo in Colombia”. *História* (São Paulo), 26(1), pp. 134-153.
- Uprimny Yepes, R. (2007). “10. La justice au cœur du politique: potentialités et risques d’une judiciarisation en Colombie”. *Recherches/Territoires du politique*, pp. 229-250.
- Villegas, M. G., & Espinosa Restrepo, J. R. (2011). “Estado, municipio y geografía”. En M. G. Villegas, J. R. Espinosa Restrepo, M. García Sánchez, J. Revelo Rebollego, & J. C. Rodríguez Raga, *Los Estados del país, instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá, Colombia: Colección de Justicia.