

# **GASTOS DE GUERRA EN COLOMBIA**

1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos

Diego Otero Prada

Bogotá, D.C., agosto de 2016

Primera edición: Agosto de 2016

Los gastos de la guerra en el conflicto interno colombiano,  
1964-2016

179.000 millones de dólares perdidos

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – Indepaz

Calle 62 No. 3b-70 / Bogotá D.C.

Indepaz@indepaz.org.co

www.indepaz.org.co

Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo

UNICIENCIA - Bucaramanga

Carrera 12 No. 37-14 / Bucaramanga - Colombia

57 + 76306060 / 57 + 1 2552672

Impreso en Colombia

Por OPM Peper print

57+1 231 8564

ISBN: 978-958-8397-12-2

Diseño y Diagramación:

EG DESIGN - Carmen Elena Gámez

57+ 314 3488300

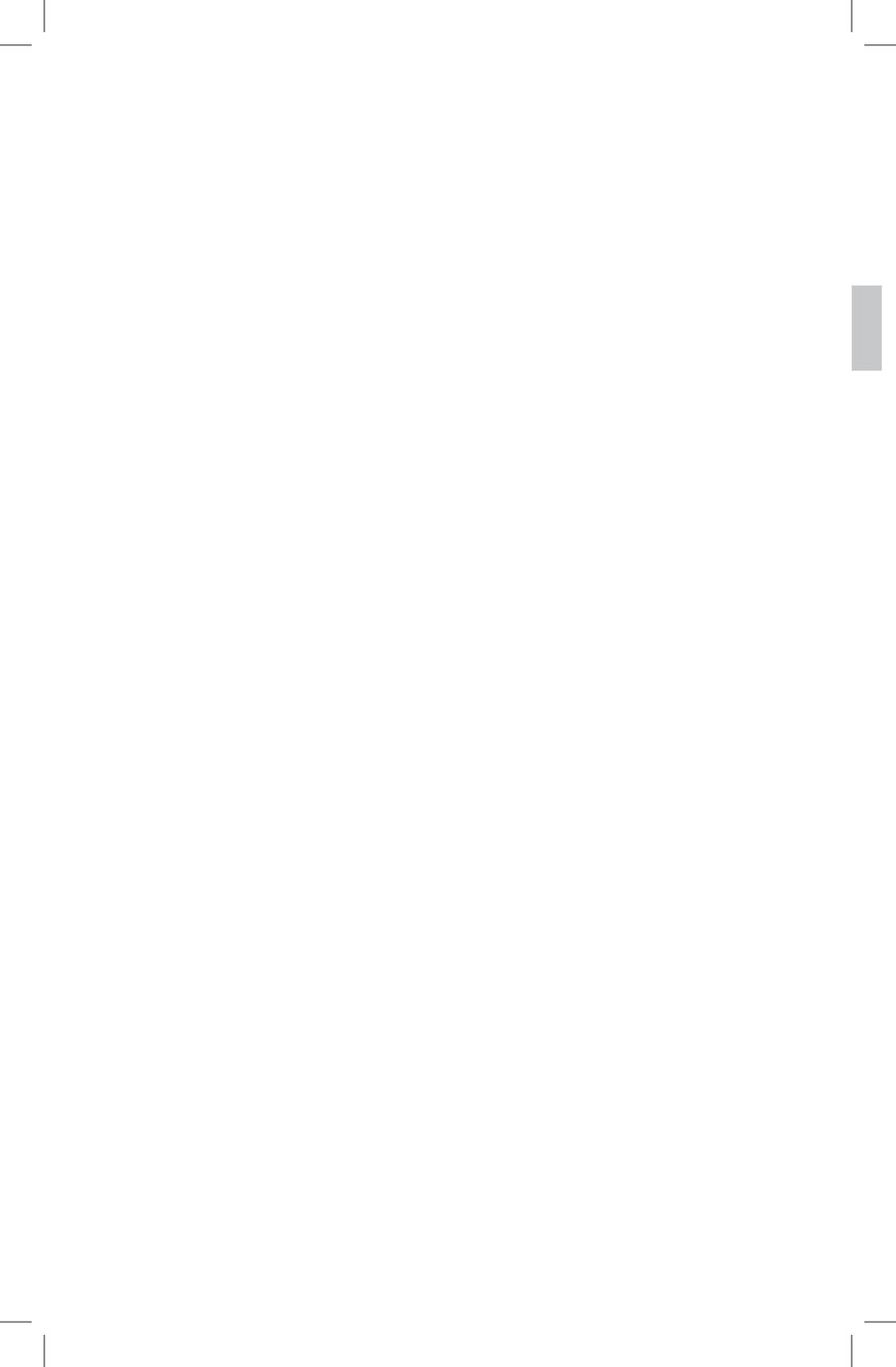
Diseño Carátula: Daniel Otero Torres

Impresión realizada con el apoyo del

FOS –Fondo Sueco -Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil  
Colombiana y de UNICIENCIA.

## CONTENIDO

Presentación	5
Introducción	17
Metodología	19
Estudios del gasto militar	25
Información	27
Estructura del sector Defensa y Seguridad	29
Estructura del sector Justicia y otras entidades	33
Los gastos en Defensa y Justicia	41
Resultados	45
• Defensa y Seguridad	
• Gastos en Justicia y otros	
• Los gastos en Defensa, Seguridad y Justicia	
Los gastos para la guerra	59
Comparaciones internacionales	67
Estados Unidos y el Plan Colombia	77
Los gastos en la guerra colombiana, años 2002, 2006, 2010 y 2014	81
Análisis	85
Conclusiones	87
Referencias bibliográficas	89
Anexos	91



## PRESENTACIÓN

### GASTOS DE GUERRA, OPORTUNIDAD PERDIDA

Camilo González Posso – Presidente de INDEPAZ

Lo que una sociedad gasta en la guerra lo está perdiendo en oportunidades para una mejor vida. Suena dramáticamente parecido a decir que lo que cuesta una guerra son vidas perdidas y días perdidos de vida de millones de personas. Una y otra cuenta puede referirse a medidas distintas y los contadores dirán que no se suman ni se restan, pero al final significan lo mismo: lo que se dedica a destruir y lo que se destruye.

A la hora de las razones o de las explicaciones se escucharan versiones de héroes o de villanos, todos con licencia para aniquilar a otros por su causa justa. Así ha sido desde la historia de los tiempos y para no ir muy lejos por aquí en Colombia es la historia de estos, los últimos tiempos, los de estas décadas en que se no ha ido la oportunidad de otros pasados... y de otros futuros.

Este estudio realizado por Diego Otero Prada, con la colaboración del economista Juan Gustavo Villamarín, nos habla de un pedazo de las cuentas de la guerra, de lo que se define como gasto en guerra entendido como el exceso de gasto en defensa y justicia con respecto a la situación del promedio de países del subcontinente que no han estado en condiciones de conflicto armado interno o de situaciones bélicas. Eso se mide considerando el porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB) que dedican los países sin guerra a defensa y justicia, comparándolo con el de Colombia. Así que como el promedio de Latinoamérica ha estado entre 1,0% y 1,5% del PIB en esos gastos, se supone

que el exceso en Colombia corresponde al esfuerzo por encima de ese promedio que se ha hecho para afrontar la guerra o las situaciones de seguridad que se encuadran en lucha contra la subversión y factores asociados.

¿Que significa descubrir que en Colombia para hacer la guerra se ha gastado de los impuestos pagados por la gente la colosal cifra de \$179.000.000.000 (ciento setenta y nueve mil millones) de dólares de hoy?

Esa es la cifra gruesa que nos entrega el estudio para el periodo 1964 a 2016 teniendo en cuenta sólo los gastos públicos. Otero suma como exceso de gasto en guerra el que se cuenta por encima de 1,5% del PIB en el rubro de seguridad, defensa, más un sobre costo por guerra del 30% en el rubro justicia. También calcula los gastos con un exceso por encima del 1% del PIB y totaliza \$142.000 millones de dólares para el mismo periodo.

No se incluyen en el dato de gasto de guerra los datos ofrecidos por estudios que calculan el exceso de gasto privado que asumen las personas o empresas en vigilancia o esquemas de protección en respuesta a los riesgos del conflicto armado o situaciones de violencia extrema que le están asociadas o integradas.

Ni los gastos de las guerrillas o de los grupos paramilitares o narco-paramilitares.

Tampoco se incluyen los que salen de los impuestos departamentales o municipales para seguridad o los del sistema de salud que cubren la atención a heridos y menos lo que paga la gente de sus bolsillos para emergencias o para enterrar los muertos de la guerra.

Las situaciones de violencia y conflictos armados multiplican el asalto legal e ilegal a las finanzas públicas, lo que se llama la corrupción de guerra que impone contratos leoninos, evasión de impuestos, pillaje y otras formas de apropiación fraudulenta de lo público: este gasto permanece invisible.

Allí en esa cifra sólo está lo que el Estado ha dedicado del presupuesto general de la nación para costear defensa y justicia en razón de la guerra.

La cuenta de gastos es distinta a la de los costos de todo aquello que ha destruido la guerra o la violencia armada. Esos costos de la guerra a la sociedad son una suma macabra que

comienza por ponerle valor a los muertos y a los desaparecidos. Sigue con el valor del tiempo perdido por los heridos, torturados, secuestrados y otros privados de la libertad. Agrega el valor del tiempo no productivo de los que quedaron con alguna limitación física o mental; además el valor presente de los bienes públicos y privados destruidos y el de los muebles, tierras, viviendas y animales perdidos, más el beneficio que se esfumó por haber tenido que desplazarse o quedar en una comunidad destrozada en sus relaciones de vida. Se incluye en los costos hasta el valor moral perdido por la destrucción de la vida en relación con la familia y los allegados.

En la lista de gastos del Estado que suman los \$179.000 millones de dólares – o \$142.000 millones si se toma la opción menor - está lo dedicado a la fuerza pública destinada a la guerra y los excesos en presupuesto para justicia por casos del conflicto armado a lo largo de setenta años. Pero hay que destacar que el 85% de todo ese guarismo corresponde al gasto de guerra entre 1994 y 2016. En esa fase se da la mayor escalada de la guerra, la alta intensidad de las confrontaciones, el mayor gasto y seguramente los mayores costos humanos.

Observando la serie larga de gastos de guerra se refuerza la tesis de que en el ciclo de violencia generalizada, guerras y conflictos armados que se ha presentado en Colombia desde mediados del siglo pasado se pueden distinguir el periodo 1948 – 1958 que puede llamarse de guerra civil y dictaduras – y el periodo 1958 – 2016 de guerra contra insurgente y conflictos armados. Y en este último periodo la primera fase es una guerra de baja intensidad hasta 1977, la segunda de media intensidad hasta 1994 y de alta intensidad y escalamiento desde 1994 a 2014.

Durante el Frente Nacional y hasta los años ochenta se mantuvo el gasto en defensa y seguridad cerca de 2% del PIB. El crecimiento en valor comienza a acelerarse lentamente desde el paro cívico nacional de 1977 en respuesta a la situación de crisis post frente nacional. En lo internacional influye el giro de los Estados Unidos a su política de fuerte intervención en Centro América después de la derrota de Somoza en Nicaragua por un levantamiento liderado por las guerrillas del sandinismo. A pesar de la irrupción del M19 con impactos de propaganda urbana,

en los años setenta la crisis del Frente Nacional fue sobre todo política, por pérdida de legitimidad, y social por el ascenso de las luchas por reivindicaciones urbanas, protestas estudiantiles reformistas y desenlace de la movilización campesina entre 1968 y 1976. Las FARC se mantienen en la autodefensa sin iniciativa hacia la toma del poder en estos años. Por su parte el ELN y el EPL están reducidos a su mínima expresión. Hasta comienzos de los años ochenta puede decirse que en Colombia hay más contrainsurgencia que insurgencia; la contrainsurgencia tiene un componente central de tipo preventivo que, desde el triunfo guerrillero en Cuba, es importante en la preparación de las fuerzas armadas para contener la influencia comunista o los brotes de rebeldía que pudieran favorecerla.

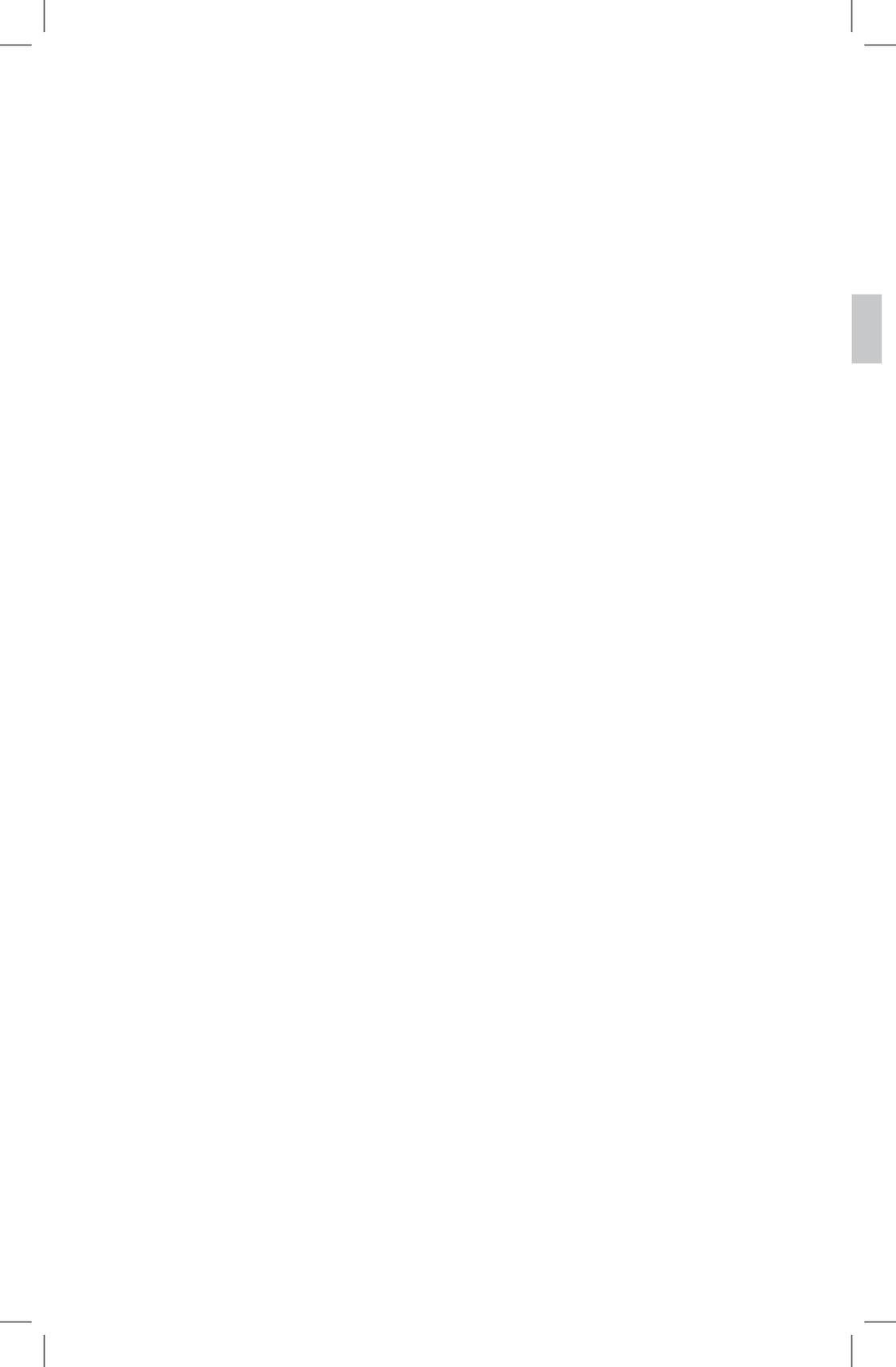
Belisario Betancur intentó disolver la amenaza guerrillera que se anunció con la recomposición de las FARC y la emergencia del M19 pero fracasó en el primer intento de solución negociada. En los años ochenta las mayores preocupaciones de seguridad se desplazaron al enfrentamiento al narcotráfico y su ofensiva terrorista de respuesta a la política de extradición e inicio de la guerra antidroga en Colombia. Pero el gasto de guerra estuvo relativamente bajo hasta 1994 como lo muestra el gráfico de exceso de gasto según los últimos 10 periodos presidenciales.

El salto a la guerra se observa desde la administración Samper con crecimiento exponencial sostenido hasta los gobiernos de Santos. Pero si se leen en conjunto las curvas de guerra y de lo invertido por el gobierno central en gasto militar se constata que la guerra se escaló desde los años ochenta una vez se cierra dolorosamente el intento de pacto. En los noventa se combinan todas las guerras, la del narcoterrorismo, con las de insurgencia y contrainsurgencia – incluido en paramilitarismo – y la mal llamada guerra de las drogas. El nuevo siglo se inicia bajo el signo de la guerra mundial antiterrorista.

El papel de Estados Unidos es más importante en la guerra interna de lo que indican las cifras. Los datos que recoge Diego Otero muestran aportes en los sesenta, en el rango de 6 a 7 millones de dólares anuales en los años sesenta y de 35 millones de dólares entre 1968 y 1998; luego pasa a cifras promedio de \$398 millones de dólares para un total de \$7.158 millones de dólares entre 1999 y 2016. Del total de gasto de guerra en el

largo periodo de siete décadas, la ayuda de los Estados Unidos ha representado menos del 5%. Pero el 78% de ese aporte corresponde a los últimos 15 años, especialmente bajo la estrategia del Plan Colombia. En los cinco gobiernos que promovieron el Plan Colombia el aporte de Estados Unidos al gasto central de guerra significó el 10% del total de gasto de guerra con recursos locales. Este porcentaje puede mostrar que la intervención de Estados Unidos fue efectiva por su focalización en alta tecnología, inteligencia y comando y de dudoso impacto en lo dedicado a la lucha antidroga incluida la guerra con químicos tóxicos.

Este trabajo sobre el gasto en guerra será completado con otros sobre el costo de la guerra y los costos de la reparación integral que deben asumirse en las próximas dos décadas. Se ha estimado que se requiere una inversión anual sostenida de 2% del PIB en reparación a las regiones, comunidades y víctimas para que se logre compensar con transformaciones sustanciales la destrucción que ha significado la guerra y sus violencias asociadas. Esta será otra historia.



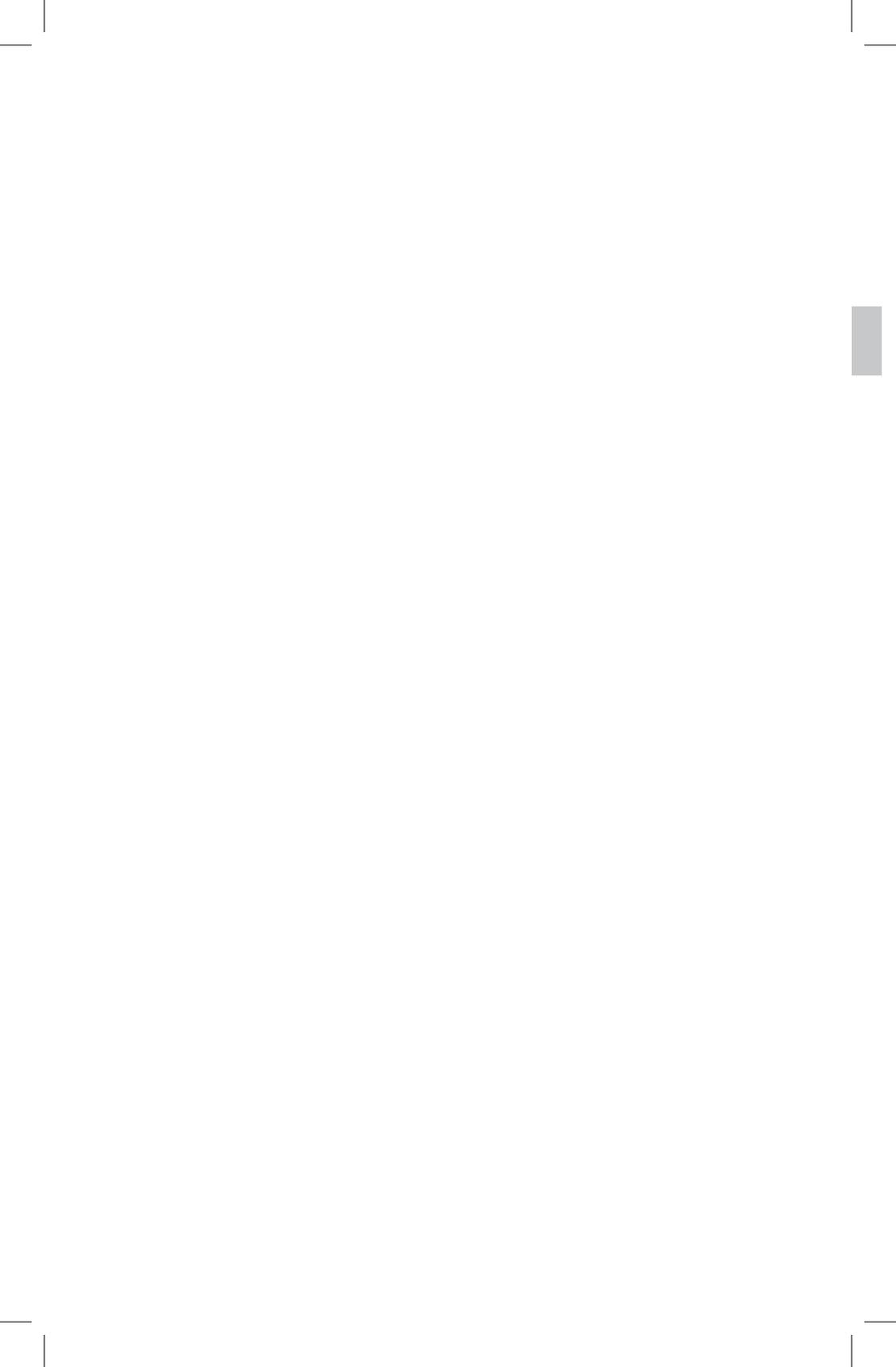
## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Tabla 1.</b> Comportamiento del gasto militar como proporción del PIB, Colombia, 1926-1998	25
<b>Tabla 2.</b> Entidades del Ministerio de Defensa	31
<b>Tabla 3.</b> Estructura del sector de Justicia	35
<b>Tabla 4.</b> Gastos en Defensa y Seguridad (pesos corrientes)	46
<b>Tabla 5.</b> Gastos en Defensa y Seguridad (pesos constantes)	46
<b>Tabla 6.</b> Participación de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las entidades en el gasto en Defensa y Seguridad	47
<b>Tabla 7.</b> Distribución de los gastos en Defensa y Seguridad entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional	48
<b>Tabla 8.</b> Gastos en Justicia y otros, en pesos corrientes y constantes de 2014	51
<b>Tabla 9.</b> Gastos en Defensa, Seguridad y Justicia, por periodos presidenciales, 1964-2016	54
<b>Tabla 10.</b> Gasto en Defensa, Seguridad y Justicia, a precios constantes de 2014	55
<b>Tabla 11.</b> Gasto en Defensa y Justicia, por periodos presidenciales (en pesos constantes de 2014)	56
<b>Tabla 12.</b> Gastos de Defensa para la guerra en dólares corrientes, 1964-2016, según dos alternativas con respecto a la proporción del PIB	59
<b>Tabla 13.</b> Gastos para la guerra en Defensa y Seguridad, según dos alternativas con respecto a la proporción del PIB	61

<b>Tabla 14.</b> Gastos de Justicia para la guerra, por periodos presidenciales (en dólares de 2014)	62
<b>Tabla 15.</b> Gasto total para la guerra, por periodos presidenciales (en dólares constantes de 2014)	63
<b>Tabla 16.</b> Total de gasto en guerra, por periodos presidenciales (en pesos constantes de 2014)	64
<b>Tabla 17.</b> Participación del gasto militar como proporción del PIB de los principales países, 2010 y 2014	69
<b>Tabla 18.</b> Participación del gasto militar en el PIB para los países del continente americano	70
<b>Tabla 19.</b> Participación del gasto militar en el PIB por regiones, 2001	71
<b>Tabla 20.</b> Países con el mayor gasto militar en 2002 y 2005	72
<b>Tabla 21.</b> Gasto en defensa para los principales países en 2010 y 2014	73
<b>Tabla 22.</b> Gasto militar en el continente americano de los principales países, de 1990 a 2014	74
<b>Tabla 23.</b> Gasto militar de los principales países en dólares per cápita, en 2010 y 2014	75
<b>Tabla 24.</b> Ayuda militar de Estados Unidos a Colombia, 1964-2016	78
<b>Tabla 25.</b> Gastos en Defensa, Seguridad y Justicia y del Plan Colombia en 2002, 2006, 2010 y 2014	82
<b>Tabla 26.</b> Gastos para la guerra, 2002, 2006, 2010 y 2014	83

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b>	29
Estructura del sector Defensa por décadas	
<b>Gráfico 2.</b>	49
Gasto en Defensa como proporción del PIB, 1964-2016	
<b>Gráfico 3.</b>	50
Gasto en Defensa como proporción del presupuesto, 1964-2016	
<b>Gráfico 4.</b>	52
Gasto en Justicia y otros como proporción del PIB	
<b>Gráfico 5.</b>	52
Gasto en Justicia y otros como proporción del presupuesto general	
<b>Gráfico 6.</b>	56
Total gastos en Defensa y Justicia (en dólares de 2014)	
<b>Gráfico 7.</b>	57
Total gastos en Defensa y Justicia (en pesos de 2014)	
<b>Gráfico 8.</b>	65
Gasto en Defensa y Justicia como proporción del PIB	
<b>Gráfico 9.</b>	65
Proporción del gasto en Defensa calculado sobre el 1,5% del PIB y en Justicia sobre el 30% del total	
<b>Gráfico 10.</b>	66
Proporción del gasto en Defensa calculado sobre el 1% del PIB y en Justicia sobre el 30% del total	



## RESUMEN

A partir de las informaciones del Ministerio de Hacienda y de los presupuestos nacionales aprobados por el Congreso de la República para el Ministerio de Defensa y los de Gobierno y Justicia, se investigan los gastos de la guerra en Colombia en el periodo comprendido entre 1964 y 2016, para concluir que los gastos destinados a la guerra están por encima de 139 000 millones de dólares corrientes y más de 179 000 millones de dólares constantes de 2014. Al analizar indicadores de gastos con relación al PIB y en valores absolutos, se encuentra que los de Colombia están entre los quince presupuestos más elevados del mundo, que de una u otra manera se relacionan con la guerra.

## ABSTRACT

In the document is researched the expenses for the war in Colombia during the period 1964-2016. The research is based on information from the Ministry of Finance and the Ministries of Government and Justice. It is found that the expenses for the war are too high, plus than 139 000 millions of current dollars and more than 179 000 millions of dollars of 2014. Taken into account different indicators with relation to the GDP and in absolute values, it is found that those for Colombia are among the fifteen highest of the world.

Palabras claves

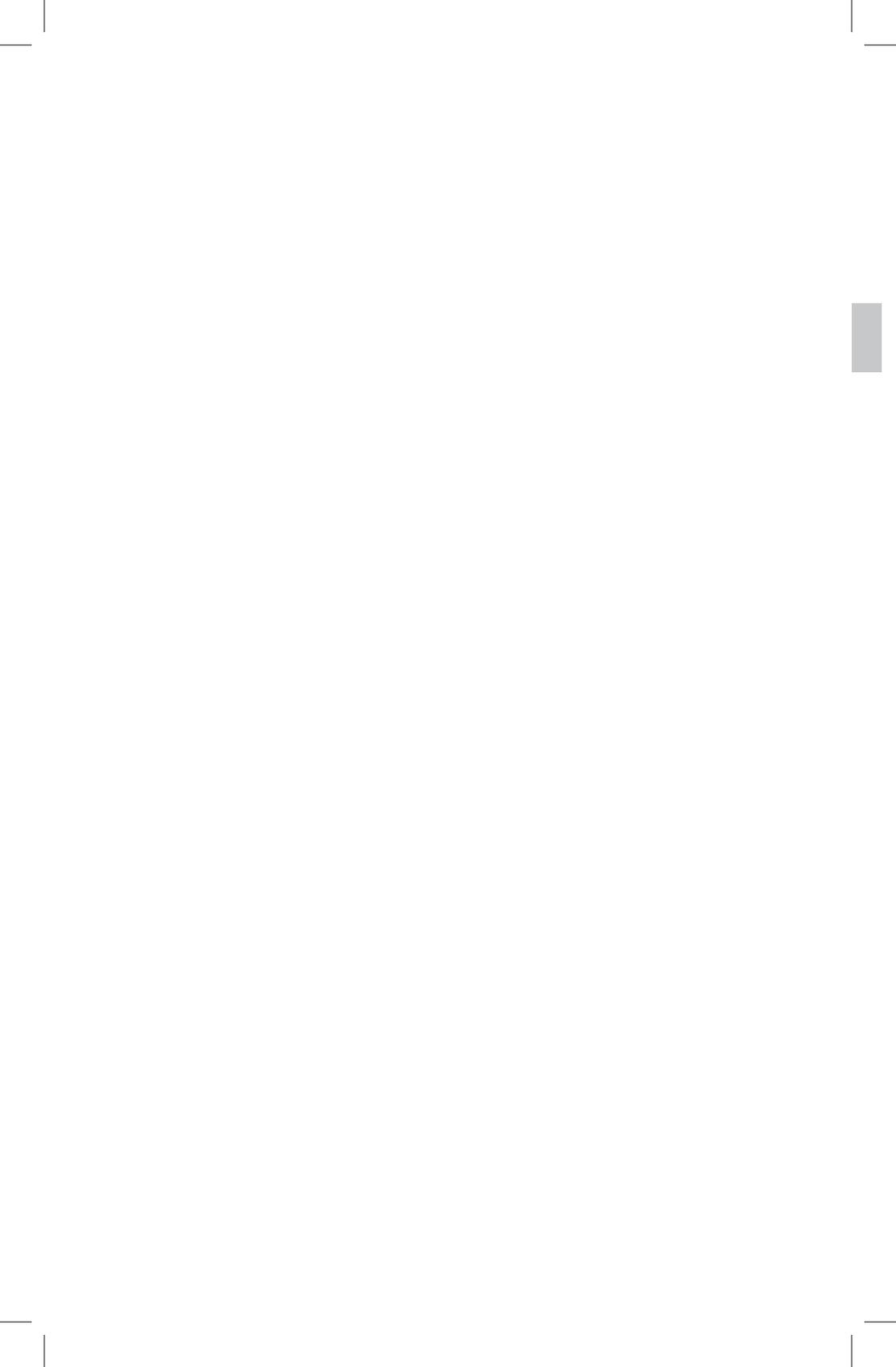
Guerra, seguridad, conflicto interno, Colombia.

Se agradece la colaboración del economista Juan Gustavo Villamarín para la preparación de la información

## INTRODUCCIÓN

Toda guerra es devoradora de recursos económicos. Hacer guerra le cuesta a cualquier Estado; hay que pagar a los hombres que combaten, comprar equipos y suministros de todo tipo, realizar labores de inteligencia, planear propaganda y pagar informantes. Las guerras requieren energía, son altamente consumidoras de combustibles para mover aviones, helicópteros, barcos, carros, camiones y vehículos de todo tipo... en fin.

Esta investigación trata de la cuantificación de los gastos para la guerra por parte del sector público colombiano entre los años 1964 y 2016. El trabajo consta en esencia de la metodología, la descripción de los sectores de Defensa y Seguridad y de Justicia, la determinación de los gastos en tales sectores y de los gastos de la guerra propiamente dicha, incluidas comparaciones internacionales, para terminar con un análisis global y las conclusiones.



## METODOLOGÍA

En la literatura se habla de gastos en Defensa y Seguridad cuando se hace referencia a los gastos de las Fuerzas Militares (Ejército, Aviación y Marina) y los de las dependencias que tienen que ver con la seguridad ciudadana, específicamente con la Policía.

Pero, en el caso de Colombia, con un conflicto armado interno de baja intensidad y de tantos años, si se quieren calcular los gastos que el Estado dedica al conflicto, hay que introducir otros gastos relacionados con las actividades de los Ministerios de Gobierno y de Justicia, además de algunos de la misma Presidencia de la República, que en este documento se denominan gastos de Justicia y otros.

En un país sin guerra, los gastos en Defensa y Seguridad oscilan entre el 1,0% y el 1,5% del producto interno bruto (PIB) y los de Justicia y Gobierno están en su totalidad destinados a las actividades normales de justicia, gobierno y vigilancia y no sobrepasan el 0,3% del PIB.

No obstante, cuando se está en presencia de un conflicto armado interno o externo, los gastos de Defensa y Seguridad se desbordan y superan el 3,5% del PIB y los de Justicia el 0,5%.

En este texto, estamos hablando de los gastos de la guerra; es decir, de los relacionados con el conflicto interno colombiano para el Estado colombiano, a diferencia de los costos de la guerra que tienen que ver con las erogaciones causadas por daños a la infraestructura, atentados de todo tipo, delitos a la propiedad privadas, pagos por secuestros, apropiación de tierras, daños ambientales y vigilancia privada entre otros.

A la luz del promedio en Latinoamérica de los gastos de Defensa y Seguridad, que es del 1% al 1,5% del PIB, los gastos de la guerra originada en el conflicto en Colombia corresponden al exceso sobre este porcentaje; a su vez, los de Justicia y Gobierno para la guerra se definen de acuerdo con un estudio que revele qué porcentaje de estos recursos se concentran en el conflicto interno.

El periodo de análisis seleccionado (de 1964 a 2016) es el resultado del origen de la confrontación iniciada por grupos insurgentes que se levantaron contra el Estado colombiano, tales como las FARC, el ELN, el M-19, el EPL y el Quintín Lame, algunos de ellos ya desaparecidos, pero no así los más grandes.

No se incluye el periodo de la Violencia, de 1946 a 1963, otro conflicto que cobró muchas vidas y requirió de recursos abundantes por parte de las autoridades, pero cuya característica fue la de una guerra partidista entre los partidos Conservador y Liberal.

Ahora bien, en relación con la forma de calcular los gastos, en la normatividad internacional algunas metodologías excluyen los pagos por pensiones. Sin embargo, en un conflicto como el de Colombia –de 52 años, si se cuenta el periodo de 1964 a 2016, y de 70 años, si el punto de partida es 1946–, el número de personas pensionadas y el monto de las pensiones se han incrementado porque el conflicto interno ha obligado a mantener y aumentar las Fuerzas Armadas (incluye la Policía y también se conoce como Fuerza Pública) para enfrentar a la insurgencia. No ha sido un asunto coyuntural sino estructural, por lo que no considerar el pago de pensiones subestima el esfuerzo fiscal para mantener la guerra.

En el ámbito internacional, existen varias metodologías para definir los gastos de Defensa y Seguridad: la de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), la de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), la del Fondo Monetario Internacional (FMI), la del Stockholm International Peace Institute (Sipri) y la de las Naciones Unidas. Y en Colombia existen dos metodologías: la del Ministerio de Defensa Nacional y la del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

### **Metodología de la OTAN**

El gasto en Defensa corresponde a los gastos de las Fuerzas

Armadas, que incluye los gastos de la Policía y el pago de las pensiones a militares y civiles retirados, pero excluye los gastos de la Defensa Civil y los financiados por donaciones de otros países.

### **Metodología del FMI**

Considera los gastos para defensa militar, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo asociados a la defensa y parte de la Defensa Civil. No incluye los gastos de las pensiones del personal militar en retiro, las misiones de ayuda militar, los hospitales de base, las escuelas y las academias militares. En específico incluye:

- Servicios de Policía
- Servicios de protección contra incendios
- Tribunales de Justicia (incluye Defensoría del Pueblo, pero excluye la Defensa Civil)
- Administración de prisiones
- Investigación y desarrollo
- Orden público y seguridad.

### **Metodología de la Cepal**

Tiene en cuenta los gastos de pensiones, los gastos de investigación y desarrollo relacionados con la defensa, la ayuda militar al exterior, las actividades de defensa de otros organismos públicos y los gastos del Ministerio de Defensa.

### **Metodología del Sipri**

Comprende gastos de las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa y otras agencias gubernamentales que participan en proyectos de defensa, fuerzas paramilitares entrenadas y equipadas, disponibles para operaciones militares, actividades en el exterior y pensiones. Excluye Defensa Civil.

### **Metodología de las Naciones Unidas**

Comprende los gastos efectivos (pagos) en personal, operaciones y conservación, adquisiciones, construcción e investigación y desarrollo asociados al sector militar, Defensa Civil y fuerzas paramilitares.

### **Metodología del DNP**

Considera los gastos del sector central (Ministerio de Defensa y Policía Nacional) y las entidades adscritas: Caja de Retiro de las FF.MM., Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y Hospital Militar Central.

No incluye Club Militar, DAS, Fondo Rotatorio del DAS, Fondo Rotatorio de la Policía, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Defensa Civil, Agencia Logística de las FF.MM., Superintendencia de Vigilancia Privada, la Caja de Vivienda Militar y de Policía y casi todas las empresas industriales y comerciales (Indumil, Satena, Hotel Tequendama, Universidad Militar Nueva Granada, Corporación Matamoros, entre otras).

### **Metodología del Ministerio de Defensa**

- Incluye los gastos del sector central (Ministerio de Defensa y Policía Nacional) y las siguientes entidades adscritas:
- Caja de Retiro de las FF.MM.
- Instituto de Casas Fiscales del Ejército
- Defensa Civil
- Club Militar
- Hospital Militar
- Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
- Fondo Rotatorio de la Policía
- Agencia Logística de las FF.MM.
- Superintendencia de Vigilancia Privada
- Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
- Industria Militar
- Satena
- Hotel Tequendama
- Corporación Industria Aeronáutica Colombiana.

No incluye DAS, Fondo Rotatorio del DAS, Universidad Militar Nueva Granada, Corporación Matamoros, Círculo de Suboficiales de las FF.MM. y Cotecnar. En conclusión, la metodología del Ministerio de Defensa es más inclusiva que la del DNP.

Una comparación de las metodologías internacionales muestra que hay acuerdo en tomar como gastos de Defensa y Seguridad los que corresponden al sector central del Ministerio de Defensa, incluida la Policía Nacional, aunque hay divergencia en

la consideración de los gastos de la Defensa Civil y las pensiones de jubilación.

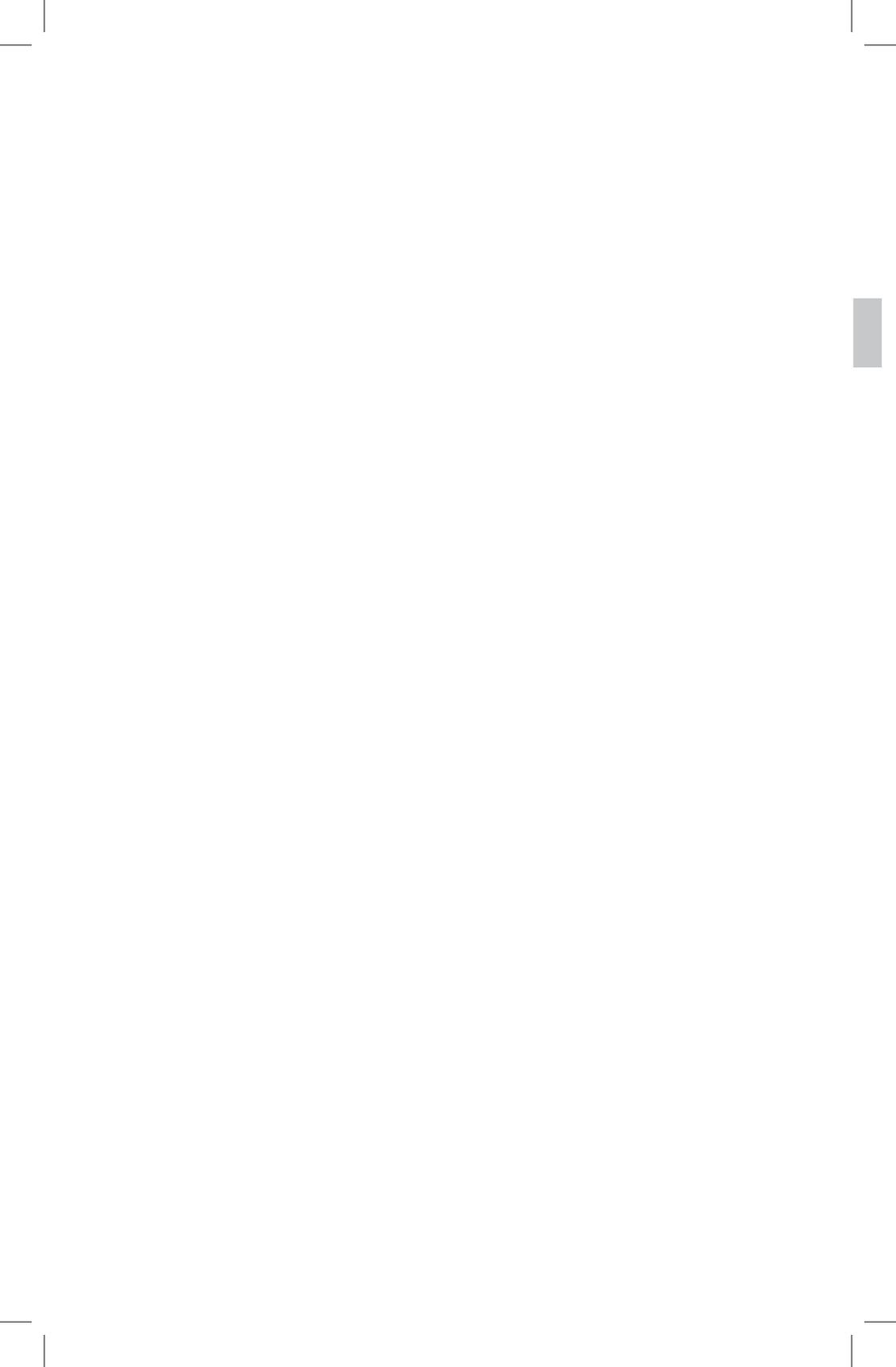
En cuanto a las metodologías del DNP y el Ministerio de Defensa, la divergencia radica en los gastos de las entidades adscritas al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. En este sentido, las cuentas del DNP son más restrictivas porque excluyen la mayoría de las entidades adscritas y las empresas industriales y comerciales.

Para esta investigación, se toma como base de los gastos de Defensa y Seguridad un intermedio entre las metodologías del DNP y el Ministerio de Defensa, pero la gran diferencia con ambas es que se agregan los sectores de Justicia y Gobierno, más algunas entidades de la Presidencia de la República.

Dadas estas diferencias, el cálculo de los gastos de Defensa y Seguridad para Colombia, cuando se aplican las metodologías de la OTAN, Cepal, ONU, DNP y Ministerio de Defensa, arrojan valores muy distintos, como lo muestra el documento conjunto del DNP y el Ministerio de Defensa Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad (2010).

De acuerdo con los aspectos metodológicos expuestos, surgen problemas de definición. ¿Qué son gastos para la guerra? ¿Solo los del Ministerio de Defensa y la Policía, como es tradicional en épocas de tranquilidad y que son definidos así en los estudios comparativos internacionales? ¿Qué ocurre con los gastos del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), de los Ministerios del Interior y de Justicia, de la rama Judicial, la Fiscalía, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo? ¿No hay un componente de estos gastos que tienen como determinante la guerra? De ahí que en el análisis que sigue se consideran los gastos de estas agencias estatales porque, en las condiciones de Colombia, cumplen un papel en el conflicto que se libra.

Para determinar los gastos de la guerra, hay que registrar primero cómo están organizados los sectores de Defensa y Seguridad, así como de Justicia, Gobierno y otras entidades de la Presidencia de la República (acápito 4) y, sobre esta base, definir qué se debe considerar en específico como gasto para la guerra, lo que se presenta en la sección 8.



## ESTUDIOS DEL GASTO MILITAR

Varios trabajos se han realizado para calcular el gasto militar del Gobierno central. El de Giha, Riveros y Soto (Revista de la Cepal, 1999) presenta el comportamiento del gasto de la Fuerza Pública de 1926 a 1998. Según los autores, de 1926 a 1949 el gasto en Defensa como proporción del PIB se situó en valores razonables, por debajo de 1,1%, excepto los años 1933 y 1934 de guerra con Perú, periodo en el que subió al 3% del PIB. A partir de 1950, la economía colombiana entra en una pendiente de gasto militar creciente, al pasar al 2,0% del PIB entre 1950 y 1989. En el decenio de los noventa se produce un salto al 2,8%, promedio de 1990 a 1998 (tabla 1).

**Tabla 1**  
**Comportamiento del gasto militar como proporción del PIB, Colombia, 1926-1998**

Periodo	%
1926-1929	0,7
1930-1939	1,5
1940-1949	1,1
1950-1959	1,8
1960-1969	2,0
1970-1979	1,9
1980-1989	2,0
1990-1998	2,8
1991	2,0
1992	2,3
1993	2,9

<b>Tabla 1</b>	
<b>Comportamiento del gasto militar como proporción del PIB, Colombia, 1926-1998</b>	
<b>Periodo</b>	<b>%</b>
1994	2,6
1995	2,8
1996	3,4
1997	3,6
1998	3,4
<b>Momentos históricos</b>	
1933-1934, Guerra con Perú	3,0
1939-1947, Segunda Guerra Mundial	1,1
1948-1952, La Violencia	1,3
1953-1970, Rojas y el Frente Nacional	2,0
1993-1998, nivelación salarial	3,1
Fuente: 1926-1998, Tovar, G.; Riveros, H y Soto, A. (1999).	

Este incremento en el gasto militar como proporción del PIB se ve reflejado en la participación de este gasto en el total del gasto de la Nación. De 1980 a 1992, el porcentaje cayó del 14,2 al 10,8%, pero de 1992 en adelante hubo un crecimiento continuo hasta alcanzar el 14,6% en 1998.

Mientras tanto, el gasto social como proporción del PIB estuvo por debajo del 10,0% hasta 1992, pero para 1994 había aumentado al 10,22%, hasta llegar a un máximo del 16,7% en 1996, disminuir por debajo del 15,0% a partir de 1997 y variar entre el 14,0 y el 15,0% en los siguientes años.

## INFORMACIÓN

Para la determinación del cálculo de los gastos de la guerra se han utilizado como fuentes principales las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República, las cuentas nacionales informadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), las tasas de cambio del dólar al peso del Banco de la República y los índices de precios en Colombia determinados por el DANE y de los Estados Unidos por el Bureau of Economic Activity (BEA).

La recopilación de la información de 1964 a 2016 se basa en las siguientes fuentes:

De 1964 a 1969, el Banco de la República con su publicación de diciembre 1993, Principales indicadores económicos del periodo 1923-1992. Los gastos corresponden a giros y reservas. También, se tienen en cuenta los datos del presupuesto nacional. La tasa de cambio del dólar al peso es la tasa de cambio promedio anual, según la cotización contenida en la tabla 1.3.6 de la serie empalmada de datos del Banco de la República. El producto interno bruto (PIB) está determinado según la revisión 2 de las Naciones Unidas, base 1958.

De 1970 a 1988, el presupuesto informado por el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto (junio 1990) en la publicación 1970-1988. Cifras presupuestales. El concepto de gastos corresponde a gastos y reservas y el PIB es el registrado por el Banco de la República, según revisión 3 de las Naciones Unidas, base 1975.

De 1989 a 1992, Diario Oficial y leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación.

De 1993 a 1998, Diario Oficial y leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación.

De 1999 a 2016, leyes aprobadas por el Congreso de la República del presupuesto anual para el sector público consolidado no financiero, las series de tasa de cambio informadas por el Banco de la República y el índice de precios al consumidor (IPC) reportado por el DANE.

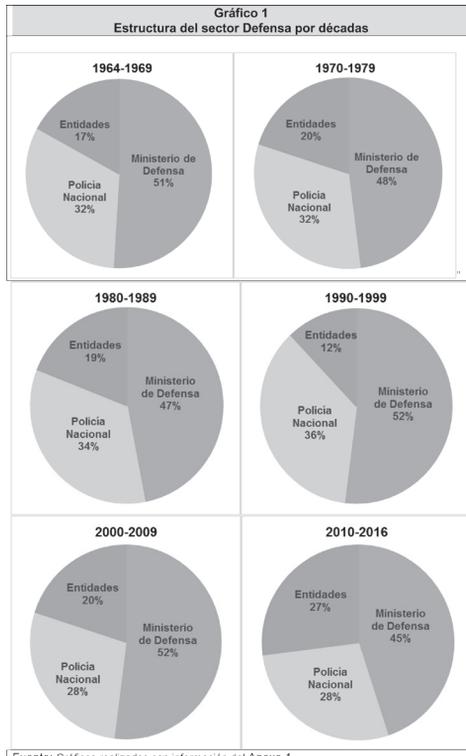
Con base en estas fuentes, se reconstruyeron año tras año los gastos

en Defensa en pesos corrientes y constantes y en dólares corrientes y constantes, con la discriminación entre Ministerio de Defensa y sus entidades y Policía Nacional y sus entidades. Asimismo, se calcularon relaciones de gastos como proporción del PIB y del presupuesto nacional.

Hay que observar que las cifras presupuestales tienen varios conceptos: presupuesto aprobado anualmente, adiciones o cambios durante el año, apropiaciones, caja, gastos y reservas, cifras que no siempre están disponibles.

## ESTRUCTURA DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD

El sector de Defensa nacional tiene dos grandes divisiones: sector central y sector descentralizado. El sector central corresponde al Ministerio de Defensa e incluye los presupuestos para las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En el gráfico 1 se pueden observar las proporciones por décadas en la composición de este sector de acuerdo con los gastos por entidades, Policía Nacional y Ministerio de Defensa. La mayor proporción del gasto siempre ha ido a las Fuerzas Armadas, de un mínimo de 4,7% a un máximo o de 52%.



Fuente: Gráficos realizados con información del Anexo 1.

En tanto, el sector descentralizado comprende las entidades adscritas y las vinculadas. Entre las adscritas se encuentran la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y los establecimientos públicos, que son diez: cuatro fondos rotatorios más el Hospital Militar, el Club Militar, la Defensa Civil, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional y el Instituto de Casas Fiscales del Ejército. Con respecto a las entidades vinculadas, se consideran tres empresas industriales y comerciales (Industria Militar, Caja Promotora de Vivienda Militar y Servicio Aéreo a Territorios Nacionales - Satena) y dos sociedades de economía mixta (Corporación de Industria Aeronáutica y Sociedad Hotelera - CIAC Tequendama Crowne Plaza). Y, por último, cuatro entes autónomos (Cotecmar, Corporación Matamoros, Universidad Militar Nueva Granada y Círculo de Suboficiales de las FF.MM.).

### **Ministerio de Defensa**

La Constitución Nacional aprobada durante el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, el 30 de agosto de 1820, creó en un solo ente administrativo la Secretaría de Marina y de Guerra, bajo la dirección del general Pedro Briceño Méndez. En 1825, el Congreso de la República estipuló las funciones de la Secretaría de Guerra<sup>1</sup>. Las sucesivas crisis internas políticas del siglo XIX incidieron en la denominación y las funciones de la Secretaría de Guerra que, pese a los vaivenes partidistas, permaneció vigente hasta 1886, cuando recibió el nombre de Ministerio de Guerra.

En 1965, por iniciativa del general Gabriel Revéis Pizarro, se cambió el nombre por el de Ministerio de Defensa y, seis años más tarde, se crearon los organismos descentralizados adscritos o vinculados al ramo. En 1992, el Presidente César Gaviria Trujillo dispuso la creación del Viceministerio de Defensa y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Asimismo, mediante el Decreto 1512 de 2000, se modificó la estructura del Ministerio de Defensa Nacional con miras a enfrentar los retos del nuevo milenio.

En la tabla 2 se hace una breve descripción de las entidades del Ministerio de Defensa en cuanto a fecha de creación y objetivos.

---

1 - Tomado de [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co)

**Tabla 2**  
**Entidades del Ministerio de Defensa**

Entidad	Fecha de creación	Objetivos
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Ley 62 del 12 de agosto de 1993	Ejercer control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de vigilancia y seguridad privada
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	Ley 75 del 17 de noviembre de 1925	Reconocer y pagar las asignaciones de retiro al personal de las Fuerzas Militares
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	Decreto 417 del 24 de febrero de 1955	Financiar y pagar las asignaciones de retiro del personal de la Policía Nacional
Agencia Logística de las Fuerzas Militares	Decreto 4746 del 30 de diciembre de 2005	Ejecutar las actividades de apoyo logístico y abastecimientos de bienes y servicios requeridos por las Fuerzas Militares. Reemplazó a todos los fondos rotatorios
Fondo Rotatorio de la Policía Nacional	Decreto 2361 del 06 de agosto de 1954	Desarrollar políticas y planes relacionados con adquisición, producción, comercialización, representación y distribución de bienes y servicios, programas de vivienda propia y la administración de las cesantías de sus beneficiarios
Defensa Civil Colombiana	Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965	Prevenir y atender desastres
Club Militar	Ley 124 del 23 de diciembre de 1948	Implementar los planes de bienestar para el personal de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional
Instituto de Casas Fiscales del Ejército	Decreto 312 del 19 de julio de 1952	Desarrollar la política y los planes de vivienda por el sistema de arrendamiento
Hospital Militar Central	Decreto 2775 del 14 de octubre de 1959	Prestar servicios de salud a las Fuerzas Militares y de Policía Nacional.
Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía	Ley 87 del 26 de diciembre de 1947	Facilitar a sus afiliados la adquisición de vivienda propia
Industria Militar, Indumil	Ley 102 del 14 de diciembre de 1944	Importar, fabricar y comercializar armas, municiones y explosivos
Corporación de la Industria Aeronáutica	Decreto 1064 del 04 de mayo de 1956	Organizar, construir y explotar centros de reparación, entrenamiento aeronáutico, mantenimiento y ensamblaje de aeronaves

**Tabla 2**  
**Entidades del Ministerio de Defensa**

<b>Entidad</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Objetivos</b>
Servicio Aéreo de los Territorios Nacionales, Satena	Creada el 12 de abril de 1962	Prestar servicios de transporte aéreo, inicialmente a territorios nacionales
Hotel Tequendama	Ley 83 del 26 de diciembre de 1947	Explotar la industria hotelera
Cotecmar	Creada el 21 de julio de 1998	Satisfacer las necesidades de la Armada Nacional y de la industria naval, marítima y fluvial
Corporación Matamoros	Fundada en 1986	Trabajar en beneficio de militares y policías heridos en combate y sus familiares
Universidad Militar Nueva Granada	Fundada el 23 de julio de 1982 (es una universidad pública adscrita al Ministerio de Educación desde 2011)	Brindar educación y facilidades de educación a personal de las Fuerzas Militares
Círculo de Suboficiales de las FF.MM.	Decreto 1826 del 11 de julio de 1962	Ofrecer actividades de esparcimiento a suboficiales de las FF.MM. en servicio activo y en retiro.
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2011).		

## ESTRUCTURA DEL SECTOR JUSTICIA Y OTRAS ENTIDADES

**E**l sector Justicia ha tenido cambios en el tiempo, en especial con la denominación de los ministerios. En principio, fue el Ministerio de Gobierno que después se cambió a Ministerio del Interior. En los últimos años se han creado varias instituciones para atender asuntos del conflicto interno y que están adscritas al Ministerio del Interior y a la Presidencia de la República.

El sector Justicia comprende hoy dos ministerios, Interior y Justicia, y una serie de entidades, entre las cuales se encuentran la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la rama Judicial, el Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) y la Dirección Nacional de Estupefacientes.

### **Ministerio de Justicia**

Aunque el Ministerio de Justicia fue creado en 1890, se suprimió en 1894 y abandonó su carácter de organismo administrador de juzgados y cárceles para transformarse en una entidad planificadora de políticas en materia jurídica y judicial, impulsadora de reformas legislativas y evaluadora permanente de la eficacia de la legislación. El 21 de diciembre de 1945 se dio vida de nuevo al Ministerio, con funciones de vigilancia y control del funcionamiento del órgano judicial, los establecimientos de detención, pena y medidas de seguridad y la Policía Judicial, además de aquellas que le asigne la ley, relacionadas con la administración de Justicia, la represión y la prevención de la delincuencia, así como la reforma de la legislación civil y penal. Además, se encargaría de la dirección suprema del Ministerio Público<sup>2</sup>.

Con la Constitución Política de 1991, el Ministerio de Justicia

2 - En [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

fue encargado de soluciones prejudiciales de conflictos y la cooperación y asistencia jurídica en la comunidad internacional.

En el año 2003, mediante la Ley 790 de 2002, se dio paso a la fusión del Ministerio del Interior y de Justicia y del Derecho. Con posterioridad, el 11 de agosto de 2011, el Presidente de la República Juan Manuel Santos, firmó el Decreto 2897 que revivió esta cartera ministerial<sup>3</sup>.

### **Origen del Ministerio del Interior**

El Ministerio tuvo su origen en la Constitución Política de Colombia de 1886, que en su título XII, De los ministros del Despacho, definió que los departamentos administrativos de la rama Ejecutiva serían ejercidos por ministerios.

En su creación, el Ministerio fue encargado de las funciones de policía y gendarmería nacional. También dependían de ese despacho el Archivo Nacional, Correos y Telégrafos y los temas de higiene y salubridad.

El Ministerio de Gobierno estuvo también encargado de la Corte Suprema, de tribunales, juzgados, del sistema penitenciario, notarías, el Ministerio Público, registradores de instrumentos públicos y privados y de los anotadores de hipotecas. De igual forma, tuvo a su cargo la organización de las elecciones y la identificación electoral o de negocios electorales; esto último, hasta que se creó el organismo electoral en 1948.

Hasta 1975, cuando se creó el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Dainco), el Ministerio controlaba las intendencias, comisarías y los Territorios Nacionales. Tras la reorganización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (1991), le fueron asignadas al Ministerio las funciones de prevención y atención de desastres.

A la estructura interna del, en su momento, Ministerio de Gobierno, se adicionó la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras, orientada a formular políticas para este grupo poblacional, de acuerdo con la Comisión Consultiva de Alto Nivel.

En 1995, bajo la administración del Presidente Andrés Pastrana Arango, mediante la Ley 199, se transformó el

3 - En [www.mininterior.gov.co](http://www.mininterior.gov.co)

Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior. Esta vez, le correspondía formular y adoptar las políticas correspondientes a las siguientes materias: ordenamiento y autonomía territorial y relaciones entre la Nación y las entidades territoriales en materia de la política de descentralización y desarrollo institucional, entre otras.

En 2003, en cumplimiento de la Ley 790 de 2002, sancionada por el Presidente Álvaro Uribe Vélez, se fusionaron los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, pero en 2011, con el Decreto 2893, se revivió el Ministerio del Interior.

El resumen de cómo es la estructura del sector Justicia se registra en la tabla 3.

<b>Tabla 3</b> <b>Estructura del sector Justicia</b>		
<b>Entidad</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Objetivos</b>
Ministerio de Justicia	1898. Se suprime en 1894 y se revive en 1945. De nuevo se suprime en 2002 y se restituye en 2011	Planificar políticas en materia jurídica y judicial
Ministerio de Gobierno	1886	Definir e implementar la política de orden público
Ministerio del Interior	A partir de 1995, el Ministerio de Gobierno se llama Ministerio del Interior	Definir y aplicar las políticas de orden público y de justicia
Ministerio del Interior y de Justicia	Por la Ley 790 de 2002, se fusionan los Ministerios de Interior y Justicia y desde 2011 regresan las dos carteras separadas.	
Fiscalía	A partir de la expedición del Estatuto Orgánico, Decreto 2699 de 1991, derogado por la Ley 938 de 2004	Investigar los delitos, declarar precluidas las investigaciones realizadas y calificar mediante acusación los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes

**Tabla 3**  
**Estructura del sector Justicia**

<b>Entidad</b>	<b>Fecha de creación</b>	<b>Objetivos</b>
Procuraduría	1830. Desde la Constitución de 1991, se llama Procuraduría General de la Nación	Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos
Defensoría del Pueblo	Desde 1991. Depende de la Procuraduría	Velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos
Rama Judicial	Se reajusta en 1991	Hacer efectivos los derechos, las obligaciones, las garantías y las libertades consagrados en la Constitución y la Ley
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	Decreto del 31 de octubre de 1953 y se suprimió el 31 de octubre de 2011	Producir inteligencia estratégica, investigativa criminal, control migratorio y protección a personas de alto riesgo, con el fin de garantizar la seguridad interna y externa del Estado
Fondo Rotatorio del DAS	Ley 4 de 1981	Obtener y administrar los recursos necesarios para conseguir bienes y servicios para el DAS
Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC)	Decreto 21 de 1992. Adscrito al Ministerio de Justicia	Dirigir y coordinar el control y la seguridad de los establecimientos de reclusión de orden nacional
Departamento Nacional de Inteligencia (DNI)	03 de octubre de 2014	Adoptar los objetivos del DAS
Dirección Nacional de Estupefacientes	Decreto 2159 del 30 de diciembre de 1992. Se suprimió en 2014	Aplicar la política nacional de estupefacientes
Unidad de Servicios Penitenciarios (Uspec)	Decreto 4150 del 03 de noviembre de 2011, adscrita al Ministerio de Justicia	Apoyar el sistema carcelario y penitenciario y prestar servicios administrativos y operativos al INPEC
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2011).		

### Otras entidades

Entre 2011 y 2015 se crearon cinco entidades, de las cuales tres pertenecen al Departamento Administrativo de Prosperidad Social (Dapse) adscrito a la Presidencia de la República, una al Ministerio del Interior y otra al Ministerio de Agricultura, que se describen a continuación.

## **Unidad para la Atención y la Reparación Integral de las Víctimas**

Es una institución creada en enero de 2012, a partir de la Ley 1448, de Víctimas y Restitución de Tierras, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. “La Unidad para las Víctimas busca el acercamiento del Estado a las víctimas mediante una coordinación eficiente y acciones transformadoras que promuevan la participación efectiva de las víctimas en su proceso de reparación. En atención a eso, se encarga de coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado y articular a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”<sup>4</sup>.

Es una entidad del orden nacional, con autonomía administrativa y patrimonial, perteneciente al Departamento de la Prosperidad Social.

## **Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT)**

En el año 2004, el Gobierno nacional creó el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) con presencia de catorce entidades del Estado. Su objetivo era garantizar la gobernabilidad, la legitimidad y la presencia del Estado y la confianza de la ciudadanía en el mismo, a través de acciones sociales y económicas en once regiones del país afectadas por la presencia de grupos armados ilegales y cultivos de uso ilícito, además de una débil presencia institucional. Este objetivo contribuía a la Recuperación Social del Territorio.

Después de varios intentos de consolidación y de definición de políticas, como el Decreto 2933 de agosto de 2010, con el cual se creó el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, y la Ley 1450, del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 —que en su artículo 195 establece que el direccionamiento estratégico de la política nacional de consolidación territorial será responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional—, por Decreto Ley 4161 del 03 de noviembre de 2011, el Gobierno Nacional creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT), con el fin de coordinar y movilizar la institucionalidad estatal, el sector privado y la cooperación

4 - En <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

internacional, así como la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas y en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito, para cumplir los objetivos de la política nacional de consolidación y reconstrucción territorial (PNCRT). La UACT hace parte del sector de Inclusión Social y Reconciliación, liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>5</sup>.

Por otra parte, el Programa Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI) fue implementado por Acción Social desde el año 2005, bajo los lineamientos del documento Conpes 3218 de 2003, que estableció el Programa de Desarrollo Alternativo (2003-2006) con tres componentes (proyectos productivos y de generación de ingresos, programa Familias Guardabosques y fortalecimiento institucional, desarrollo social y monitoreo).

En 2010, con el documento Conpes 3669 de julio de 2010, que establece una política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial, la implementación del PCI fue incorporada a la misión de la UACT.

### **Unidad Nacional de Protección (UNP)**

Es un organismo de seguridad del orden nacional, adscrito al Ministerio del Interior y encargado de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y prevención, promover los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que, por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo<sup>6</sup>.

### **Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR)**

Creada el 03 de noviembre de 2011 como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), está encargada de fortalecer la implementación de la política de reintegración<sup>7</sup>.

Para responder a las exigencias del proceso de desmovilización

---

5- En <http://www.consolidacion.gov.co/>

6- En <http://www.unp.gov.co/>

7- En <http://www.reintegracion.gov.co/es>

en Colombia, en particular por el aumento de personas que ingresaron con la desmovilización masiva de las AUC y la necesidad de entender la reintegración como un programa sostenible de largo plazo, se creó en septiembre de 2006 la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración.

La creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración fue un hito en la historia del desarme, la desmovilización y la reintegración en Colombia; se pasó de ser un programa de reincorporación (de corto plazo) a un proceso de reintegración (de largo plazo), con mayor capacidad de cobertura y gestión y con mejores herramientas y capacidad para realizar acompañamiento a las personas desmovilizadas<sup>8</sup>.

### **Unidad de Restitución de Tierras**

La Ley 448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, crea un procedimiento legal para restituir y formalizar la tierra de las víctimas del despojo y el abandono forzoso que se hubieran presentado desde el 01 de enero de 1991, con ocasión del conflicto armado interno.

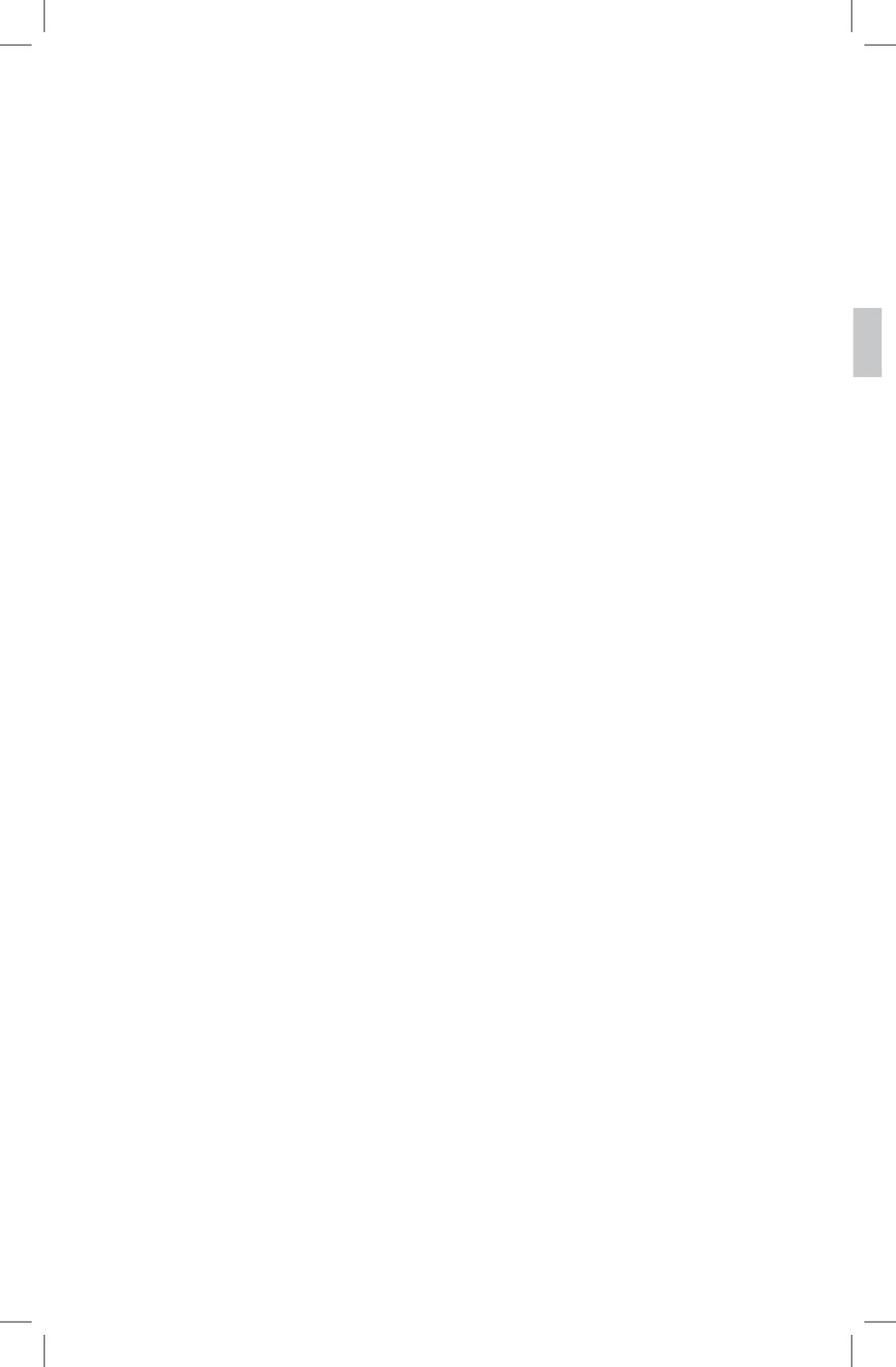
La Ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como instancia administrativa, cuyo objetivo central es “servir de órgano administrativo del Gobierno nacional para la restitución de tierras” de las personas despojadas a las cuales se refiere la Ley 1448 de 2011 y llevar el Registro Único de Tierras Despojadas, en el que, además del predio, se inscribirán las personas sujetas de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar.

Asimismo, la Unidad lleva, a nombre de las víctimas, las solicitudes o las demandas de restitución ante los jueces o magistrados de restitución de tierras y, en el caso en que no sea posible la restitución y previa orden judicial, compensará a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa. Para estos efectos, la Unidad cuenta con un fondo mediante el que debe cumplir sus funciones y las órdenes judiciales<sup>9</sup>.

---

8 - Ibidem.

9 - <https://www.restituciondetierras.gov.co>



## LOS GASTOS EN DEFENSA Y JUSTICIA

### **G**astos en Defensa y Seguridad

Con base en los aspectos metodológicos expuestos en el aparte 2, en esta investigación se sigue la metodología del Ministerio de Defensa con una única adición: la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Los gastos en Defensa y Seguridad son, entonces, los que corresponden a las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, tanto lo que se refiere al sector central, definido como Ministerio de Defensa y Policía Nacional en la Ley de Presupuesto, como los de las siguientes entidades descentralizadas:

- Fondo Rotatorio del Ejército
- Fondo Rotatorio de la Armada
- Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea
- Instituto de Casas Fiscales del Ejército
- Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Armadas
- Hospital Militar
- Fondo Rotatorio de la Policía Nacional
- Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada
- Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

No se incluyen para estos cálculos las empresas industriales y comerciales del Estado como la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, la Industria Militar (Indumil), el Servicio Aéreo de Territorios Nacionales (Satena), la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC), el Círculo de Suboficiales, la Corporación de Ciencia y Tecnología para la

Industria Naval Marítima y Fluvial, la Universidad Militar y la Corporación Gustavo Matamoros Puyana, así como la Defensa Civil.

### **Gastos en Justicia y otros**

Para el sector Justicia y otros, se incluyen los gastos de:

- Ministerio de Gobierno o del Interior
  - Ministerio de Justicia
  - Rama Judicial
  - Fiscalía
  - Procuraduría o Ministerio Público
  - Defensoría del Pueblo
  - INPEC
  - das o seguridad interior
  - Unidad Nacional de Protección
  - Unidad para la Atención y la Reparación integral de las Víctimas
  - Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial
- Agencia Colombiana para la Reintegración

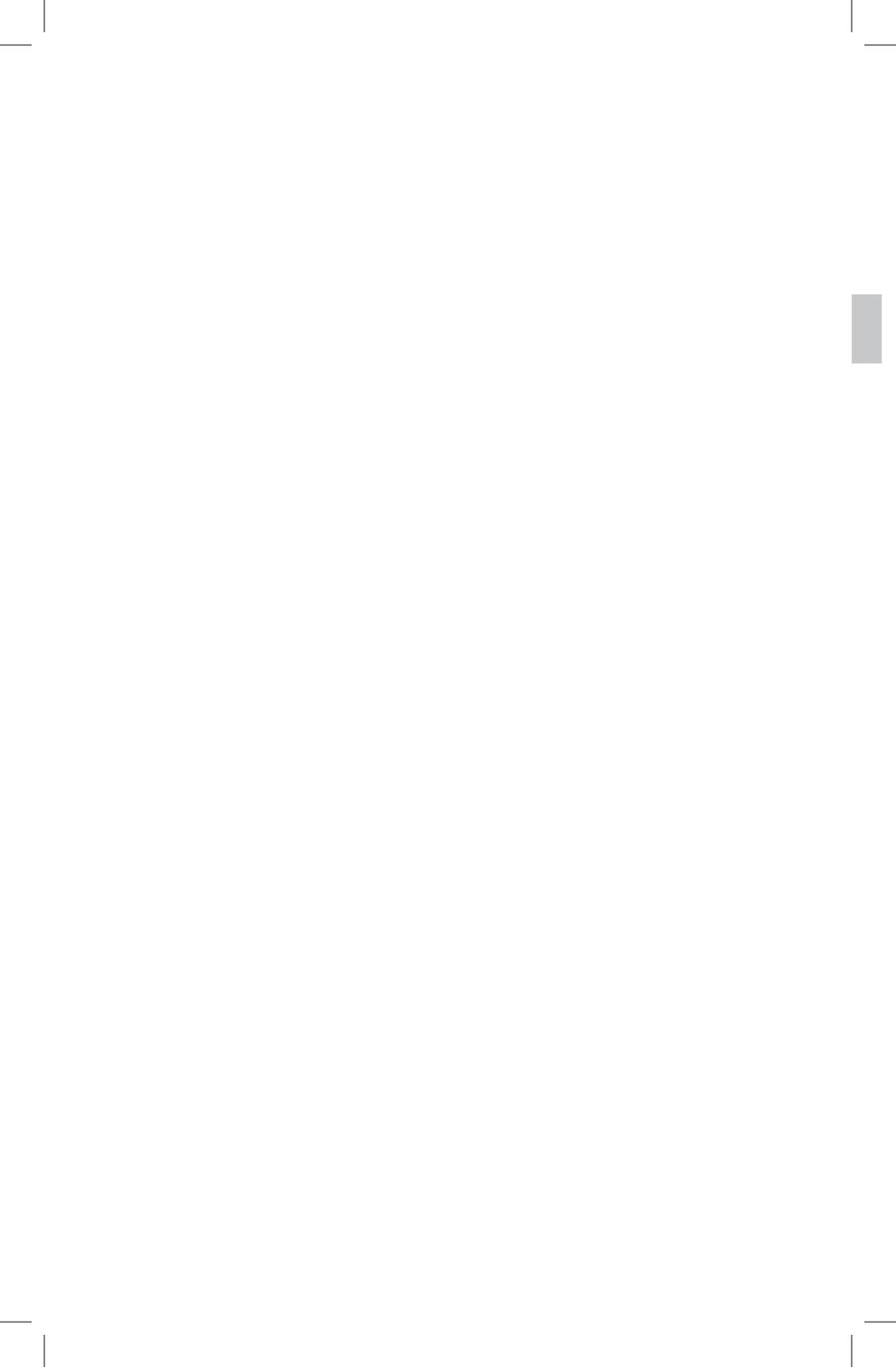
### **Otros gastos**

La contienda armada ha obligado a que todas las entidades dediquen recursos a defenderse. Por ejemplo, en los sectores energéticos y de telecomunicaciones, las entidades y empresas deben disponer de ingentes sumas para la defensa de sus instalaciones. Estas cifras no son fácilmente discernibles en las cuentas de estas entidades, lo que hace difícil su contabilización. De ahí que es evidente que los gastos del Gobierno nacional en Defensa y Justicia sean mayores. Para complicar el asunto, hay que incluir los dineros gastados por los niveles departamental y municipal, pero escudriñar estas cifras es sumamente complicado.

El conflicto ha obligado a que los Gobiernos nacional, departamentales y municipales dediquen recursos muy importantes a la defensa y la seguridad presionando las finanzas públicas, con la consecuencia de disminuir los recursos para otras actividades más productivas y de un verdadero contenido social. No hay nada más cierto que la discusión que enfrenta cañones (guerra) a mantequilla (lo social). O lo uno o lo otro, pero ambas

al tiempo es un imposible, es como la cuadratura del círculo.

Pero los gastos para Defensa y Seguridad no se agotan solo en los que hacen los Gobiernos en sus distintos niveles, porque hay actores externos que alimentan el conflicto interno. Así, para el Gobierno nacional hay que incluir los recursos no incluidos en los presupuestos oficiales que provienen de Estados Unidos, principalmente, y de otros Gobiernos extranjeros, con lo cual las sumas dedicadas a la guerra en Colombia crecen.



## RESULTADOS

### **D**efensa y Seguridad

Tal como se explicó en la sección metodológica los gastos en Defensa corresponden a lo presupuestado en el Ministerio de Defensa y Policía Nacional, con sus unidades descentralizadas.

#### **Gasto en Defensa y Seguridad**

En primer lugar, se analizan los gastos en Defensa y Seguridad –todos los gastos, incluidos los que tienen que ver con el conflicto–. Como se ha explicado, en situaciones normales hay que dedicar recursos a estas funciones de defensa nacional y de seguridad interna. Más adelante, se discriminarán los gastos correspondientes al conflicto.

En el anexo 1 se presentan las bases de datos obtenidas de 1964 a 2016 para la Defensa y la Seguridad, desagregadas entre Ministerio de Defensa, Policía Nacional y las entidades como los diferentes fondos, cajas de sueldos, Superintendencia de Vigilancia, Agencia Logística de las Fuerzas Armadas y Hospital Militar, que son la base para todos los cálculos que se discutirán a continuación en forma más agregada. Hay que tener en cuenta que hay entidades que desaparecen para dar lugar a otras, como los diferentes fondos del Ministerio de Defensa en 2007 (Aeronáutico, de la Armada y del Ejército), cuyas funciones son asumidas por la Agencia Logística de las Fuerzas Armadas, que empezó a operar en 2006.

En las tablas 4 y 5 se muestran los gastos totales en Defensa y Seguridad en pesos corrientes y constantes de 2014, de 1964 a 2016, desagregados en Ministerio de Defensa, Policía Nacional y entidades.

Gastos en Defensa y Seguridad en pesos corrientes y constantes en total, los gastos de Defensa y Seguridad pasaron,

en pesos corrientes, de 1,32 miles de millones de pesos en 1964 a 3,68 en 1970; a 34,79 en 1980, a 420,67 en 1990, a 6576 en 2000, a 21 167 en 2010 y a 30 347 miles de millones en 2016, para un crecimiento anual promedio del 21,31% (tabla 4).

<b>Tabla 4</b> <b>Gastos en Defensa y Seguridad</b> (Miles de millones de pesos corrientes)	
<b>Año</b>	<b>Valor</b>
1964	1,32
1970	3,68
1975	8,53
1980	34,79
1985	130,03
1990	420,67
1995	2040
2000	6576
2005	11 941
2010	21 167
2014	28 973
2016	30 347

Fuente: Anexo 1.

En pesos constantes de 2014, las cifras correspondientes son: 960 miles millones de pesos en 1964, 1568 en 1970, 2747 en 1980, 4898 en 1990, 12 966 en 2000, 23 569 en 2010 y 28 826 miles millones de pesos en 2016, equivalente a un crecimiento anual real promedio del 6,76%. El mayor periodo de crecimiento en el gasto se dio de 1990 a 2000 con el 10,2% anual (tabla 5).

<b>Tabla 5</b> <b>Gastos en Defensa y Seguridad</b> (Miles de millones de pesos constantes)	
<b>Año</b>	<b>Valor</b>
1964	960
1970	1568
1975	1770
1980	2747

<b>Tabla 5</b> <b>Gastos en Defensa y Seguridad</b> (Miles de millones de pesos constantes)	
<b>Año</b>	<b>Valor</b>
1985	4116
1990	4898
1995	8383
2000	12 966
2005	16 851
2010	23 569
2014	28 973
2016	26 826

Fuente: Cálculos realizados con información del Anexo 1.

De forma porcentual, en el periodo 1964-2016, del total de gastos en Defensa y Seguridad, los de las Fuerzas Militares han explicado entre el 42,1 y el 60,2%, los de la Policía Nacional entre el 26,9 y el 39,7% y los de las entidades del 11,4 al 27,7% (tabla 6). El bajo valor de la participación de las entidades del sector Defensa y Seguridad en el total de los gastos de 1993 a 2002 se explica por el incremento tan fuerte de los gastos en las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en especial de las primeras (tabla 6).

<b>Tabla 6</b> <b>Participación de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las entidades en el gasto en Defensa y Seguridad</b> (%)			
<b>Año</b>	<b>Fuerzas Militares</b>	<b>Policía Nacional</b>	<b>Entidades</b>
1964	53,4	31,0	14,7
1966	51,6	32,5	16,3
1970	51,3	30,3	18,4
1974	47,1	35,5	17,5
1978	47,5	31,4	21,1
1982	45,5	32,1	22,4
1986	42,1	39,7	18,2
1990	43,4	30,6	26,9
1994	52,3	36,3	11,4
1998	50,2	36,8	13,0

<b>Tabla 6</b> <b>Participación de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las entidades</b> <b>en el gasto en Defensa y Seguridad</b> (%)			
<b>Año</b>	<b>Fuerzas Militares</b>	<b>Policía Nacional</b>	<b>Entidades</b>
2002	60,2	27,4	11,8
2006	47,8	27,3	24,8
2010	47,1	26,9	26,0
2014	45,5	27,6	26,9
2016	42,8	29,5	27,7

Fuente: Cálculos realizados con información del Anexo 1.

Pero, al distribuir las entidades entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, los porcentajes muestran un predominio mayor en los gastos de Defensa y Seguridad en las Fuerzas Militares, en general por encima del 60%, con excepción de los periodos 1986-1998 y 2010-2016 en que los gastos de la Policía Nacional superan el 40% (tabla 7).

<b>Tabla 7</b> <b>Distribución de los gastos en Defensa y Seguridad entre las Fuerzas</b> <b>Militares y la Policía Nacional (%)</b>		
<b>Año</b>	<b>Fuerzas Militares</b>	<b>Policía Nacional</b>
1964	63,0	37,0
1966	62,4	37,6
1970	63,5	36,5
1974	62,2	37,8
1978	62,6	37,4
1982	60,2	39,8
1986	52,6	47,4
1990	61,3	38,7
1994	59,9	40,1
1998	57,4	42,6
2002	68,2	32,0
2006	60,9	39,1
2010	60,3	39,7
2014	53,6	46,4
2016	57,6	42,4

Fuente: Cálculos realizados con información del Anexo 1.

## Gastos en Defensa como proporción del PIB

En el gráfico 2 se muestra la relación entre el gasto en Defensa en relación con el PIB. En términos generales, de 1964 a 1999 el gasto en Defensa estuvo por debajo del 3,0%, excepto en 1971 en que la proporción se situó por encima. Pero hubo años por debajo del 2,0%: 1976 a 1978 y 1989 a 1992.

De 2000 a 2016, el gasto en Defensa sobrepasó el 3%, periodo que corresponde a los Gobiernos de Pastrana, Uribe y Santos, acercándose casi al 4,0% como proporción del PIB; por encima de este valor se registran los de 2003 (4,08%) y 2009 (4,02%).

## Gasto en Defensa como proporción del presupuesto nacional



El gasto en Defensa como proporción del presupuesto nacional tuvo mayor impacto en el periodo de 1964 a 1988 que de 1989 a 2016. En efecto, de 1964 a 1971, la proporción estuvo entre el 28,06% en 1964 y el 22,8% en 1971. De 1972 hasta 1991, esta proporción se ubicó por debajo del 20,0%, con excepción de los años 1983 y 1984 que mostraron una proporción de 21,9% y 20,3%, hasta llegar a un mínimo del 9,1% en 1991. De 1992 a 2016, se produce un ciclo de crecimiento en la participación de los gastos en Defensa y Seguridad como proporción del total del presupuesto, hasta llegar al 14,05% en 2016.

La explicación de estos porcentajes altos de 1964 a 1988 tiene que ver con los valores del presupuesto nacional que se refieren al Gobierno central y no al sector público no financiero consolidado, que sí se aplica después de 1989. La diferencia puede ser del 20%, con lo cual todos los porcentajes se reducen de manera significativa a cifras entre el 14% y el 20%. Pero, a pesar de esta corrección, son más altos en general que los de 1989 a 2016, aunque hay que tener en cuenta que de 1991 a 2016 aumentaron más rápidamente otros gastos diferentes a Defensa y Seguridad, como los de los sectores de Educación y Salud, con presupuestos 174 veces mayores en 2016 que en 1991, mientras los gastos de Defensa y Seguridad crecieron 93 veces (gráfico 3).

A partir de 1989, el porcentaje bajó a menos del 15,0% llegando a un mínimo del 9,09% en 1991. En el siglo XXI, desde 2001 la proporción vuelve a subir al 13,0% en 2000 y llega a un máximo del 15,14% en 2003, para bajar en 2007 al 12,56%, con tendencia creciente hasta 2016, con valores alrededor del 14,0%.

## Gastos en Justicia y otros



Los gastos en Justicia y otros comprenden los gastos de los Ministerios de Justicia y Gobierno o Interior, de sus entidades y de otras entidades creadas en 2011 y 2012 adscritas al Ministerio del Interior, la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura.

En precios corrientes, aumentaron de 0,27 miles de millones de pesos en 1964 a 14 127 miles de millones de pesos en 2016, para un crecimiento anual promedio del 23,24%, por encima del gasto en Defensa y Seguridad.

Los periodos de mayor crecimiento del gasto en Justicia y otros fueron los de 1974-1978 (34,52%), 1978-1982 (36,42%) y 1998-2002 (31,68%). Los de menor crecimiento corresponden al periodo 2002-2016, entre el 8,22% y el 16,50% (tabla 8).

En precios constantes de 2014, los gastos en Justicia y otros crecieron de 195 miles de millones de pesos en 1964 a 12 488 miles de millones de pesos en 2016, para un crecimiento anual del 8,33%, por encima del crecimiento real en los gastos de Defensa y Seguridad.

<b>Tabla 8</b>		
<b>Gastos en Justicia y otros, en pesos corrientes y constantes de 2014</b>		
<b>(Miles de millones de pesos)</b>		
<b>Año</b>	<b>Pesos corrientes</b>	<b>Pesos constantes</b>
1964	0,27	195
1966	0,49	289
1970	1,18	502
1974	1,93	494
1978	6,32	727
1982	21,89	1137
1986	51,39	1358
1990	161,28	1878
1994	450,56	2225
1998	892,67	2217
2002	2684	4535
2006	3755	5048
2010	6549	7292
2014	12 062	12 062
2016	14 127	12 488

Fuente: Cálculos realizados con información del Anexo 1.

### **Los gastos en Justicia y otros como proporción del PIB**

Los gastos en Justicia y otros como proporción del PIB han mostrado una tendencia a crecer en el tiempo. De 1964 a 1998, estuvieron por debajo del 1,0% y de 1999 a 2003 se da un ciclo de incremento con una caída en el año 2004 al 0,88%. A partir de 2005 y hasta 2016, se presenta un ciclo de incremento continuo, por encima del 1,0%, a partir de 2011, y llegar al 1,58% en 2016 (gráfico 4).



### Gastos en Justicia y otros como proporción del presupuesto

Estos gastos, como proporción de presupuesto nacional, han tenido una tendencia bastante cíclica. Así, suben del 5,69% en 1964 al 7,6% en 1967, para bajar a partir de 1968 y hasta 1974 al 5,35%; vuelve a subir la participación de 1975 hasta 1983 al 7,47%, para bajar en los siguientes años y llegar al 2,31% en 1998. De nuevo, aumenta su participación en 1999, con una tendencia a la baja hasta 2004; y el último ciclo se inicia en 2005, con una tendencia creciente, hasta alcanzar el 6,54% en 2016 (gráfico 5).



## Los Gastos en Defensa, Seguridad y Justicia

### En dólares corrientes

En la tabla 9 se hace una discriminación de los gastos en Defensa, Seguridad y Justicia, por periodos presidenciales de 1964 a 2016, en dólares corrientes.

El estudio por periodos presidenciales muestra cómo los gastos, tanto en valor absoluto como en proporción del PIB, han venido incrementándose por periodo presidencial. El gran salto se dio en el periodo presidencial de Andrés Pastrana, en los dos Gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y los de Juan Manuel Santos.

En total, de 1964 a 2016, los gastos de Defensa, Seguridad y Justicia ascienden a la suma de 232 757,39 millones de dólares corrientes, de los cuales 173 982,59 han estado destinados a Defensa y Seguridad (75,0%) y 58 774,79 millones de dólares a Justicia y otros (25,0%).

Hasta el periodo de Alfonso López Michelsen, los gastos no mostraron fuertes incrementos y pasaron de 521,09 millones de dólares en el Gobierno de Guillermo León Valencia a 1838,67 millones de dólares en el de López.

Con Turbay, dan un salto a 4091,69 millones de dólares, que se mantiene relativamente estable hasta el Gobierno de Barco, con 4714,25 millones de dólares.

Se produce un nuevo salto con Gaviria a 6813,06 millones de dólares y otro con Samper a 14 386,84 millones de dólares. Se estabiliza con Pastrana y vienen los incrementos fuertes de Uribe a 23 375,0 y 48 149,60 millones de dólares.

Por último, con Santos se da una fuerte alza en su primer periodo, 2010-2014, a 74 425,94 millones de dólares. Entre el año 2015 y lo previsto para 2016, se sumarían 28 320,03 millones de dólares.

Es claro que el incremento en el gasto de Defensa, Seguridad y Justicia se registra en los Gobiernos de Uribe y Santos. Al analizar Defensa y Seguridad, por un lado, y Justicia y otros, por el otro, se llega a las siguientes conclusiones.

En Defensa y Seguridad, se pasó de 423,47 millones de dólares en el periodo 1964-1966, del Gobierno de Guillermo León Valencia, a 1357,52 millones de dólares con Alfonso López Michelsen, con salto a 4083,41 millones de dólares en el Gobierno

de Belisario Betancur y a 11 736,91 con Ernesto Samper. Los grandes incrementos vienen en los Gobiernos de Álvaro Uribe –18 417,49 y 37 267,51 millones de dólares– y de Juan Manuel Santos, con 54 380,76 en su primer periodo.

En Justicia y otros, los gastos aumentan de 97,62 millones de dólares con Valencia, a 1097,05 en el Gobierno de Turbay y a 2649,93 millones de dólares con Samper, para producirse un salto en el segundo periodo de Uribe a 10 882,09, que se duplica en el primer Gobierno de Santos a 20 045,18 millones de dólares.

<b>Tabla 9</b>					
<b>Gastos en Defensa, Seguridad y Justicia, por periodos presidenciales, 1964-2016</b>					
<b>(Millones de dólares corrientes)</b>					
<b>Periodo</b>	<b>Total</b>	<b>Defensa</b>	<b>%</b>	<b>Justicia</b>	<b>%</b>
Gasto 1964-1966 Valencia	521,09	423,47	81	97,62	19
Gasto 1967-1970 Lleras	883,12	680,21	77	202,91	23
Gasto 1971-1974 Pastrana	1257,03	972,75	77	284,28	23
Gasto 1975-1978 López	1838,67	1357,52	74	481,15	26
Gasto 1979-1982 Turbay	4091,69	2994,64	73	1097,05	27
Gasto 1983-1986 Betancur	5327,20	4083,41	77	1243,79	23
Gasto 1987-1990 Barco	4714,25	3501,20	74	1213,05	26
Gasto 1991-1994 Gaviria	6813,06	5013,51	74	1799,55	26
Gasto 1995-1998 Samper	14 386,84	11 736,91	82	2649,93	18
Gasto 1999-2002 Pastrana	18 653,88	13 681,90	73	4971,98	27
Gasto 2003-2006 Uribe	23 375,00	18 417,49	79	4957,52	21
Gasto 2007-2010 Uribe	48 149,60	37 267,51	77	10 882,09	23
Gasto 2011-2014 Santos	74 425,94	54 380,76	73	20 045,18	27
Gasto 2015-2016 Santos	28 320,03	19 471,32	69	8848,71	31
<b>Totales</b>	<b>232 757,39</b>	<b>173 982,59</b>	<b>75</b>	<b>58 774,79</b>	<b>25</b>

Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.

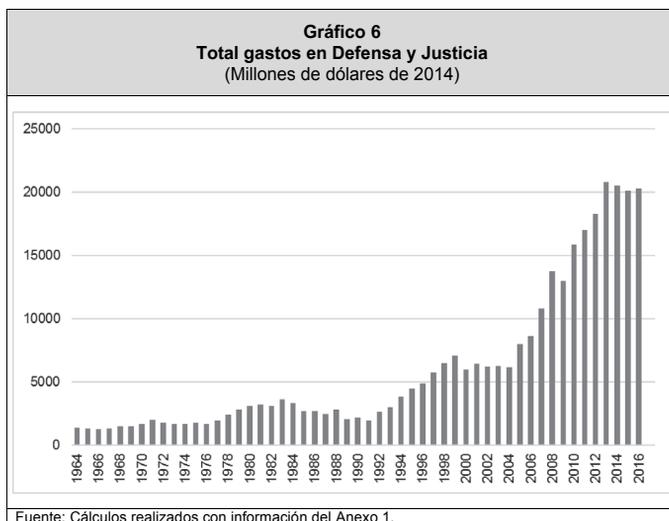
### **Gastos en dólares constantes de 2014**

La misma situación se observa en la tabla 10 para los gastos de

Defensa y Seguridad en dólares constantes. El total asciende a 306 362,60 millones de dólares, discriminados en 229 993,29 millones de dólares en Defensa y Seguridad y 76 369,31 millones en Justicia y otros, cifras 31,25% más altas que en dólares corrientes.

Por periodos, los mayores gastos se dan a partir del Gobierno de Ernesto Samper, 1994-1998, con cifras superiores a 20 000 millones de dólares por cuatrienio, pero con los Gobiernos de Uribe y Santos los valores se disparan a más de 30 000 millones de dólares. En el Gobierno de la paz de Santos, en el primer periodo los gastos fueron de 76 577,73 millones de dólares (gráfico 6).

<b>Tabla 10</b>					
<b>Gasto en Defensa, Seguridad y Justicia, a precios constantes de 2014</b>					
<b>(Millones de dólares)</b>					
<b>Periodo</b>	<b>Defensa y Justicia</b>	<b>Defensa</b>	<b>%</b>	<b>Justicia</b>	<b>%</b>
Gasto 1964-1966 Valencia	3913,90	3181,50	81	732,39	19
Gasto 1967-1970 Lleras	5969,98	4600,47	77	1369,51	23
Gasto 1971-1974 Pastrana	7098,92	5497,16	77	1601,76	23
Gasto 1975-1978 López	7698,67	5683,13	74	2015,54	26
Gasto 1979-1982 Turbay	12 206,78	8954,77	73	3252,01	27
Gasto 1983-1986 Betancur	12 244,06	9379,37	77	2864,69	23
Gasto 1987-1990 Barco	9457,12	7032,46	74	2424,66	26
Gasto 1991-1994 Gaviria	11 395,12	8374,30	73	3020,82	27
Gasto 1995-1998 Samper	21 563,54	17 581,24	82	3982,30	18
Gasto 1999-2002 Pastrana	25 608,39	18 757,36	73	6851,03	27
Gasto 2003-2006 Uribe	28 971,23	22 829,80	79	6141,43	21
Gasto 2007-2010 Uribe	53 348,62	41 287,84	77	12 060,77	23
Gasto 2011-2014 Santos	76 577,73	55 998,71	73	20 579,02	27
Gasto 2015-2016 Santos	30 308,53	20 835,15	69	9473,38	31
<b>Totales</b>	<b>306 362,60</b>	<b>229 993,29</b>	<b>75</b>	<b>76 369,31</b>	<b>25</b>
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.					



### Gastos en pesos constantes

En la tabla 11 se presenta la situación en pesos constantes de 2014. El gasto total en Defensa, Seguridad y Justicia, de 1964 a 2016, fue de 668 250 miles de millones de pesos constantes de 2014, de los cuales el 63,4% corresponde a los Gobiernos de Uribe y Santos. De este total, la participación de Defensa y Seguridad varió de un máximo del 81% en el Gobierno de Valencia a un mínimo del 73% los gobiernos de Turbay y Gaviria y en el primero de Santos, aunque en los años del segundo gobierno de Santos baja a 69% (gráfico 7).

**Tabla 11**  
**Gasto en Defensa y Justicia, por periodos presidenciales**  
(Miles de millones de pesos constantes de 2014)

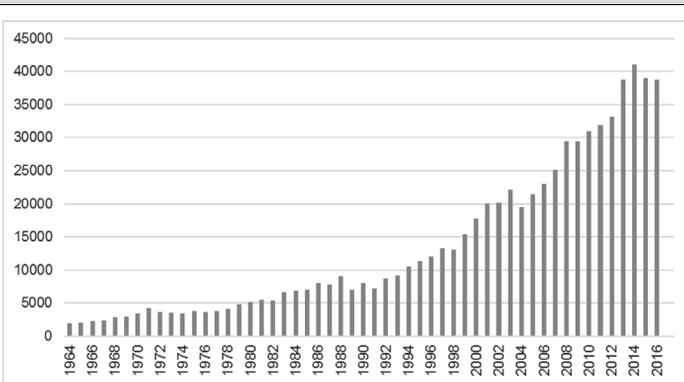
Periodo	Defensa y Justicia	Defensa	%	Justicia	%
Gasto 1964-1966 Valencia	3737	3031	81	706	19
Gasto 1967-1970 Lleras	6956	5359	77	1598	23
Gasto 1971-1974 Pastrana	9076	6985	77	2091	23
Gasto 1975-1978 López	10 021	7396	74	2625	26

**Tabla 11**  
**Gasto en Defensa y Justicia, por periodos presidenciales**  
(Miles de millones de pesos constantes de 2014)

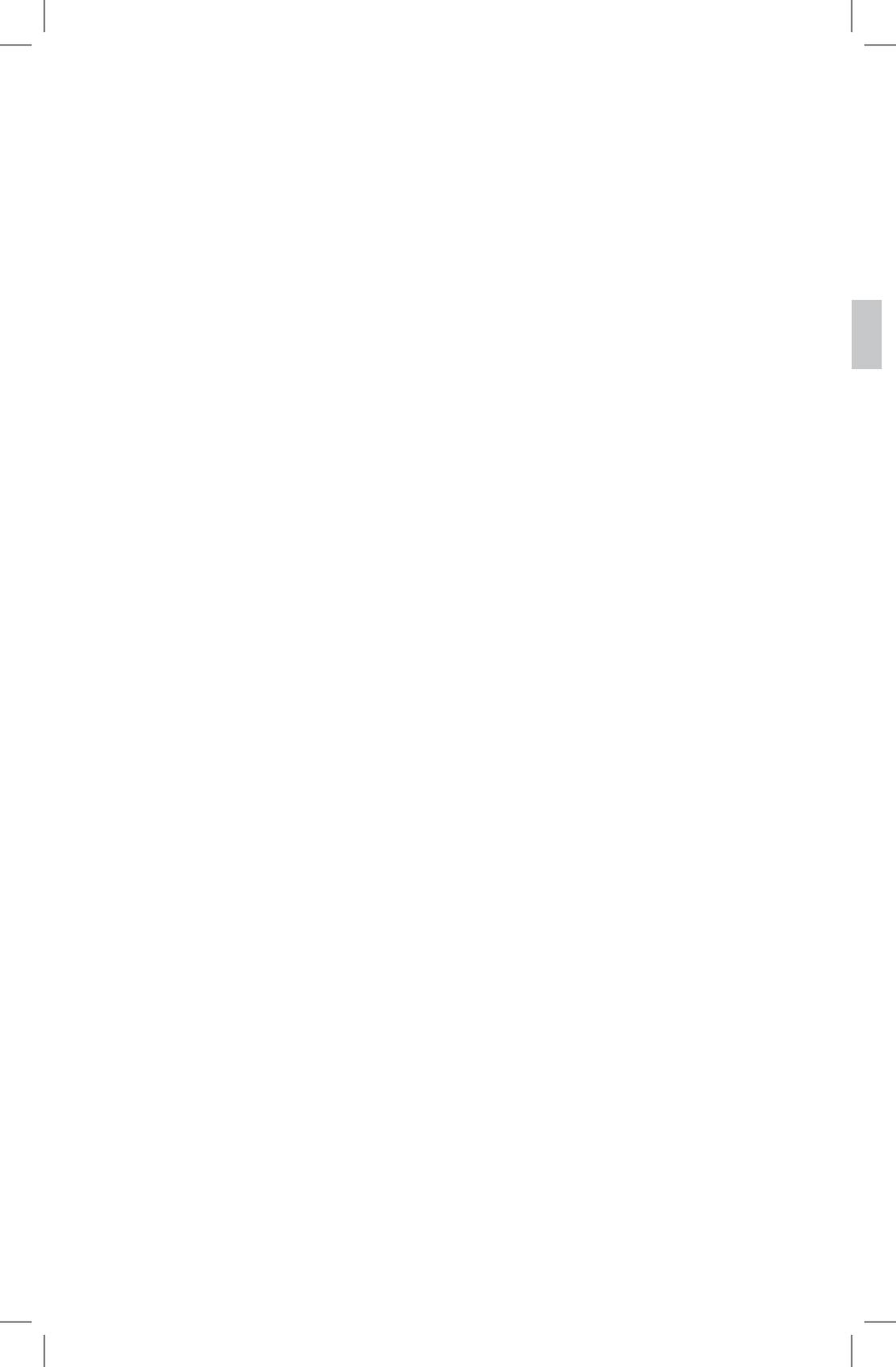
Periodo	Defensa y Justicia	Defensa	%	Justicia	%
Gasto 1979-1982 Turbay	14 850	10 884	73	3966	27
Gasto 1983-1986 Betancur	21 776	16 731	77	5045	23
Gasto 1987-1990 Barco	26 060	19 339	74	6721	26
Gasto 1991-1994 Gaviria	32 131	23 542	73	8589	27
Gasto 1995-1998 Samper	47 610	38771	81	8839	19
Gasto 1999-2002 Pastrana	72 474	53 468	74	19 006	26
Gasto 2003-2006 Uribe	85 442	67 340	79	18 102	21
Gasto 2007-2010 Uribe	114 768	88 851	77	25 917	23
Gasto 2011-2014 Santos	144 832	105 831	73	39 001	27
Gasto 2015-2016 Santos	78 517	53 989	69	24 528	31
<b>Totales</b>	<b>668 250</b>	<b>501 516</b>	<b>75</b>	<b>166 734</b>	<b>25</b>

Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.

**Gráfico 7**  
**Total gastos en Defensa y Justicia**  
(Miles de millones de pesos de 2014)



Fuente: Gráfico realizado con información del Anexo 1.



## LOS GASTOS PARA LA GUERRA

**L**os gastos en dólares corrientes y constantes Los gastos de la guerra corresponden al total de los gastos en Defensa, Seguridad y Justicia relacionados de forma directa con el conflicto armado interno. Para determinar los gastos de Defensa en guerra, se utilizan dos alternativas: la primera, el exceso sobre el 1,0% del total de ese gasto como proporción del PIB y, la segunda, el exceso sobre el 1,5%. Para los gastos de Justicia, se estima que el 30% del total están directamente vinculados con el conflicto.

En la tabla 12, se presentan las dos alternativas de los gastos de Defensa y Seguridad que se dedican a la guerra.

Si se supone que lo que excede al 1,0% del PIB es lo que se dedicaría al conflicto interno, entonces de 1964 a 2016 se habrían gastado 121 512,44 millones de dólares corrientes en la guerra.

Si la segunda alternativa es partir del excedente por encima del 1,5% del PIB, entonces los gastos para la guerra serían de 95 277,36 millones de dólares corrientes.

<b>Periodo</b>	<b>Con excedente del 1,5% del PIB</b>	<b>Con excedente del 1,0% del PIB</b>
Gasto 1964-1966 Valencia	165,22	251,30
Gasto 1967-1970 Lleras	301,23	427,56
Gasto 1971-1974 Pastrana	365,58	567,97
Gasto 1975-1978 López	291,36	646,75

<b>Tabla 12</b> <b>Gastos de Defensa para la guerra en dólares corrientes, 1964-2016, según dos alternativas con respecto a la proporción del PIB</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Con excedente del 1,5% del PIB</b>	<b>Con excedente del 1,0% del PIB</b>
Gasto 1979-1982 Turbay	943,42	1627,16
Gasto 1983-1986 Betancur	1881,21	2615,28
Gasto 1987-1990 Barco	1018,45	1846,03
Gasto 1991-1994 Gaviria	1272,32	2519,38
Gasto 1995-1998 Samper	5018,41	7257,91
Gasto 1999-2002 Pastrana	7700,16	9694,08
Gasto 2003-2006 Uribe	10 696,85	13 270,40
Gasto 2007-2010 Uribe	22 281,22	27 276,65
Gasto 2011-2014 Santos	32 367,03	39 704,94
Gasto 2015-2016 Santos	10 974,90	13 807,04
<b>Totales</b>	<b>95 277,36</b>	<b>121 512,44</b>
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.		

En dólares constantes del año 2014, el gasto de Defensa para la guerra, con base en la suposición del exceso sobre el 1% como proporción del PIB, asciende a la suma de 156 363,74 millones de dólares y el 69,43% se gastó en los Gobiernos de Uribe y Santos, o sea, en un periodo de catorce años. Si se incluye el Gobierno de Pastrana, el porcentaje se incrementa al 78,24% (tabla 13).

Por otra parte, el gasto en Defensa para la guerra que excede el 1,5% del PIB es de 119 548,97 millones de dólares.

<b>Tabla 13</b> <b>Gastos para la guerra en Defensa y Seguridad, según dos alternativas con respecto a la proporción del PIB</b> (Millones de dólares constantes de 2014)		
Periodo presidencial	Con excedente del 1,5% del PIB	Con excedente del 1,0% del PIB
Gasto 1964-1966 Valencia	1548,88	2093,09
Gasto 1967-1970 Lleras	2332,35	3088,39
Gasto 1971-1974 Pastrana	2096,87	3230,30
Gasto 1975-1978 López	1227,31	2712,58
Gasto 1979-1982 Turbay	2805,36	4855,16
Gasto 1983-1986 Betancur	4326,11	6010,53
Gasto 1987-1990 Barco	2078,63	3729,91
Gasto 1991-1994 Gaviria	2103,17	4193,55
Gasto 1995-1998 Samper	7497,29	10 858,60
Gasto 1999-2002 Pastrana	10 525,19	13 269,25
Gasto 2003-2006 Uribe	13 272,57	16 458,32
Gasto 2007-2010 Uribe	24 673,58	30 211,67
Gasto 2011-2014 Santos	33 320,56	40 879,94
Gasto 2015-2016 Santos	11 741,08	14 772,44
<b>Totales</b>	<b>119 548,97</b>	<b>156 363,74</b>
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.		

En la tabla 14 se presentan los gastos en Justicia y otros en dólares de 2014 y lo estimado para el conflicto, que se supone es del 30% del total de los gastos de Justicia.

En dólares de 2014, el total de gastos en Justicia y otros, de 1964 a 2016, fue de 76 369,31 millones de dólares. Aumentaron de 732,39 millones de dólares, en el periodo 1964-1966 del Presidente Guillermo León Valencia, a 20 579,02 millones de dólares en el periodo 2011-2014 de Juan Manuel Santos. El gran salto en el gasto en Justicia se dio a partir del Gobierno de

Pastrana, de 1998 a 2002, al pasar de 3982,30 millones de dólares en el Gobierno de Samper a 6851,03 millones de dólares en el de Pastrana. El otro movimiento fuerte hacia arriba se dio en el segundo Gobierno de Uribe, al aumentar a 12 060,77 millones de dólares y con el primer gobierno de Santos a 20 579,02 millones. De 1999 a 2016, el gasto en Justicia, en dólares constantes, explica el 72,15% del total.

En cuanto al gasto en Justicia dedicado al conflicto armado interno (el 30% del total), de 1964 a 2016 se gastaron 22 910,79 millones de dólares de 2014.

<b>Tabla 14</b>		
<b>Gastos de Justicia para la guerra, por periodos presidenciales</b>		
<b>(Millones de dólares de 2014)</b>		
<b>Periodo</b>	<b>Justicia</b>	<b>Justicia (30%)</b>
Gasto 1964-1966 Valencia	732,39	219,72
Gasto 1967-1970 Lleras	1369,51	410,85
Gasto 1971-1974 Pastrana	1601,76	480,53
Gasto 1975-1978 López	2015,54	604,66
Gasto 1979-1982 Turbay	3252,01	975,60
Gasto 1983-1986 Betancur	2864,69	859,41
Gasto 1987-1990 Barco	2424,66	727,40
Gasto 1991-1994 Gaviria	3020,82	906,24
Gasto 1995-1998 Samper	3982,30	1194,69
Gasto 1999-2002 Pastrana	6851,03	2055,31
Gasto 2003-2006 Uribe	6141,43	1842,43
Gasto 2007-2010 Uribe	12 060,77	3618,23
Gasto 2011-2014 Santos	20 579,02	6173,71
Gasto 2015-2016 Santos	9473,38	2842,01
<b>Totales</b>	<b>76 369,31</b>	<b>22 910,79</b>
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.		

En total, el gasto para la guerra, sumados el gasto en Defensa correspondiente y el de Justicia y otros, asciende a la cantidad de 142 459,76 millones de dólares de 2014, en la alternativa del total sobre el excedente del 1,5% del gasto en Defensa y Seguridad como proporción del PIB, y de 179 274,53 millones de dólares, en la alternativa del total sobre el excedente del 1,0%, cifras que muestran que el 65,15% del gasto, de 1964 a 2016, se registra de 1999 a 2016 (tabla 15).

<b>Tabla 15</b>					
<b>Gasto total para la guerra, por periodos presidenciales</b>					
<b>(Millones de dólares constantes de 2014)</b>					
<b>Periodo</b>	<b>Total (excedente 1,5%) (a+c)</b>	<b>Total (excedente 1,0%) (b+c)</b>	<b>Defensa (excedente 1,5%) (a)</b>	<b>Defensa (excedente 1,0%) (b)</b>	<b>Justicia (30%) (c)</b>
Gasto 1964-1966 Valencia	1768,60	2312,81	1548,88	2093,09	219,72
Gasto 1967-1970 Lleras	2743,20	3499,24	2332,35	3088,39	410,85
Gasto 1971-1974 Pastrana	2577,40	3710,83	2096,87	3230,30	480,53
Gasto 1975-1978 López	1831,97	3317,25	1227,31	2712,58	604,66
Gasto 1979-1982 Turbay	3780,96	5830,77	2805,36	4855,16	975,60
Gasto 1983-1986 Betancur	5185,52	6869,94	4326,11	6010,53	859,41
Gasto 1987-1990 Barco	2806,03	4457,30	2078,63	3729,91	727,40
Gasto 1991-1994 Gaviria	3009,41	5099,79	2103,17	4193,55	906,24
Gasto 1995-1998 Samper	8691,97	12 053,29	7497,29	10 858,60	1194,69
Gasto 1999-2002 Pastrana	12 580,50	15 324,56	10 525,19	13 269,25	2055,31
Gasto 2003-2006 Uribe	15 115,00	18 300,75	13 272,57	16 458,32	1842,43
Gasto 2007-2010 Uribe	28 291,82	33 829,90	24 673,58	30 211,67	3618,23
Gasto 2011-2014 Santos	39 494,27	47 053,65	33 320,56	40 879,94	6173,71
Gasto 2015-2016 Santos	14 583,09	17 614,45	11 741,08	14 772,44	2842,01
<b>Totales</b>	<b>142 459,76</b>	<b>179 274,53</b>	<b>119 548,97</b>	<b>156 363,74</b>	<b>22 910,79</b>
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.					

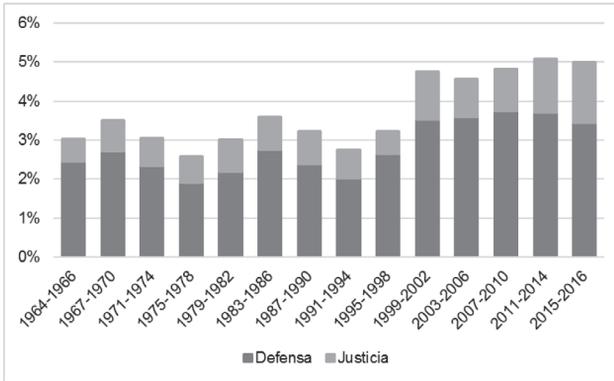
## Los gastos en pesos constantes

En pesos constantes del año 2014, los gastos propiamente dichos para la guerra (tabla 16), los de Defensa, Seguridad y Justicia del periodo 1964-2016, se han calculado en 313 001 miles de millones de pesos para el excedente sobre 1,5 del PIB o en 392 513 miles de millones de pesos de 2014 sobre el excedente de 1,0% del PIB, equivalentes a 1,44 o 1,81 veces el presupuesto nacional de 2016. A su vez, representa casi siete o nueve veces el presupuesto de inversión. La cifra de 369,8 billones de pesos es equivalente, asimismo, a más cuarenta reformas tributarias. ¡Qué no se podría haber hecho! (ver gráficos 8, 9 y 10, que resumen el panorama).

Tabla 16					
Total de gasto en guerra, por periodos presidenciales					
(Miles de millones de pesos constantes de 2014)					
Periodo	Total (excedente 1,5%) (a+c)	Total (excedente 1,0%) (b+c)	Defensa (excedente 1,5%) (a)	Defensa (excedente 1,0%) (b)	Justicia (30%) (c)
Gasto 1964-1966 - Valencia	1394	2010	1183	1799	212
Gasto 1967-1970 - Lleras	2855	3849	2375	3370	479
Gasto 1971-1974 - Pastrana	3286	4728	2659	4101	627
Gasto 1975-1978 - López	2379	4314	1591	3526	788
Gasto 1979-1982 - Turbay	4604	7094	3414	5904	1190
Gasto 1983-1986 - Betancur	9185	12 205	7671	10 691	1513
Gasto 1987-1990 - Barco	7579	12 171	5563	10 155	2016
Gasto 1991-1994 - Gaviria	8336	14 263	5759	11 687	2577
Gasto 1995-1998 - Samper	19 093	26 536	16441	23 884	2652
Gasto 1999-2002 - Pastrana	36149	43 822	30 447	38 120	5702
Gasto 2003-2006 - Uribe	44 746	54 087	39 315	48 657	5431
Gasto 2007-2010 - Uribe	60 906	72 812	53 130	65 037	7775
Gasto 2011-2014 - Santos	74 698	88 976	62 998	77 276	11 700
Gasto 2015-2016 Santos	37 793	45 644	30 434	38 286	7358
<b>Totales</b>	<b>313 001</b>	<b>392 513</b>	<b>262 981</b>	<b>342 493</b>	<b>50 020</b>

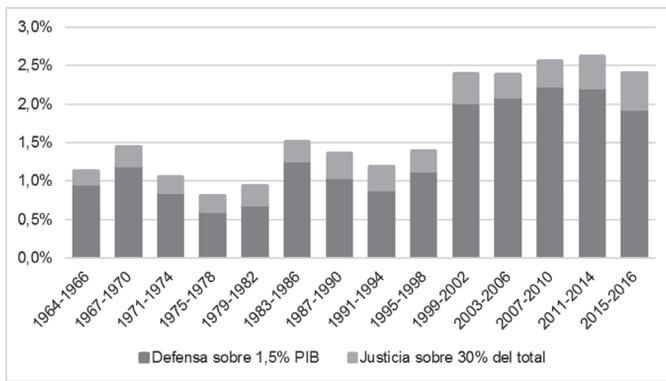
Fuente: Cálculos con base en información del anexo 1.

**Gráfico 8**  
**Gasto en Defensa y Justicia como proporción del PIB**



Fuente: Gráfico realizado con información del Anexo 1.

**Gráfico 9**  
**Proporción del gasto en Defensa calculado sobre el 1,5% del PIB y en Justicia sobre el 30% del total**





## COMPARACIONES INTERNACIONALES

**E**l gasto militar de Colombia es el más alto de los países del continente americano y uno de los mayores del mundo. La forma de comprobarlo es a través del cálculo de varios indicadores, como la participación del gasto militar como proporción del PIB, el gasto militar en dólares, el gasto per cápita y la participación del gasto en el presupuesto nacional, y hacer la comparación con el resto del mundo.

### **Gasto militar como proporción del PIB a escala internacional**

A continuación, se presentan comparaciones del gasto militar de Colombia en relación con el PIB y el presupuesto nacional y el gasto per cápita, en valores absolutos de acuerdo con diferentes fuentes internacionales.

### **Periodo 2001-2005**

Según cálculos del Instituto Internacional de Investigación de la Paz de Estocolmo (Sipri, por sus siglas en inglés), que hace seguimiento a los gastos militares, para el año 2001 Colombia ocupaba el puesto 24 de los países con mayor participación en el gasto militar como proporción del PIB, de un total de 160 investigados, y para 2005 ya estaba localizado en el puesto 18.

Todos los países del continente americano y de Europa, con excepción de Rusia y Grecia para 2001 y 2005 y de Macedonia para 2001, presentaron participaciones menores y, asimismo, los de África, salvo Etiopía, Eritrea, Burundi, Marruecos y Guinea-Bissau. Los países que se caracterizaban por tener las proporciones más altas se encontraban en Asia, en su mayoría de origen árabe y de religión musulmana, como Omán, Arabia Saudita, Jordania, Yemen, Kuwait, Siria, Líbano, Pakistán, Brunei, Singapur e Irak.

En los países de América, en 2001 la mayor participación de los gastos militares fue la de Colombia, con el 3,8%, mientras que la más cercana fue la de Estados Unidos con el 3,1%, seguido por la de Chile con el 2,9%, Ecuador con el 2,1% y el resto de países con valores por debajo del 2,0%.

En 2005, el mayor porcentaje fue el de Estados Unidos, con el 4,1%, seguido por Colombia y Chile con el 3,8% cada uno y Ecuador con el 2,6%.

Los países europeos tenían, en general, proporciones inferiores al 2,0%, con la excepción de muy pocos como Rusia, Grecia y Macedonia, por encima del 3,0%, y Francia e Inglaterra, con participaciones del 2,5%.

Las relaciones más altas en 2001 y 2005 se daban en Eritrea, con el 27,5 y el 24,1%, Omán con el 12,2 y el 11,9%, Arabia Saudita con el 11,3 y el 8,2%, Kuwait con el 11,3 y el 4,8%, Jordania con el 8,6 y el 5,3% e Israel con el 7,7 y el 9,3%, respectivamente, país que se encuentra en guerra con Palestina desde que se creó como Estado.

Las posiciones cambian en el tiempo. Así, Angola, Eritrea y Etiopía tuvieron participaciones cercanas al 20,0% cuando se encontraban en guerras civiles y entre ellos, antes del año 2000, y Rusia, en la época de la Guerra Fría. Lo notable es que la participación alta de Colombia se ve acompañada por la de países árabes que no se caracterizan por la defensa de los valores democráticos y que están manejados por monarquías feudales.

Tampoco se puede comparar a Colombia con lo ocurrido en conflictos entre países, como las luchas entre Eritrea y Etiopía, el conflicto congolés –que fue una guerra africana–, las luchas en la antigua Yugoslavia –con la intervención de Europa y Estados Unidos–, la masacre de Ruanda, la situación de los países árabes que llevan años combatiendo entre sí (Marruecos contra Argelia, Irak contra Irán y Kuwait, Libia con sus vecinos cercanos y lejanos, Yemen del Sur contra Yemen del Norte) y las contiendas de Turquía con Grecia, Pakistán con India y árabes contra Israel (Siria, Líbano y Egipto).

### **Periodo 2010-2014**

Ya avanzado el conflicto interno colombiano, con participación de Estados Unidos a través del Plan Colombia, las proporciones

han aumentado para Colombia. Así, en la tabla 17 se presentan los quince países con mayor participación del gasto como proporción del PIB, para los años 2010 y 2014.

<b>País</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Omán	8,3	11,6
Arabia Saudita	8,6	10,4
Israel	6,3	5,2
Emiratos Árabes Unidos	5,7	5,1
Azerbaiyán	2,9	4,6
Kuwait	4,2	4,5
Rusia	3,8	4,5
Bahréin	3,3	4,2
Irak	2,6	4,2
Maymar	2,6	4,3
Armenia	2,6	4,2
Yemen	4,6	4,1
Kirguistán	3,8	3,5
Jordania	5,0	3,5
Colombia	3,6	3,4

Fuente: Sipri (2015).

De esos quince países –los que tenían mayor gasto en defensa con relación al PIB en 2014–, nueve eran países árabes, encabezados por Omán (11,6%) y Arabia Saudita (10,4%); seguidos por Israel (5,2%), Emiratos Árabes Unidos (5,1%), Azerbaiyán (4,6%) y Rusia (4,5%). Colombia ocupaba el quinceavo lugar con el 3,4% (ascendió del puesto 24 en 2005), el más alto de los países de Latinoamérica y el Caribe.

En cuanto a la posición de Colombia en el continente americano, en la tabla 18 se presenta la situación de 1991 a 2014. Muy rápido, Colombia pasó de ser el noveno país en gasto con respecto al PIB en 1991, al cuarto lugar de 1992 a 1993 y, de ahí en adelante, a ocupar el segundo o primer lugar, superado solo por los Estados Unidos. El otro país con alto nivel de gasto militar como proporción del PIB es Chile, con porcentajes superiores al 2,0%, pero menores al 3,0%, mientras Colombia ha sobrepasado el 3,0% desde la segunda mitad de los años noventa.

En 2014, de 23 países de Latinoamérica y el Caribe, con datos del Sipri, veinte países gastan menos del 1,5% del PIB en defensa, tres

gastan entre el 2,0 y el 3,0% y solo Colombia estaba por encima del 3,0%.

<b>Año</b>	<b>Posición de Colombia y % del PIB</b>
1991	9 (1,9%)
1992	4 (2,1)
1993	4 (2,5)
1994	4 (2,5)
1995	2 (2,8)
1996	1 (4,4)
1997	2 (2,8)
1998	1 (3,4)
1999	1 (3,8)
2000	1 (3,0)
2005	2 (3,4)
2010	2 (3,6)
2014	2 (3,4)

Fuente: Sipri (2015).

### **Gastos mundiales como proporción del PIB**

En el mundo, los gastos militares como proporción de PIB estuvieron en su nivel máximo durante la Guerra Fría, con su pico en 1988, según estudios del Sipri, antes de terminar la confrontación entre la Unión Soviética y Estados Unidos en 1991. De 1972 a 1985, el gasto militar explicó el 4,2% del PIB del mundo, cifra que se redujo al 3,5% de 1986 a 1994 y al 2,5% en 2001 y 2005. En estos dos años, la situación por regiones señala que las mayores erogaciones se localizaban en el Medio Oriente, Estados Unidos y Europa Central y Oriental, seguidos por África, Europa Occidental, Asia y Latinoamérica (tabla 19).

Es interesante comprobar cómo la región de Latinoamérica es la menos militarizada del mundo y que la situación del gasto militar de Colombia, el 3,8% del PIB en 2001 y 2005, según el Sipri, estaba por encima del promedio mundial y muy lejos de los valores de todas las regiones del mundo, con excepción del Medio Oriente.

**Tabla 19**  
**Participación del gasto militar en el PIB por regiones, 2001**

Lugar	% del PIB
Medio Oriente	6,3
Estados Unidos	3,0
Europa Central y Oriental	2,7
África	2,1
Europa Occidental	1,9
Asia (con Oceanía)	1,6
Latinoamérica	1,3
Mundo	2,5
Fuente: Sipri (2004).	

## Gasto militar en valores absolutos

### Periodo 2002-2005

En valores absolutos, de 189 Estados del mundo, Colombia ocupaba en 2002, según estudio del Departamento de Estado de Estados Unidos, el puesto 35 (tabla 20), con un gasto militar de 3 billones de dólares (miles de millones), y el puesto 31 en 2005, con un gasto de 3,9 billones de dólares. De estos países, Estados Unidos, con un gasto de 348 500 millones de dólares en 2002, representaba el 39,59% del gasto militar del mundo, 116 veces el de Colombia. Por encima del país, se encontraban quince países de Europa, trece de Asia, dos de Norteamérica, uno de África y uno de Oceanía.

En 2002 y 2005, se mantuvieron en los 37 primeros lugares los mismos países, aunque con cambios menores en el orden, como Francia (del cuarto al sexto lugar), Inglaterra (del sexto al cuarto puesto), Irán (del 23 al 28) y Bélgica (del 28 al 34).

**Tabla 20**  
**Países con el mayor gasto militar en 2002 y 2005**  
 (Billones de dólares de Estados Unidos)

País	Región	2002	Posición	2005	Posición
1-Estados Unidos	Norteamérica	348,5	1	420,7	1
2-China	Asia	51,0	2	62,5	2
3-Rusia	Europa	50,8	3	61,9	3
4-Francia	Europa	40,0	4	41,6	6
5-Japón	Asia	39,5	5	44,7	5
6-Inglaterra	Europa	37,3	6	51,1	4
7-Alemania	Europa	33,3	7	30,2	7
8-Arabia Saudita	Asia	22,2	8	21,3	9
9-Italia	Europa	15,6	9	17,2	11
10-India	Asia	13,8	10	22,0	8
11-Corea del Sur	Asia	13,3	11	20,7	10
12-Brasil	Suramérica	10,2	12	13,1	12
13-Israel	Asia	9,9	13	9,7	15
14-Turquía	Asia	9,2	14	9,8	14
15-Canadá	Norte América	8,9	15	10,9	13
16-España	Europa	8,7	16	8,8	17
17-Australia	Oceanía	8,0	17	8,1	18
18-Taiwán	Asia	7,9	18	8,1	19
19-Holanda	Europa	7,7	19	9,7	16
20-Indonesia	Asia	6,6	20	7,6	20
21-Grecia	Europa	6,5	21	4,5	30
22-México	Norteamérica	5,6	22	6,1	21
23-Irán	Asia	5,1	23	4,9	28
24-Ucrania	Europa	5,0	24	6,0	23
25-Corea del Norte	Asia	5,0	25	5,5	26
26-Singapur	Asia	4,9	26	5,6	24
27-Suecia	Europa	4,2	27	5,6	25
28-Bélgica	Europa	3,6	28	3,4	34
29-Polonia	Europa	3,6	29	5,2	27
30-Noruega	Europa	3,6	30	4,7	29
31-Kuwait	Asia	3,5	31	4,3	30
32-Suiza	Europa	3,3	32	3,8	32

<b>Tabla 20</b>					
<b>Países con el mayor gasto militar en 2002 y 2005</b>					
<b>(Billones de dólares de Estados Unidos)</b>					
<b>País</b>	<b>Región</b>	<b>2002</b>	<b>Posición</b>	<b>2005</b>	<b>Posición</b>
33-Malasia	Asia	3,4	33	2,5	36
34-Egipto	África	3,3	34	2,5	35
35-Colombia	Sur América	3	35	3,9	31
36-Birmania	Asia	3	36	6,1	22
37-Vietnam	Asia	1,9	Por debajo del 60	3,5	33
Total del mundo		889,17		n.d.	

Fuente: 2002, Chamberlin J. (2004) y 2005, Sipri.

### Periodo 2010-2014

Pero para 2010 y 2014, la posición de Colombia había ascendido del lugar 35 en 2002 al 18, el segundo en Latinoamérica después de Brasil (tabla 21).

Como ha sido normal desde hace varias décadas, Estados Unidos ocupa el primer lugar en el gasto militar, casi la tercera parte del gasto del mundo, pero ha venido disminuyendo su participación. Es notable el incremento en el gasto de 2010 a 2014 por parte de China, Rusia y Arabia Saudita.

<b>Tabla 21</b>		
<b>Gasto en defensa de los principales países en 2010 y 2014</b>		
<b>(Millones de dólares corrientes)</b>		
<b>País</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Estados Unidos	698 180	609 914
China	123 333	216 371
Rusia	58 720	84 962
Arabia Saudita	45 245	80 762
Francia	61782	62 289
Reino Unido	58 083	60 482
India	46 090	49 968
Alemania	46 256	46 455
Japón	53 786	45 376
Corea del Sur	24 573	36 777
Australia	23 218	25 411
Brasil	34 033	31 744

Italia	36 032	30 909
Turquía	17 749	22 618
Emiratos Árabes Unidos	17 505	22 755
Canadá	19 136	17 452
España	16 645	15 908
Colombia	10 422	13 054
Fuente: Sipri (2015).		

Con respecto al continente americano, en el periodo 1990-2014, el gasto militar en valores absolutos de Colombia pasó de 890 millones de dólares en 1990 a 13 054 millones en 2014 y ascendió del octavo al cuarto lugar, sobrepasado por Estados Unidos, Canadá y Brasil (tabla 22).

<b>Tabla 22</b>				
<b>Gasto militar en el continente americano de los principales países, de 1990 a 2014 (Millones de dólares corrientes)</b>				
<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Estados Unidos	306 170	301 697	698 180	609 914
Brasil	24 732	11 344	34 003	31 744
Canadá	11 415	8299	19 316	17 450
Colombia	890	3028	10 422	13 054
Argentina	1133	3267	3475	4347
México	1327	3223	5897	8660
Chile	1031	2103	4707	5149
Venezuela	800	1788	3365	5576
Nicaragua	1142	31	44	83
Fuente: Sipri (2015).				

### **Gasto en defensa per cápita**

El primer lugar del gasto en dólares per cápita lo ocupaba en 2010 y 2014 Estados Unidos, con 2257 y 1847 dólares por habitante, respectivamente. Le seguían Singapur, Australia, Brunei, Canadá y Corea del Sur. Colombia, con un gasto de 224 dólares per cápita en 2010 y de 267 dólares per cápita en 2014, ocupaba el puesto 45 en el primer año y el 39 en el segundo (tabla 23).

Los países con el mayor gasto per cápita se encontraban en los países desarrollados de Norteamérica y Europa. En Latinoamérica y el Caribe, solo Chile superaba a Colombia.

<b>Tabla 23</b>		
<b>Gasto militar de los principales países en dólares per cápita, en 2010 y 2014</b>		
<b>País</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Estados Unidos	2257	1841
Emiratos Árabes Unidos	2074	2421
Arabia Saudita	1660	2747
Singapur	1597	1781
Kuwait	1429	1729 (2013)
Noruega	1329	1728
Israel	1121	2040
Qatar	1073	n.d.
Australia	1054	1077
Reino Unido	925	952
Brunei	975	1320
Dinamarca	812	796
Omán	743	2467
Grecia	732	479
Bahréin	673	1103
Holanda	675	600
Francia	550	964
Luxemburgo	653	594
Finlandia	634	676
Suecia	628	685
Italia	608	506
Corea del Sur	558	741
Alemania	566	562
Suiza	526	638
Canadá	568	492
Bélgica	480	468
Portugal	446	396
Nueva Zelanda	442	524
Chipre	433	353
Rusia	412	593
Austria	384	383
Taiwán	393	437
Eslovaquia	377	233
Líbano	325	424
España	317	270
Chile	274	289
Estonia	256	392
República Checa	238	189
Uruguay	234	269
Croacia	230	204

Tabla 23 Gasto militar de los principales países en dólares per cápita, en 2010 y 2014		
País	2010	2014
Polonia	230	275
Turquía	246	298
Jordania	226	169
Colombia	224	267
Fuente: Sipri (2015).		

Si se tiene en cuenta todo tipo de gasto, el militar, el de justicia, el de las regiones y el Plan Colombia, en 2014 se llegaría a una cifra de 12,98 billones de dólares y Colombia se localizaría entre los quince países con mayor gasto militar per cápita.

### **El gasto en seguridad de Colombia es uno de los más altos del mundo**

Colombia es campeón mundial en crímenes por cada 100 000 habitantes; por el número de secuestros; por los asesinatos de periodistas, políticos de izquierda, líderes sindicales y defensores de los derechos humanos; por la corrupción; por la desigualdad de ingresos y la concentración de la riqueza; por los altos niveles de pobreza; por la guerra interna más larga del mundo; por el número de masacres y la violación a los derechos humanos. Pero, últimamente es también campeón por el porcentaje alto de gastos en la máquina de la guerra. Se situaba en el año 2001 entre los 24 peores del mundo en este indicador, después de Israel y países árabes, y para 2014 está entre los quince primeros.

## ESTADOS UNIDOS Y EL PLAN COLOMBIA

Hablar del conflicto interno colombiano requiere la referencia al papel de los Estados Unidos en él, injerencia que viene desde 1939, cuando llegó la primera misión militar al país y que continúa hasta el presente.

Si bien la participación estadounidense se concentraba en adiestramiento, asesoría y alguna ayuda militar, con la aparición del narcotráfico en los años ochenta comenzó una mayor actividad a través de la Agencia de Interdicción de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y los recursos humanos y monetarios para combatir el narcotráfico crecieron.

En el decenio de los noventa aparece otro fenómeno, el terrorismo, el nuevo enemigo mundial de los Estados Unidos. Estos dos fenómenos, el narcotráfico y el terrorismo se unen en Colombia para dar lugar al llamado narcoterrorismo y, así, la lucha inicial contra las drogas se convierte en una lucha contra las guerrillas colombianas consideradas como narcoterroristas. Nace, entonces, el Plan Colombia en el Gobierno de Andrés Pastrana, apoyado por el Gobierno demócrata de Bill Clinton, en el año 2000, para producirse por primera vez en Colombia una injerencia total de Estados Unidos en el conflicto colombiano, con personal, asesoría en todos los niveles, suministro de equipo militar y ayuda financiera en valores nunca vistos antes en Colombia.

La asistencia económica y militar de Estados Unidos a Colombia comenzó después de la Segunda Guerra Mundial, en el año 1946. La ayuda militar se inició con la firma en abril de 1952 del Pacto de Asistencia Militar (PAM), año en que el Ejército comenzó a recibir equipo militar de los Estados Unidos. De 1950 a 1968, Estados Unidos entregó a las Fuerzas Armadas 9,5

millones de dólares en ayuda militar, sin incluir los fondos para Acción Cívica Militar y la asesoría y el entrenamiento a la Policía, que entre 1961 y 1979 sumaron 9,0 millones de dólares. Esta ayuda para la Acción Cívica Militar arrancó en 1962 con la puesta en marcha de la nueva estrategia contrainsurgente del Plan Lazo.

Para determinar qué tantos recursos ha recibido Colombia de la potencia del norte se utiliza la información que se obtiene del Usaid - Center for Development Information and Evaluation, que da cifras de toda la asistencia que provee Estados Unidos al resto del mundo, clasificada en económica y militar. Hay que señalar que en lo que tiene que ver con Colombia, parte de la asistencia que aparece en el capítulo económico tiene implicaciones militares, como la ayuda en la lucha antinarcóticos y el apoyo a labores de seguridad. Asimismo, se usa información del Latin American Working Group.

La ayuda militar de Estados Unidos a Colombia es vieja, pero la que se suministró desde 1991 es alta y la de los años después de 2001 se encuentra entre las tres más grandes que suministra Estados Unidos en el mundo hasta fecha reciente.

Esta ayuda aumentó fuertemente después de 1996, al pasar de 54,15 millones de dólares a 308,81 millones en 1998 y a un máximo de 765,32 millones de dólares en 2000. De 2001 a 2012, se tienen cifras significativas que van disminuyendo de forma paulatina, con picos en 2003 y 2004 (tabla 24).

En total, de 1964 a 2016 la ayuda militar de Estados Unidos suma la cantidad de 8729,13 millones de dólares corrientes, de los cuales el 78% se concentró en el periodo 2000-2016.

<b>Tabla 24</b> <b>Ayuda militar de Estados Unidos a Colombia, 1964-2016</b> <b>(Millones de dólares)</b>	
<b>Periodo</b>	<b>AYUDA</b>
1964	6,8
1965	6,7
1966	9,1
1967	13,2

**GASTOS DE GUERRA EN COLOMBIA**  
1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos

1968-1998	1085,2
1996	54,15
1997	88,56
1998	112,4
1999	
2000	765,32
2001	224,68
2002	371,74
2003	605,25
2004	551,33
2005	579
2006	582
2007	573
2008	422
2009	420
2010	405
2011	300
2012	300
2013	200
2014	200
2015	200
2016	150
Total	8729,13
Fuente: Otero, D. (2007 y 2010).	



## LOS GASTOS EN LA GUERRA COLOMBIANA, AÑOS 2002, 2006, 2010 y 2014

En la tabla 25, se hace un ejercicio para estimar todos los gastos en Defensa, Seguridad y Justicia del Gobierno en sus diferentes niveles, incluidos los del Plan Colombia para los años 2002, 2006, 2010 y 2014.

Hay que anotar que no existe información sobre la participación de otros países en el conflicto interno colombiano, excepto la de Estados Unidos, que es muy reconocida por el Plan Colombia. Pero, se sabe que hay participación del Reino Unido y de Israel. Es conocido el papel de mercenarios israelíes entrenando a grupos de paramilitares y la venta de armas israelíes y de asesoría en inteligencia. Del Reino Unido, últimamente, se ha sabido que desde 1989 viene trabajando en actividades contra el narcotráfico (Noticias RT, 2015). Pero no hay información sobre el valor de estas intervenciones ni sobre el papel de otros países (se piensa que en Colombia están presentes Francia, España, Italia...), porque forma parte de los secretos de Estado. Lo que sí se sospecha es que el país está invadido de espías de diferentes agencias internacionales como la CIA, el M16 británico y la Mossad israelí, entre otras.

Al considerar todas estas erogaciones, se llega a la conclusión de que en el año 2002 los gastos del Estado colombiano alcanzaron los 13 151 miles de millones de pesos, el 5,61% del PIB.

De ese total, lo asignado al Ministerio de Defensa y la Policía Nacional ascendió a 9152 miles de millones de pesos, el 3,90% del PIB, y lo correspondiente al Plan Colombia llegó a 1269 miles de millones de pesos, el 0,54% del PIB y el 9,64% del gasto total. En 2006, 2010 y 2014 este gasto disminuyó al 6,53% 4,6% 3,1%, respectivamente.

En 2006, 2010 y 2014 el gasto en Defensa, Seguridad y Justicia, más el Plan Colombia, siguió representando una proporción alta del PIB, pero menos que en 2002: 4,78% 4,92 % y 5,56%, respectivamente.

Para 2014, el gasto total, incluido el Plan Colombia, aumentó a 42 545 miles de millones de pesos, equivalente al 5,56% del PIB y el gasto del Plan Colombia al 0,17% del PIB.

<b>Tabla 25</b>				
<b>Gastos en Defensa, Seguridad y Justicia y del Plan Colombia en 2002, 2006, 2010 y 2014</b>				
(Miles de millones de pesos corrientes)				
<b>Sector</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Fuerzas Armadas	6230	8093	12 755	17 516
Policía Nacional	2922	5184	8411	11 457
Justicia	2684	3755	6549	12 062
Plan Colombia	1269	1200	1350	1300
Otros	46	150	180	210
<b>Totales</b>	<b>13 151</b>	<b>18 382</b>	<b>29 245</b>	<b>42 545</b>
PIB, base 2005	234 389	383 898	594 924	765 754
% PIB	5,61	4,78	4,92	5,56
% PIB - Defensa	3,90	3,46	3,56	3,78
Fuente: Anexo 1 y cálculos del autor.				

En la tabla 26 se efectúa el cálculo de los gastos para la guerra bajo los siguientes supuestos: el gasto en Defensa y Seguridad para la guerra es el exceso sobre el 1,0% del PIB y el de Justicia y otros para la guerra, el 30% del total.

Bajo estos supuestos, el gasto para la guerra baja al 4,0% del PIB en 2002 y a menos del 3,5% en 2006 (3,1%), 2010 (3,1%) y 2014 (3,5%), pero son porcentajes bastante altos.

En dólares corrientes, se pasó de un gasto de 3731 millones de dólares en 2002 a 13 214 millones de dólares en 2014, un indicador del esfuerzo de los gastos para la guerra y su fuerte incremento de 2002 a 2014.

El papel del Plan Colombia en los gastos de la guerra no es tan importante en términos de recursos, ya que en su punto más alto, 2002, estos dineros representaron el 13,37% del gasto total en guerra y disminuyeron al 10,0% en 2006, 7,2% en 2010 y solo

el 4,9% en 2014. Esto significa que el esfuerzo mayor en el gasto lo asumió el Gobierno colombiano a través del presupuesto nacional.

<b>Tabla 26</b>				
<b>Gastos para la guerra, 2002, 2006, 2010 y 2014</b>				
(Miles de millones de pesos corrientes)				
<b>Sector</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2014</b>
Defensa y Seguridad para guerra	7372	9440	15 220	21 308
Justicia para guerra	805	1127	1965	3619
Plan Colombia	1269	1200	1350	1300
Otros	46	150	180	210
Total	9492	11 917	18 715	26 437
% PIB	4,0	3,1	3,1	3,5
<b>Totales</b>	<b>3731</b>	<b>5054</b>	<b>9861</b>	<b>13 214</b>
Fuente: Anexo 1 y cálculos del autor.				

De acuerdo con estudios realizados por Jorge Luis Garay para la Contraloría General de la República, el 30,0% del gasto en Justicia tiene que ver directamente con el conflicto, lo que permite afinar las cifras. Pero, asimismo, hay que incluir los pagos por pensiones que no están considerados en las cuentas hasta ahora presentadas, puesto que, en un conflicto de 52 años, las pensiones forman parte del gasto militar.



## ANÁLISIS

El gasto del Gobierno para atender el conflicto interno colombiano ha sido muy alto, desviando recursos muy importantes que podrían haberse dedicado a actividades productivas con efectos positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar social.

Las cifras de los gastos, así como de otras actividades propias de la guerra (muertes, acciones, secuestros...), muestran que el conflicto se agudizó a partir del Gobierno de Andrés Pastrana Borrero, con un salto muy fuerte en gastos en los de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, y muy en especial de este último, a pesar de su supuesto lenguaje de paz.

En efecto, en el primer Gobierno de Álvaro Uribe el gasto en guerra (Defensa, Seguridad, Justicia y otros) varió entre 15 115 y 18 301 millones de dólares constantes de 2014 (según si se trata del exceso del gasto en Defensa sobre el 1,5% o el 1,0% del PIB); en el segundo, entre 28 291 y 33 839 millones de dólares y en el primero de Juan Manuel Santos entre 39 495 y 47 053 millones de dólares.

Este conflicto interno de más de medio siglo, que va de 1964 a 2016, ha sido uno de los más largos en la historia mundial de los siglos XX y XXI y su persistencia muestra una incapacidad de la dirigencia colombiana para evitarlo o, por lo menos, para haberlo superado en corto tiempo. Es decir, no supo la dirigencia colombiana encauzar las quejas, las críticas, las injusticias, las persecuciones políticas y la falta de democracia para darles una salida política y, en su lugar, hemos tenido este doloroso conflicto que no se limita a unos gastos extraordinarios por parte del Estado sino a una serie de secuelas negativas que tardarán muchos años en curarse.

No han sido solamente los 142000 a 179000 millones de

dólares resatntes de 2014 desperdiciados, sino que el conflicto ha implicado:

1. 200 000 muertos
2. 300 000 heridos, algunos con discapacidad de por vida
3. 80 000 desaparecidos
4. Siete millones de desplazados
5. 35000 secuestrados
6. Daños a las infraestructuras energéticas, viales, de telecomunicaciones y del sector petrolero
7. Tres millones de hectáreas con sus bienes arrebatadas al campesinado
8. Amenazas y torturas
9. Masacres
10. Daños a la propiedad
11. Creación de un ejército de vigilantes innecesarios
12. Fortalecimiento de una mentalidad militarista
13. Aparición de bandas criminales de paramilitares
14. Fortalecimiento del narcotráfico por la alianza con guerrilleros, paramilitares y agentes del Estado
15. Persecución a la oposición política de izquierda
16. Asesinato de líderes políticos y sindicales.

## CONCLUSIONES

De 1964 a 2016, el Gobierno ha gastado en guerra la increíble suma de 112909,8 millones de dólares corrientes, equivalentes a 142492,76 millones de dólares constantes de 2014, bajo la alternativa de considerar el exceso sobre el 1,5% del PIB como gasto para atender el conflicto interno.

Bajo la segunda alternativa, es decir, que los gastos de guerra son los que sobrepasan el 1,0% del PIB, la situación es más crítica. En efecto, los gastos en dólares corrientes ascienden a 139 144,91 millones de dólares y en precios de 2014 la suma de 179 274,53 millones de dólares.

Este gasto en guerra en pesos constantes es equivalente a una proporción de entre 1,45 y 1,82 veces el presupuesto nacional de 2016, entre ocho y diez veces el presupuesto de inversión y entre 35,1% y 43,90% el PIB de 2016 (bajo el supuesto de un crecimiento de 2,5% para este año).

Para ver la magnitud en Colombia del gasto en guerra y seguridad, bien vale la pena hacer una comparación con el Plan Marshall.

El Plan Marshall fue una idea de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial para ayudar a reconstruir a Europa devastada por la guerra. Tuvo cuatro años de duración a partir de abril de 1948. En términos monetarios, consistió en una ayuda de 13 000 millones de dólares de la época para 18 países, más servicios de asistencia técnica. En dólares de 2014, equivale a 42 000 millones de dólares, o sea, entre el 23% y el 30% de lo que ha costado el conflicto interno colombiano para el Estado.

Es insensato pensar en que el conflicto debe continuar. El gasto que ha tenido que realizar el Estado colombiano es impresionante, y si se hubiera invertido en infraestructura, salud,

educación, ciencia y promoción de la industria y la agricultura, tendríamos otro país.

A ello hay que agregar los costos del conflicto para el sector público por los atentados a la infraestructura, más los costos para el sector privado, que con facilidad pueden llegar a otros 40 000 millones de dólares, sin contar los efectos psicológicos y los traumas de quienes han sido víctimas del conflicto.

Son tantas las razones, pero aquellos que insisten en el conflicto y ponen trabas a acuerdos del cese al conflicto no entienden el costo de este para el país y, con sus posiciones, si triunfaran, frustrarían la posibilidad de un país diferente, próspero, pacífico y democrático.

De ahí que siempre he estado de acuerdo en una salida política al conflicto, por todas las razones que expuestas y por mi posición de demócrata, abierto a todas las ideas, sean o no compartidas. Estoy contra la muerte y a favor de la vida en este mundo terrenal, así como de un país más igualitario donde reinen los derechos humanos, políticos, económicos y sociales. Por un país donde los conflictos que son inherentes a cualquier sociedad moderna se resuelvan por el diálogo y la controversia pacífica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República (1993). Principales indicadores económicos 1923-1992.
- Banco de la República (2015). Cotización del dólar. Serie histórica empalmada. Promedio anual, tabla 1.3.6. En [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)
- Chamberlin, Jeffrey (2004). Comparisons of U.S. and Foreign Military Spending: Data from Selected Public Sources. CRS Report for Congress, January 28.
- Coinnews Media Group LLC (2015). Historical inflation rates 1914-2014. En [www.usinflationcalculator.com](http://www.usinflationcalculator.com)
- Congreso de Colombia (1964-2015). Leyes por las cuales se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y leyes de apropiaciones para las vigencias fiscales de cada año.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015). Índice de precios al consumidor. Tomado de [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2011). Estructura del Ministerio de Defensa. Bogotá.
- Giha Tovar, Yaneth; Riveros, Héctor y Soto Velasco, Andrés (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. *Revista Cepal* (69).
- Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto (junio de 1990). 1970-1988 Cifras Presupuestales. Dirección General de Presupuesto
- Otero, Diego (2007). *Las cifras del conflicto colombiano*. Bogotá: J&M Impresores.
- Otero, Diego (2010). *El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Stockholm International Peace Research Institute - Sipri (2015). *Military expenditure*. En [www.sipri.org](http://www.sipri.org)
- U.S Bureau of Economic Analysis - BEA (2013). *Historical measures. Table C1, GDP and other mayor NIPA aggregates*. Washington D.C.



## ANEXOS

Anexo 1 – Tablas de datos 1964 - 2016

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Ministerio de Defensa	705	779	934	1034	1445	1437	1885
Policia nacional	422	481	581	642	873	961	1113
<b>Entidades</b>							
casas fiscales del ejército	3	4	5	6	7	9	11
Caja de sueldos de retirios de las F.M	64	79	97	119	147	181	223
Fondo rotatorio de la armada	24	30	37	45	56	69	85
Fondo rotatorio del ejército	9	11	14	17	21	26	32
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	10	13	16	19	24	29	36
Hospital militar	17	21	26	33	40	50	61
Fondo rotatorio de la P.N	44	54	66	82	101	124	153
Caja de sueldos de retiro de la P.N	22	27	33	41	51	62	77
Agencia Logistica							
Super vigilancia							
Salud Fuerzas Militares							
Salud Policia Nacional							
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	487	562	681	765	1025	1147	1343
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	833	937	1129	1274	1740	1800	2333
<b>TOTAL DEFENSA</b>	1321	1498	1809	2039	2765	2948	3676
Ministerio de gobierno	33	21	58	100	162	143	332
Seguridad nacional	13	18	26	37	53	76	109
UnprotecciónUNP							
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	46	39	84	137	215	219	441
Ministerio de justicia	79	104	144	171	183	239	260

82

Fondo rotatorio del Min. de justicia							3
Estupefacientes							
Inpec							
Inpec 2							
USPEC							
Fiscalia							
Medicina Legal							
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	79	104	144	171	183	239	263
Rama jurisdiccional	128	168	233	277	296	386	422
Ministerio publico	16	20	28	34	36	47	52
Procuraduria							
Defensoria del pueblo							
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	143	188	262	310	332	433	474
Unrestieras							
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	268	331	490	618	730	891	1178
DAS							
FONDAS							
Ag.col reintACR							
unatenyreparacion integral							
Unadparalaconsolidacionenterritorial							
DNI							
<b>Subtotal Presidencia</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	268	331	490	618	730	891	1178
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	1588	1830	2300	2657	3496	3839	4854

\*Cifras en millones de pesos

83

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Ministerio de Defensa	2789	2255	2479	2960	4013	4975	6066	8502
Policia nacional	1379	1478	1631	2078	3025	2970	4222	5612
<b>Entidades</b>								
casas fiscales del ejército	11	23	27	31	34	54	95	201
Caja de sueldos de retiros de las F.M	319	400	456	607	743	790	1186	1694
Fondo rotatorio de la armada	128	90	95	107	105	165	97	91
Fondo rotatorio del ejército	54	59	98	64	59	100	160	270
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	54	55	81	64	69	49	45	71
Hospital militar	69	70	93	121	119	172	229	301
Fondo rotatorio de la P.N	152	221	223	120	84	40	47	120
Caja de sueldos de retiro de la P.N	127	81	98	165	276	375	609	1021
Agencia Logistica								
Super vigilancia								
Salud Fuerzas Militares								
Salud Policia Nacional								
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	1658	1780	1952	2363	3385	3385	4878	6753
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	3424	2952	3329	3954	5142	6305	7878	11130
<b>TOTAL DEFENSA</b>	5082	4732	5281	6317	8527	9690	12756	17883
Ministerio de gobierno	327	336	380	405	563	747	946	1037
Seguridad nacional	117	118	119	150	210	251	320	456
UnprotecciónUNP								
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	444	454	499	555	773	998	1266	1493
Ministerio de justicia	274	306	364	305	532	617	779	1389
Fondo rotatorio del Min. de justicia	25	35	3	28	117	156	124	253
Estupefacientes								

84

Inpec								
Inpec 2								
USPEC								
Fiscalia								
Medicina Legal								
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	299	341	367	333	649	773	903	1642
Rama jurisdiccional	517	563	733	887	1372	1474	1877	2709
Ministerio publico	90	97	128	151	257	277	362	480
Procuraduria								
Defensoria del pueblo								
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	607	660	861	1038	1629	1751	2239	3189
Unrestieras								
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	1350	1455	1727	1926	3051	3522	4408	6324
DAS								
FONDAS								
Ag.col reintACR								
Unatenyreparacion integral								
Unadparaconsolidacionterriorial								
DNI								
<b>Subtotal Presidencia</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	1350	1455	1727	1926	3051	3522	4408	6324
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	6432	6187	7008	8243	11578	13212	17164	24207

\*Cifras en millones de pesos

85

**GASTOS DE GUERRA EN COLOMBIA**  
1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Ministerio de Defensa	12113	17143	20439	25214	39822	53228	59212	79066
Policia nacional	7774	11073	14351	17758	28020	36485	44191	74435
<b>Entidades</b>								
casas fiscales del ejército	147	307	467	329	252	191	506	673
Caja de sueldos de retiros de las F.M	2188	2937	4018	4964	6054	7554	8695	10814
Fondo rotatorio de la armada	92	118	276	620	1715	936	1635	1662
Fondo rotatorio del ejército	314	391	552	877	2433	1308	2859	3559
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	132	109	235	660	551	363	374	439
Hospital militar	445	539	793	1014	1257	1643	1926	2445
Fondo rotatorio de la P.N	52	82	66	146	189	338	239	244
Caja de sueldos de retiro de la P.N	1528	2093	3000	3788	7756	7554	10395	14358
Agencia Logística								
Super vigilancia								
Salud Fuerzas Militares								
Salud Policia Nacional								
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	9354	13248	17417	21692	35965	44377	54825	89037
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	15431	21544	26780	33678	52084	65223	75207	98658
<b>TOTAL DEFENSA</b>	24785	34792	44197	55370	88049	109600	130032	187695
Ministerio de gobierno	1382	996	1119	1365	1728	2174	2749	5180
Seguridad nacional	692	843	1085	1455	2049	2245	2761	3709
UnprotecciónUNP								
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	2074	1839	2204	2820	3777	4419	5510	8889
Ministerio de justicia	1402	1768	2455	3106	4670	4900	6352	7586
Fondo rotatorio del Min. de justicia	379	966	2486	2925	4653	2303	3929	6476
Estupezfacientes								

86

Inpec								
Inpec 2								
USPEC								
Fiscalia								
Medicina Legal								
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	1781	2734	4941	6031	9323	7203	10281	14062
Rama Jurisdiccional	4092	5530	8669	10874	14480	17015	19891	24448
Ministerio publico	696	924	1481	2163	2314	3191	3252	3988
Procuraduria								
Defensoria del pueblo								
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	4788	6454	10150	13037	16794	20206	23143	28436
Unrestieras								
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	8643	11027	17295	21888	29894	31828	38934	51387
DAS				83	112	317	386	713
FONDAS								
Ag.col reintACR								
unatenyreparacion integral								
Unadparaconsolidacionterriorial								
DNI								
<b>Subtotal Presidencia</b>	0	0	0	83	112	317	386	713
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	8643	11027	17295	21971	30006	32145	39320	52100
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	33428	45819	61492	77341	118055	141745	169352	239795

\*Cifras en millones de pesos

87

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ministerio de Defensa	100452	155134	130972	201359	214642	344146	561835	794375
Policia nacional	74735	96218	94098	115661	151078	229404	377081	551905
<b>Entidades</b>								
casas fiscales del ejército	723	1064	644	945	1263	1533	2592	4459
Caja de sueldos de retiros de las F.M	14459	18958	20435	33061	40932	48665	15764	25670
Fondo rotatorio de la armada	1634	1554	2691	3650	4014	6391	10157	13211
Fondo rotatorio del ejército	603	152	7430	10158	12045	15667	32079	51777
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	3559	6320	1119	1718	2228	2337	6092	12436
Hospital militar	692	665	4163	7080	11936	9140	4976	7208
Fondo rotatorio de la P.N	3094	3806	3199	7430	9116	12621	16580	28490
Caja de sueldos de retiro de la P.N	16844	21822	21504	39610	47091	58092	14943	29228
Agencia Logística								
Super vigilancia								
Salud Fuerzas Militares								
Salud Policia Nacional								
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	94673	121846	118801	162701	207285	300117	408604	609623
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	122122	183847	167454	257971	287060	427879	633495	909136
<b>TOTAL DEFENSA</b>	216795	305693	286255	420672	494345	727996	1042099	1518759
Ministerio de gobierno	4498	12019	4810	2295	1466	5342	12886	29634
Seguridad nacional	4434	6584	8625	14581	18427	26706	33749	20668
UnprotecciónUNP								
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	8932	18603	13435	16876	19893	32048	46635	50302
Ministerio de justicia	9396	12936	21648	24032	27943	41019	54681	6649
Fondo rotatorio del Min. de justicia	6526	13463	12779	14157	23158	22206	15702	32464
Estupefacientes								

88

Inpec								16731
Inpec 2								
USPEC								
Fiscalia						59997	162316	213574
Medicina Legal								
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	15922	26399	34427	38189	51101	123222	232699	269418
Rama jurisdiccional	32331	46658	54040	78283	106713	118495	23763	19920
Ministerio publico	5374	7736	9312	13269	18716	29650	45020	54184
Procuraduria								
Defensoria del pueblo								7945
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	37705	54394	63352	91552	125429	148145	68783	82049
Unrestierras								
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	62559	99396	111214	146617	196423	303415	348117	401769
DAS	931	1009	1501	13762	2404	21366	4835	42907
FONDAS				904	2404	2850	4835	5883
Ag.col reintACR								
unatenyreparacion integral								
Unadparalaconsolidacionenterritorial								
DNI								
<b>Subtotal Presidencia</b>	931	1009	1501	14666	4808	24216	9670	48790
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	63490	100405	112715	161283	201231	327631	357787	450559
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	280285	406098	398970	581955	695575	1055626	1399886	1969318

\*Cifras en millones de pesos

89

**GASTOS DE GUERRA EN COLOMBIA**  
1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ministerio de Defensa	1036	1414	2164	2122	2441	3914	4717	5558
Policia nacional	776	989	1195	1558	1825	2061	2390	2511
<b>Entidades</b>								
casas fiscales del ejército	7	5	15	18	16	25	16	28
Caja de sueldos de retiros de las F.M	35	27	31	38	47	47	69	69
Fondo rotatorio de la armada	23	24	31	50	87	99	74	99
Fondo rotatorio del ejército	69	86	108	119	23	117	121	121
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	16	13	21	21	12	36	58	36
Hospital militar	22	33	41	57	67	106	93	90
Fondo rotatorio de la P.N	22	27	53	201	202	83	108	109
Caja de sueldos de retiro de la P.N	33	30	37	45	48	74	77	80
Agencia Logistica								
Super vigilancia						14	4	5
Salud Fuerzas Militares							201	224
Salud Policia Nacional							200	222
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	831	1047	1285	1804	2075	2218	2775	2922
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	1209	1602	2411	2426	2693	4358	5353	6230
<b>TOTAL DEFENSA</b>	2040	2649	3696	4230	4768	6576	8128	9152
Ministerio de gobierno	16	19	22	27	53	84	103	100
Seguridad nacional	49	47	32	45	293	146	159	173
UnprotecciónUNP	0	0	0	0				
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	66	67	54	72	346	230	262	273
Ministerio de justicia	9	13	13	11	13	14	123	107
Fondo rotatorio del Min. de justicia								
Estudefacientes	0	0	0	0	3	7	9	9

90

Inpec	13	16	24	41	339	314	349	368
Inpec 2								
USPEC								
Fiscalia	316	354	405	492	541	683	671	703
Medicina Legal								
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	338	382	441	543	896	1018	1152	1187
Rama jurisdiccional	18	24	27	23	716	708	1020	833
Ministerio publico	67	76	85	105	134			
Procuraduría						146	159	173
Defensoria del pueblo	15	15	23	31	34	35	38	48
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	101	115	135	159	884	889	1217	1054
Unrestierras								
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	504	564	631	774	2126	2137	2631	2514
DAS	42	75	86	107	121	138	155	156
FONDAS	7	10	9	12	14	14	14	14
Ag.col reintACR								
unatenyreparacion integral								
Unadparalaconsolidacionterritorial								
DNI								
<b>Subtotal Presidencia</b>	49	84	95	119	135	152	169	170
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	553	648	726	893	2261	2289	2800	2684
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	2593	3298	4422	5122	7029	8865	10928	11836

\*Cifras en miles de millones de pesos

91

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ministerio de Defensa	6402	5437	5564	6349	7077	10030	10137	9963
Policia nacional	2885	3390	3237	3631	4051	4921	5504	5699
<b>Entidades</b>								
casas fiscales del ejército	56	26	27	28	27	29	8	32
Caja de sueldos de retiros de las F.M	53	70	801	881	966	1123	1248	1410
Fondo rotatorio de la armada	111	80	101	72				
Fondo rotatorio del ejército	265	168	228	220				
Fondo rotatorio de la fuerza aérea	67	54	67	41				
Hospital militar	117	118	23	148	78	157	150	193
Fondo rotatorio de la P.N	321	289	293	121	78	82	123	288
Caja de sueldos de retiro de la P.N	81	83	960	1075	1198	1344	1584	1783
Agencia Logistica					282	282	341	451
Super vigilancia	6	5	5	5	7	7	8	14
Salud Fuerzas Militares	250	340	313	349	477	412	621	692
Salud Policia Nacional	246	313	322	357	534	470	578	641
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	3533	4075	4812	5184	5861	6817	7789	8411
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	7327	6298	7129	8093	8914	12040	12513	12755
<b>TOTAL DEFENSA</b>	10860	10373	11941	13277	14775	18857	20302	21167
Ministerio de gobierno	21	132	245	324	673	576	471	453
Seguridad nacional	188	180	200	232	263	271	304	342
UnprotecciónUNP								
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	209	312	445	556	936	847	775	795
Ministerio de justicia	29	0	0	0	0	0	0	0

92

Fondo rotatorio del Min. de justicia								
Estupefacientes	221	19	13	120	94	182	145	346
Inpec	460	409	531	613	667	666	766	1009
Inpec 2								178
USPEC								
Fiscalia	761	697	709	793	978	1136	1287	1438
Medicina Legal						86	110	129
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	1471	1125	1253	1526	1739	2070	2308	3100
Rama jurisdiccional	825	796	930	1087	1269	1414	1579	1832
Ministerio publico								
Procuraduría	188	180	200	232	263	271	304	342
Defensoria del pueblo	45	44	64	85	118	154	175	232
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	1058	1020	1194	1404	1650	1839	2058	2406
Unrestierras								
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	2738	2457	2892	3486	4325	4756	5141	6301
DAS	212	165	187	204	212	269	268	124
FONDAS	26	25	40	65	75	171	132	124
Ag.col reintACR								
unatenyreparacion integral								
Unadparataconsolidacionterrotial								
DNI								
<b>Subtotal Presidencia</b>	238	190	227	269	287	440	400	248
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	2976	2647	3119	3755	4612	5196	5541	6549
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	13836	13020	15060	17032	19387	24053	25843	27716

\*Cifras en miles de millones de pesos

93

**GASTOS DE GUERRA EN COLOMBIA**  
1964 - 2016: 179 000 millones de dólares perdidos

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ministerio de Defensa	10301	11035	12645	13179	12519	12993
Policia nacional	6060	6027	7340	7990	8280	8954
<b>Entidades</b>						
casas fiscales del ejército	34	45	69	75	42	42
Caja de sueldos de retiros de las F.M	1601	1680	1764	2062	2115	2290
Fondo rotatorio de la armada						
Fondo rotatorio del ejército						
Fondo rotatorio de la fuerza aérea						
Hospital militar	200	211	215	282	268	303
Fondo rotatorio de la P.N	307	319	321	397	387	387
Caja de sueldos de retiro de la P.N	1927	2104	2163	2298	2446	2582
Agencia Logistica	889	1010	978	1077	1001	800
Super vigilancia	14	12	11	14	16	30
Salud Fuerzas Militares	666	702	783	827	922	1023
Salud Policia Nacional	603	637	707	772	857	942
<b>Subtotal Policia Nacional y Entidades</b>	8897	9087	10531	11457	11970	12865
<b>Subtotal Fuerzas Militares y Entidades</b>	13705	14695	16465	17516	16883	17481
<b>TOTAL DEFENSA</b>	22602	23782	26995	28973	28853	30347
Ministerio de gobierno	464	736	348	486	490	1027
Seguridad nacional	371	414	460	500	518	650
UnprotecciónUNP			245	386	371	477
<b>Subtotal Ministerio de Gobierno</b>	835	1150	1053	1372	1379	2154

94

Ministerio de justicia	0	115	107	95	87	100
Fondo rotatorio del Min. de justicia						
Estupefacientes	108	99	291	209	0	0
Inpec	1088	1202	891	939	917	983
Inpec 2			273	196	0	0
USPEC			506	643	779	818
Fiscalia	1541	1731	2049	2514	2822	3027
Medicina Legal	134	151	173	192	193	193
<b>Subtotal Ministerio de Justicia</b>	2871	3298	4290	4788	4798	5121
Rama jurisdiccional	2110	2397	2674	2863	3329	3435
Ministerio publico						
Procuraduría	371	414	460	500	518	494
Defensoria del pueblo	236	304	317	363	425	453
<b>Subtotal Ministerio Público</b>	2717	3115	3451	3726	4272	4382
Unrestierras			251	219	222	227
<b>Ministerio de Agricultura</b>	0	0	251	219	222	227
<b>SUBTOTAL Ministerios</b>	6423	7563	9045	10105	10671	11884
DAS	267	273	74	63	0	0
FONDAS	101	97	29	54	0	0
Ag.col reintACR			157	149	143	142
unatenyreparacion integral			1484	1409	1681	1839
Unadparaconsolidaciouonterrirotial			184	186	201	168
DNI			110	96	93	94
<b>Subtotal Presidencia</b>	368	370	2038	1957	2118	2243
<b>TOTAL JUSTICIA</b>	6791	7933	11083	12062	12789	14127
<b>TOTAL DEFENSA Y JUSTICIA</b>	29393	31715	38078	41035	41642	44474

\*Cifras en miles de millones de pesos

95