



Libertad y Orden
República de Colombia



BOLETÍN DE RESULTADOS EN SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Resultados 2008





Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
www.dnp.gov.co

Dirección General
Esteban Piedrahita Uribe

Subdirección General
Andrés Escobar Arango

Secretaría General
Elizabeth Gómez Sánchez

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Bertha Leonor Briceño Angarita

Dirección de Justicia y Seguridad
Paola Buendía García

Departamento Nacional de Planeación
Boletín de resultados en Seguridad Democrática

Bogotá, D.C.,

Elaboró

Angela Cristina González
José Danilo González
Juan Camilo Cély

Yezid Hernández
Manuel Rivera
Hernán Darío Orozco

Coordinación de la Publicación

Grupo de Difusión y Rendición de Cuentas

David Quintero
Elizabeth Tello
Marcela Martínez

Diseño y diagramación

Sinergia - DNP
Catalina Cortés Murcia

Fotografías

Ejército Nacional (<http://www.ejercito.mil.co>)

© **Departamento Nacional de Planeación, 2009**
Calle 26 Núm. 13 -19
Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

Boletín de resultados en Seguridad Democrática



Libertad y Orden
República de Colombia



El siguiente boletín virtual presenta los principales resultados del Gobierno Nacional en materia de seguridad, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, así como de los objetivos estratégicos de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática.

El boletín está dividido en tres partes. En la primera, se presentan los principales resultados obtenidos por el Gobierno en el tema de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Para tal fin, se describen los avances más importantes en relación con los indicadores de Criminalidad y Violencia, así como de Lucha Contra las Organizaciones Armadas Ilegales. Finalmente, se incluyen otros indicadores relacionados con el tema. La fuente de la información es la Policía Nacional y el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno con corte a 31 de diciembre de 2008.

Dado que los resultados frente al avance de la política de seguridad democrática se encuentran estrechamente relacionados con la magnitud del esfuerzo económico que ha realizado el país a través del Gasto en Defensa y Seguridad (GDS), en la segunda parte de este boletín se presenta la nueva metodología de cálculo del GDS desarrollada de manera conjunta entre la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP y el Ministerio de Defensa, y se realiza una breve descripción de la evolución reciente de dicho gasto con base en las cifras estimadas con esta metodología.

Adicionalmente, desde el diseño de la Política de Seguridad Democrática se plantea que los avances en materia de seguridad demandan a su vez un esfuerzo

por garantizar un servicio de justicia oportuno, pronto y eficaz y en esa medida los resultados en materia de seguridad están ligados, con el fortalecimiento de la capacidad de la administración de justicia del Estado Colombiano. Por esta razón, en la tercera y última parte de este documento se presenta la metodología de cálculo del gasto en justicia desarrollado por la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP, así como su evolución a partir del año 2002.

1 LA POLÍTICA DE CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA¹

INDICADORES DE CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA

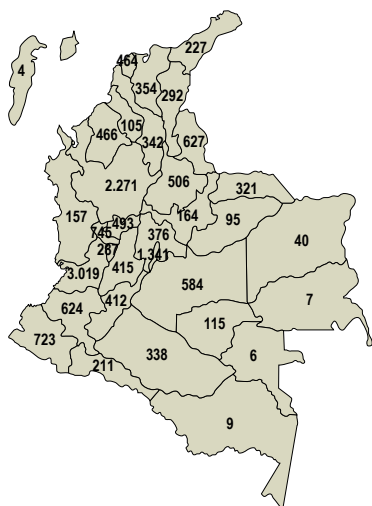
• Homicidio

Entre 2007 y 2008, el número de homicidios a nivel nacional se redujo 6,2%, equivalente a una disminución de tres puntos en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes. Este delito disminuyó de manera importante en los departamentos de Casanare (57,4%), San Andrés (50%), Putumayo (44,5%), Cesar (32,7%), Bolívar (30,1%), Sucre (25,5%) y Cundinamarca

(20,5%), principalmente, mientras que en los departamentos de Guainía, Arauca, Chocó, Córdoba, Antioquia, Guajira y Risaralda se registró un aumento de este delito durante el mismo periodo. En Bogotá, el número de homicidios se mantuvo estable.

Con respecto al periodo 2006-2008, el número de homicidios se redujo 7,7%. Durante estos dos años, los departamentos donde más se redujo este delito fueron Putumayo, San Andrés y Casanare; mientras que en Vaupés, Córdoba y Arauca se observó un incremento importante del mismo.

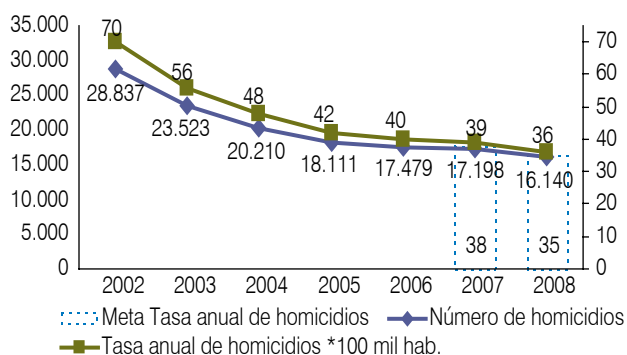
Número de Homicidios por departamento



Número de Homicidios por departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	11	9	9	0,0%
Antioquia	2.174	1.984	2.271	14,5%
Arauca	185	222	321	44,6%
Atlántico	609	514	464	-9,7%
Bogotá D.C.	1.372	1.351	1.341	-0,7%
Bolívar	502	489	342	-30,1%
Boyacá	173	198	164	-17,2%
Caldas	611	530	493	-7%
Caquetá	465	380	338	-11,1%
Casanare	185	223	95	-57,4%
Cauca	542	660	624	-5,5%
Cesar	249	434	292	-32,7%
Chocó	120	113	157	38,9%
Córdoba	258	352	466	32,4%
Cundinamarca	426	473	376	-20,5%
Guainía	7	3	7	133,3%
Guajira	307	214	227	6,1%
Guaviare	117	123	115	-6,5%
Huila	398	513	412	-19,7%
Magdalena	397	402	354	-11,9%
Meta	730	599	584	-2,5%
N/Santander	823	765	627	-18%
Nariño	797	778	723	-7,1%
Putumayo	381	380	211	-44,5%
Quindío	272	301	287	-4,7%
Risaralda	798	717	745	3,9%
San Andrés	8	8	4	-50%
Santander	542	540	506	-6,3%
Sucre	140	141	105	-25,5%
Tolima	365	456	415	-9%
Valle	3.461	3.270	3.019	-7,7%
Vaupés	3	6	6	0%
Vichada	51	50	40	-20%
Total nacional	17.479	17.198	16.140	-6,2%

Homicidio (Tasa anual de homicidios *100 mil hab)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Cicri – Dijin - Policía Nacional - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

¹ La Policía Nacional hace la siguiente agregación a nivel departamental para los indicadores de secuestro, homicidio colectivo, atentados terroristas, hurto común y hurto de automotores: en el departamento de Santander se incluye el Departamento de Policía de Magdalena Medio. El departamento de Antioquia incluye el área metropolitana de Medellín y el Departamento de Policía de Urabá. El departamento del Valle incluye el área metropolitana de Cali y el Comando Especial de Buenaventura y, el departamento de Bolívar incluye el área metropolitana de Cartagena.

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

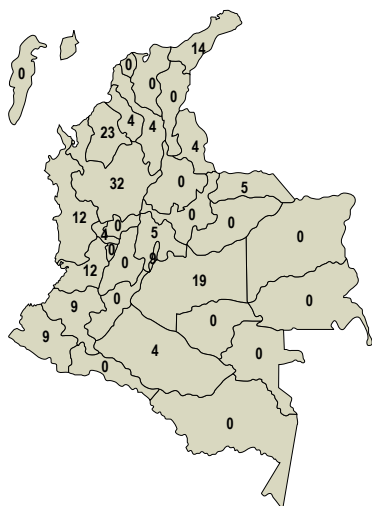
Fuente: Cicri – Dijin - Policía Nacional, Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

• Homicidio Colectivo²

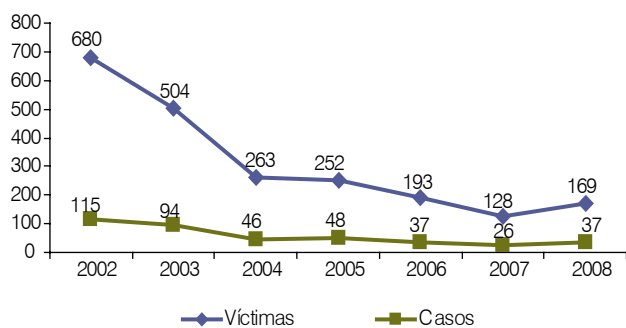
Entre 2007 y 2008, el número de víctimas en homicidios colectivos se redujo en los departamentos de Magdalena (100%), Quindío (100%), Putumayo (100%), Cundinamarca (72%), Bolívar (50%), Caquetá (33%), Norte de Santander (33%) y Cauca (10%), y aumentó en los departamentos de Antioquia, Chocó y Valle. A nivel nacional, el número de víctimas en homicidios colectivos aumentó 32% con respecto a 2007. El número de casos también se incrementó durante el mismo periodo de tiempo.

Al comparar 2008 y 2006, se observa una disminución de 12% en este delito a nivel nacional. Los departamentos en los que más se redujo el homicidio colectivo fueron Magdalena, Santander, Guaviare, Huila, y Nariño. Por el contrario, en Córdoba y Bogotá, principalmente, se presentó un aumento importante en la comisión de este delito.

Homicidio Colectivo por Departamento



Homicidios Colectivos (Víctimas y casos)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional.

Homicidio Colectivo por Departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	0	0	0	-
Antioquia	29	23	32	39%
Arauca	0	0	5	-
Atlántico	0	0	0	-
Bogotá D.C.	6	0	9	-
Bolívar	5	8	4	-50%
Boyacá	0	0	0	-
Caldas	0	0	0	-
Caquetá	9	6	4	-33%
Casanare	0	0	0	-
Cauca	0	10	9	-10%
Cesar	0	0	0	-
Chocó	17	6	12	100%
Córdoba	9	0	23	-
Cundinamarca	0	18	5	-72%
Guainía	0	0	0	-
Guajira	0	0	14	-
Guaviare	4	0	0	-
Huila	13	0	0	-
Magdalena	4	9	0	-100%
Meta	18	0	19	-
N/Santander	0	6	4	-33%
Nariño	32	9	9	0%
Putumayo	0	17	0	-100%
Quindío	0	8	0	-100%
Risaralda	4	4	4	0%
San Andrés	0	0	0	-
Santander	16	0	0	-
Sucre	0	0	4	-
Tolima	0	0	0	-
Valle	27	4	12	200%
Vaupés	0	0	0	-
Vichada	0	0	0	-
Total nacional	193	128	169	32%

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional.

² Según la Policía Nacional, por homicidio colectivo (caso) se entiende el asesinato de 4 o más civiles (víctimas), efectuado por un mismo actor o grupo en un mismo periodo de tiempo.

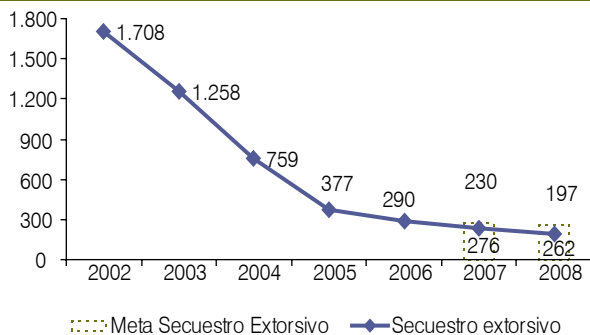
• **Secuestro extorsivo**

Entre 2007 y 2008, el número de secuestros extorsivos a nivel nacional disminuyó en 33 casos, equivalentes a una reducción de 14,3% en la comisión de este delito. Se destaca la reducción registrada en los departamentos de Boyacá (100%), Caldas (75%), Guajira (75%), Antioquia (60%), Bogotá (55,9%), Casanare (50%) y Córdoba (50%), principalmente. Sin embargo, en el caso de los departamentos de Cauca, Santander, Putumayo, Caquetá, Huila, Norte de Santander, Chocó y Cesar este delito aumentó durante el 2008. En relación con el periodo 2006-2008, este delito disminuyó 32% a nivel nacional.

Secuestro extorsivo por departamento



Secuestro extorsivo (Casos)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Secuestro extorsivo por departamento

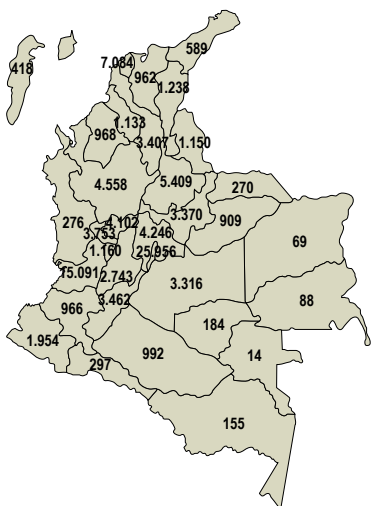
Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	0	0	0	-
Antioquia	42	30	12	-60%
Arauca	4	1	1	0%
Atlántico	3	0	2	-
Bogotá D.C.	29	34	15	-55,9%
Bolívar	15	3	3	0%
Boyacá	4	5	0	-100%
Caldas	2	4	1	-75%
Caquetá	14	9	13	44,4%
Casanare	7	4	2	-50%
Cauca	17	7	8	14,3%
Cesar	7	3	9	200%
Chocó	9	14	27	92,9%
Córdoba	1	2	1	-50%
Cundinamarca	7	6	5	-16,7%
Guainía	0	0	0	-
Guajira	1	4	1	-75%
Guaviare	1	0	0	-
Huila	7	3	5	66,7%
Magdalena	8	5	4	-20%
Meta	14	8	6	-25%
N/Santander	13	10	17	70%
Nariño	15	12	12	0%
Putumayo	3	6	8	33,3%
Quindío	0	0	1	-
Risaralda	11	4	4	0%
San Andrés	0	0	0	-
Santander	4	6	7	16,7%
Sucre	3	1	1	0%
Tolima	16	24	15	-37,5%
Valle	33	25	17	-32%
Vaupés	0	0	0	-
Vichada	0	0	0	-
Total nacional	290	230	197	-14,3%

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

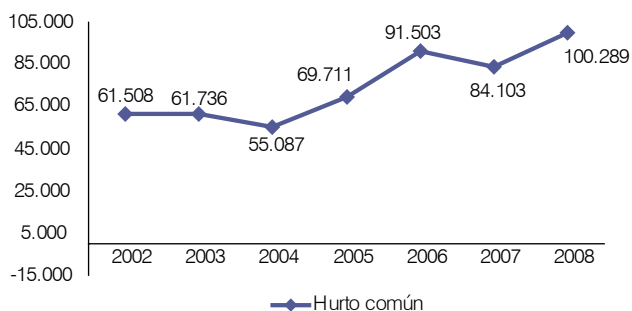
• **Hurto Común³**

Entre 2007 y 2008, el número de casos de hurto común se incrementó 19,2%, equivalente a 16.186 nuevos casos. Este delito disminuyó en los departamentos de Vichada, Vaupés, Guajira, Cundinamarca y Cauca. Se destaca el incremento de este delito en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Huila y Valle, así como en la ciudad de Bogotá.

Hurto Común por Departamentos



Hurto Común (Casos)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional.

Hurto Común por Departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	120	120	155	29,2%
Antioquia	3.978	3.056	4.558	49,1%
Arauca	263	205	270	31,7%
Atlántico	3.994	4.769	7.084	48,5%
Bogotá D.C.	22.568	21.275	25.956	22%
Bolívar	3.721	3.246	3.407	5%
Boyacá	2.460	2.147	3.370	57%
Caldas	3.801	3.361	4.102	22%
Caquetá	976	1.138	992	-12,8%
Casanare	775	604	909	50,5%
Cauca	1.187	1.099	966	-12,1%
Cesar	822	600	1.238	106,3%
Chocó	205	171	276	61,4%
Córdoba	637	722	968	34,1%
Cundinamarca	6.014	4.837	4.246	-12,2%
Guainía	72	35	88	151,4%
Guajira	730	937	589	-37,1%
Guaviare	107	96	184	91,7%
Huila	2.433	2.377	3.462	45,6%
Magdalena	917	943	962	2%
Meta	3.391	3.151	3.316	5,2%
N/Santander	792	681	1.954	68,9%
Nariño	797	1.007	1.150	94%
Putumayo	254	215	297	38,1%
Quindío	1.205	1.156	1.160	0,3%
Risaralda	3.430	3.328	3.753	12,8%
San Andrés	387	401	418	4,2%
Santander	5.529	5.002	5.409	8,1%
Sucre	923	781	1.133	45,1%
Tolima	2.762	2.502	2.743	9,6%
Valle	16.134	14.012	15.091	7,7%
Vaupés	33	44	14	-68,2%
Vichada	86	85	69	-18,8%
Total nacional	91.503	84.103	100.289	19,2%

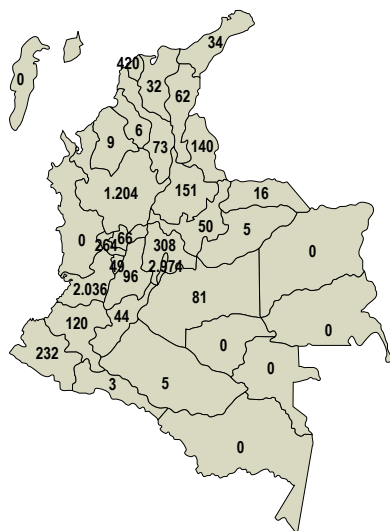
Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional.

³ Según la Policía Nacional, se entiende por hurto común, el apoderarse ilegítimamente de un bien ajeno mediante la utilización de diferentes tipos de modalidades, con el fin de obtener provecho para sí o para otro. Incluye hurto a residencias, comercio y personas.

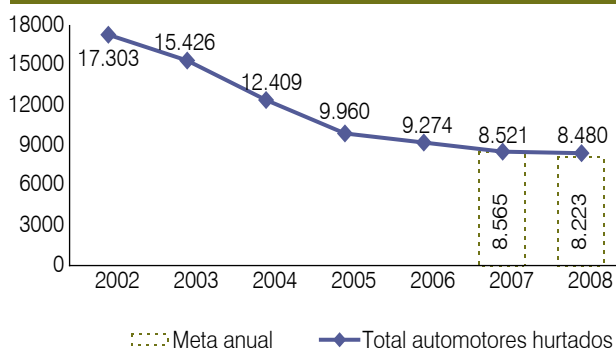
• Hurto de Automotores⁴

El número de automotores hurtados se redujo de 8.521 en 2007 a 8.480 en 2008. En 16 de los 32 departamentos y en Bogotá se presentó una reducción de dicho delito, en nueve departamentos se incrementó el número de casos registrados, mientras que en seis departamentos no se reportó ninguno. En Boyacá el número de casos se mantuvo estable. Entre 2006 y 2008, este delito se redujo 8,6% a nivel nacional.

Hurto de Automotores por Departamentos



Hurto de Automotores (Casos)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional -Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Hurto de Automotores por Departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	0	0	0	-
Antioquia	1.495	1.250	1.204	-3,7%
Arauca	16	11	16	45,5%
Atlántico	517	465	420	-9,7%
Bogotá D.C.	3.640	3.144	2.974	-5,4%
Bolívar	84	63	73	15,9%
Boyacá	76	50	50	0%
Caldas	77	87	66	-24,1%
Caquetá	11	7	5	-28,6%
Casanare	13	8	5	-37,5%
Cauca	182	143	120	-16,1%
Cesar	54	65	62	-4,6%
Chocó	0	0	0	-
Córdoba	3	3	9	200%
Cundinamarca	208	328	308	-6,1%
Guainía	0	0	0	-
Guajira	37	42	34	-19%
Guaviare	0	1	0	-100%
Huila	50	34	44	29,4%
Magdalena	46	38	32	-15,8%
Meta	123	93	81	-12,9%
N/Santander	143	135	140	3,7%
Nariño	143	138	232	68,1%
Putumayo	6	7	3	-57,1%
Quindío	91	60	49	-18,3%
Risaralda	230	250	264	5,6%
San Andrés	1	0	0	-
Santander	191	168	151	-10,1%
Sucre	12	9	6	-33,3%
Tolima	67	95	96	1,1%
Valle	1.757	1.827	2.036	11,4%
Vaupés	0	0	0	-
Vichada	1	0	0	-
Total nacional	9.274	8.521	8.480	-0,5%

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Cicri-Dijin Policía Nacional -Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

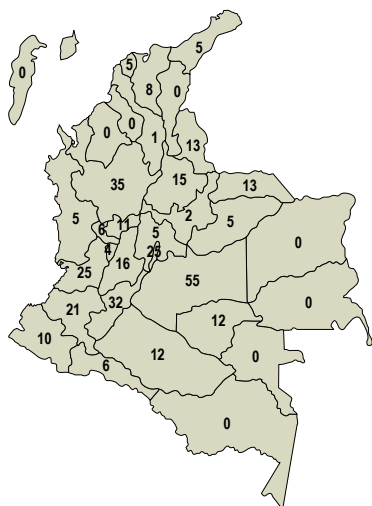
⁴ Según la Policía Nacional, se entiende por hurto de automotores, el apoderarse ilegítimamente de un vehículo ajeno mediante la utilización de diferentes modalidades, con el fin de obtener provecho para sí o para otro. No incluye hurto de motocicletas.

• Atentados Terroristas⁵

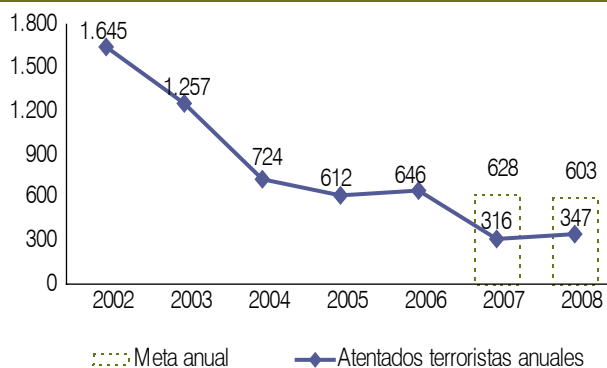
Al comparar los años 2007 y 2008, se evidencia un aumento de 9,8% en el número de atentados terroristas a nivel nacional. Este incremento se debe principalmente al aumento significativo en el número de casos registrados en los departamentos de Cundinamarca, Arauca, Bogotá, Guaviare, Meta y Antioquia. En 10 de los 32 departamentos se presentó una reducción en este delito, en siete departamentos no se registró ningún caso y en tres departamentos el número de atentados se mantuvo estable.

Entre 2006 y 2008, los atentados terroristas se redujeron en 46,3% a nivel nacional, principalmente en los departamentos de Córdoba, Cesar, Sucre, Vichada, Norte de Santander y Putumayo.

Atentados Terroristas por departamento



Atentado Terroristas (Casos por año)



Fecha de corte: 30 de junio de 2008 según reporte del 30 de agosto de 2008.
Fuente: Acción Social-Sipod.

Atentados Terroristas por departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	0	0	0	-
Antioquia	37	29	35	20,7%
Arauca	33	3	13	333%
Atlántico	7	5	5	0%
Bogotá D.C.	21	9	25	178%
Bolívar	18	1	1	0%
Boyacá	6	2	2	0%
Caldas	25	14	11	-21,4%
Caquetá	26	13	12	-7,7%
Casanare	6	3	5	66,7%
Cauca	25	22	21	-4,5%
Cesar	5	0	0	-
Chocó	5	2	5	150%
Córdoba	3	1	0	-100%
Cundinamarca	12	1	5	400%
Guainía	0	0	0	-
Guajira	16	2	5	150%
Guaviare	4	5	12	140%
Huila	27	30	32	6,7%
Magdalena	4	4	8	100%
Meta	63	38	55	44,7%
N/Santander	87	19	13	-31,6%
Nariño	32	16	10	-37,5%
Putumayo	39	20	6	-70%
Quindío	3	3	4	33,3%
Risaralda	10	13	6	-53,8%
San Andrés	0	0	0	-
Santander	23	14	15	7,1%
Sucre	2	0	0	-
Tolima	30	20	16	-20%
Valle	75	27	25	-7,4%
Vaupés	0	0	0	-
Vichada	2	0	0	-
Total nacional	646	316	347	9,8%

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Ministerio de Defensa -Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

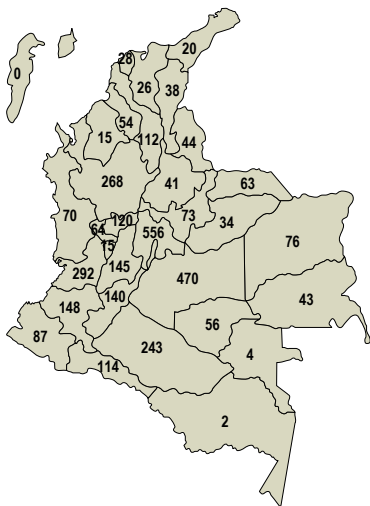
⁵ Desde el año 2008 la Policía Nacional dejó de contabilizar en esta variable los casos en los que se realizó desactivación del artefacto explosivo por parte de la Fuerza Pública. Adicionalmente, este cambio se aplicó a la contabilidad del año 2007.

INDICADORES DE LUCHA CONTRA LAS ORGANIZACIONES ARMADAS ILEGALES

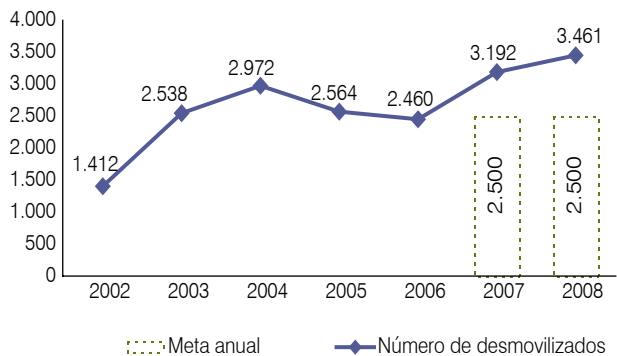
• Desmovilizados Individuales⁶

Durante el 2008, se desmovilizaron 3.461 miembros de grupos armados ilegales, 8% más que los desmovilizados el año anterior, superando el cumplimiento de la meta del año. Los departamentos en los cuales se presentó un mayor número de desmovilizaciones fueron Vichada, Guainía, Quindío, Huila, Magdalena, Meta, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Chocó, principalmente. Entre 2006 y 2008, el número de desmovilizados individuales en el territorio nacional se incrementó en 40,7%.

Desmovilizados Individuales por Departamento



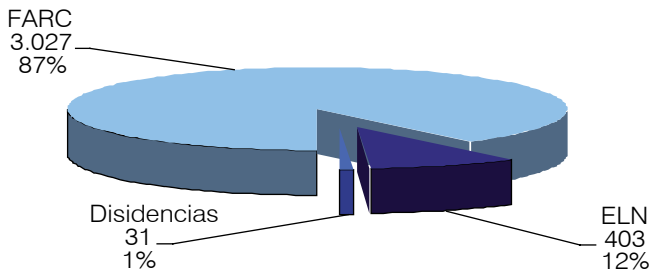
Desmovilizados Individuales (Personas)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado PAHD.

⁶ Según la Ley 795 de 2005 (Art. 9), se entiende por desmovilización, el acto individual o colectivo de dejar las armas y abandonar el grupo armado organizado al margen de la ley, realizado ante autoridad competente. En el artículo 11 se establecen los requisitos de elegibilidad para la desmovilización individual.

Desmovilizados Individuales por Grupo de Origen (Ene - jun 2008)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado PAHD.

Desmovilizados Individuales por Departamento

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	3	1	2	100%
Antioquia	288	358	268	-25%
Arauca	76	69	63	-9%
Atlántico	25	24	28	17%
Bolívar	58	90	112	24%
Boyacá	43	36	73	103%
Caldas	53	99	120	21%
Caquetá	186	208	243	17%
Casanare	69	36	34	-6%
Cauca	114	217	148	-32%
Cesar	96	35	38	9%
Chocó	19	41	70	71%
Córdoba	10	13	15	15%
Cundinamarca	467	612	556	-9%
Guainía	18	13	43	231%
Guajira	29	29	20	-31%
Guaviare	56	30	56	87%
Huila	44	61	140	130%
Magdalena	33	12	26	117%
Meta	175	225	470	109%
N/Santander	39	56	44	-21%
Nariño	137	156	87	-44%
Putumayo	76	109	114	5%
Quindío	24	6	15	150%
Risaralda	33	63	64	2%
San Andrés	0	0	0	-
Santander	71	79	41	-48%
Sucre	30	56	54	-4%
Tolima	119	97	145	49%
Valle	56	342	292	-15%
Vaupés	2	8	4	-50%
Vichada	11	11	76	591%
Total nacional	2.460	3.192	3.461	8%

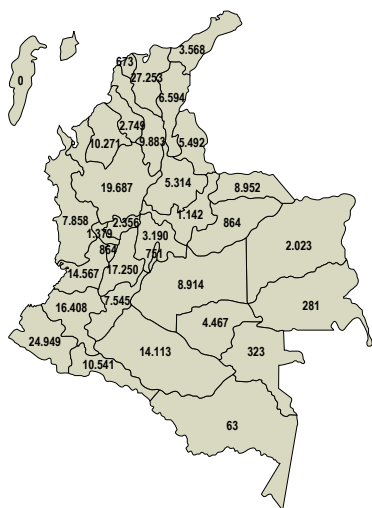
Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.
Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado PAHD.

• Desplazamiento Forzado

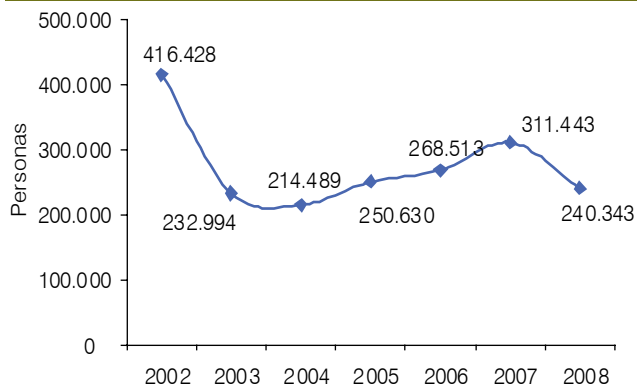
Entre 2007 y 2008, el número de personas víctimas del desplazamiento forzado disminuyó en 22,8%. Córdoba y Cauca fueron los departamentos en donde se registró un mayor incremento en el número de desplazados, mientras que el número de personas expulsadas disminuyó de manera significativa en Amazonas, Guainía y Sucre.

A nivel nacional, al comparar 2006 y 2008, se observa que el número de personas desplazadas se redujo en 10,5%, principalmente en los departamentos de Guajira, Amazonas, Sucre, Bolívar y Caldas. En Magdalena, Córdoba, Quindío y Nariño se observó un incremento en el número de víctimas del desplazamiento.

Personas desplazadas por departamento por año de expulsión



Desplazamiento Forzado (Personas)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Programa para la Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD).

Personas desplazadas por departamento por año de expulsión

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007 -2008
Amazonas	140	133	63	-52,6%
Antioquia	25.997	26.499	19.687	-25,7%
Arauca	8.925	11.090	8.952	-19,3%
San Andrés	0	0	0	0,0%
Atlántico	787	932	673	-27,8%
Bogotá	719	849	751	-11,5%
Bolívar	20.584	17.672	9.883	-44,1%
Boyacá	1.643	1.829	1.142	-37,6%
Caldas	4.758	4.097	2.356	-42,5%
Caquetá	19.094	17.967	14.113	-21,5%
Casanare	1.212	1.332	864	-35,1%
Cauca	13.290	14.928	16.408	9,9%
Cesar	11.910	11.642	6.594	-43,4%
Chocó	7.279	9.998	7.858	-21,4%
Córdoba	6.561	7.916	10.271	29,7%
Cundinamarca	3.174	4.491	3.190	-29,0%
Guainía	537	614	281	-54,2%
Guaviare	4.106	4.218	4.467	5,9%
Huila	6.562	8.946	7.545	-15,7%
La Guajira	8.708	5.558	3.568	-35,8%
Magdalena	16.510	29.897	27.253	-8,8%
Meta	16.661	12.817	8.914	-30,5%
Nariño	17.503	34.880	24.949	-28,5%
Norte de Santander	8.673	7.933	5.492	-30,8%
No identificado	731	70	59	-15,7%
Putumayo	11.897	14.215	10.541	-25,8%
Quindío	580	837	864	3,2%
Risaralda	2.102	2.526	1.379	-45,4%
Santander	7.354	8.767	5.314	-39,4%
Sucre	5.851	5.461	2.749	-49,7%
Tolima	16.873	21.051	17.250	-18,1%
Valle del Cauca	16.028	19.343	14.567	-24,7%
Vaupés	309	345	323	-6,4%
Vichada	1.455	2.590	2.023	-21,9%
Total Nacional	268.513	311.443	240.343	-22,8%

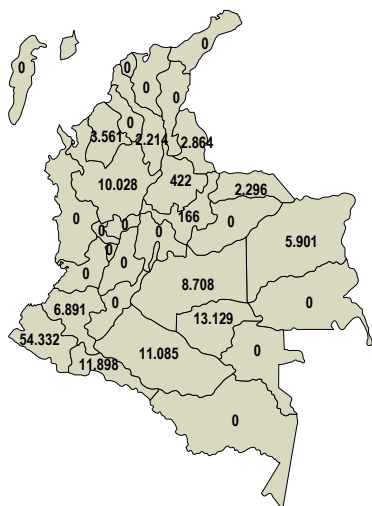
Fecha de corte: diciembre 31 de 2008 según reporte de febrero 28 de 2009

Fuente: SIPOD – Acción Social – Registro Único de Población Desplazada (RUPD)

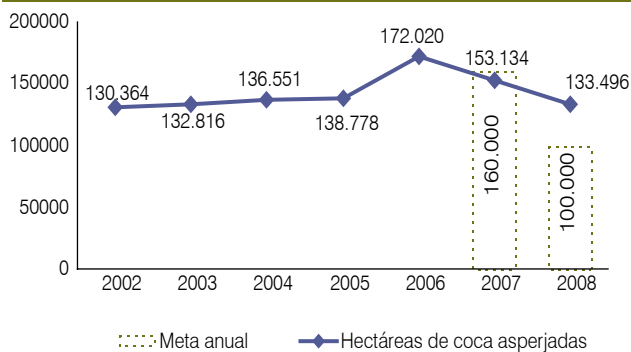
• Aspersión Aérea

Durante 2008, se asperjaron 133.496 hectáreas en el territorio nacional, 13% menos que en el año 2007. Los departamentos en los que se registró el mayor incremento de hectáreas asperjadas fueron Caquetá (11.085 ha), Cauca (6.891 ha), Nariño (54.332 ha), Guaviare (13.129 ha) y Norte de Santander (2.864 ha). En los departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia, Putumayo, Meta, Córdoba, Vichada y Arauca se asperjó un número menor de hectáreas durante el año 2008 con relación al 2007. En 17 departamentos del país y Bogotá no se reportaron hectáreas asperjadas.

Aspersión Aérea por departamento
(Hectáreas)



Aspersión Aérea
(Hectáreas)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008

Fuente: Ministerio de Defensa – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Aspersión Aérea por departamento
(Hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	0	0	0	-
Antioquia	18.093	27.058	10.028	-63%
Arauca	1.400	2.695	2.296	-15%
Atlántico	0	0	0	-
Bolívar	2.526	7.050	2.214	-69%
Boyacá	638	0	166	-
Caldas	1.068	284	0	-100%
Caquetá	5.336	5.084	11.085	118%
Casanare	0	0	0	-
Cauca	1.536	3.498	6.891	97%
Cesar	0	0	0	-
Chocó	0	0	0	-
Córdoba	5.588	6.259	3.561	-43%
Cundinamarca	41	0	0	-
Guainía	0	0	0	-
Guajira	0	0	0	-
Guaviare	15.123	10.880	13.129	21%
Huila	0	0	0	-
Magdalena	0	0	0	-
Meta	25.509	15.657	8.708	-44%
N/Santander	1.687	2.683	2.864	7%
Nariño	59.865	36.275	54.332	50%
Putumayo	25.722	26.766	11.898	-56%
Quindío	0	0	0	-
Risaralda	0	0	0	-
San Andrés	0	0	0	-
Santander	2.404	1.754	422	-76%
Sucre	0	0	0	-
Tolima	0	0	0	-
Valle	0	0	0	-
Vaupés	290	0	0	-
Vichada	5.195	7.193	5.901	-18%
Total nacional	172.020	153.134	133.496	-13%

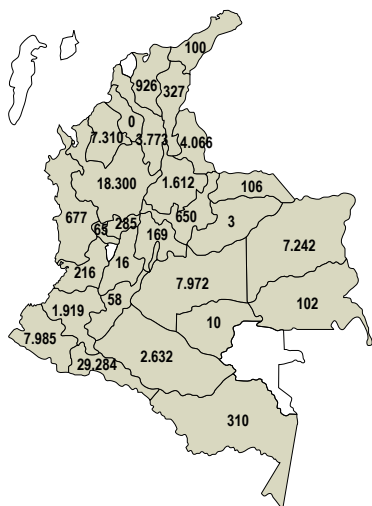
Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008

Fuente: Ministerio de Defensa – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

• Erradicación manual

Por su parte, los Grupos Móviles de Erradicación, lograron la erradicación manual de 96.115 ha de cultivos ilícitos durante 2008, 29.310 ha más que las erradicadas durante 2007. Los departamentos en donde se presentó un mayor incremento en el número de hectáreas erradicadas fueron: Vichada, Bolívar, Caquetá y Casanare. Entre 2006 y 2008, la erradicación manual se incrementó en más de 123% en el territorio nacional.

Erradicación Manual por Departamento



Erradicación Manual de cultivos ilícitos (Hectáreas)



Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008

Fuente: Ministerio de Defensa – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Erradicación Manual por Departamento (Hectáreas)

Departamento	2006	2007	2008	Var. % 2007-2008
Amazonas	15	274	310	13%
Antioquia	2.904	6.167	18.300	197%
Arauca	362	660	106	-84%
Bolívar	1.146	514	3.773	634%
Boyacá	1.529	921	650	-29%
Caldas	551	424	285	-33%
Caquetá	1.290	777	2.632	239%
Casanare	3	1	3	200%
Cauca	4.973	1.884	1.919	2%
Cesar	15	733	327	-55%
Chocó	421	834	677	-19%
Córdoba	2.141	3.141	7.310	133%
Cundinamarca	715	293	169	-42%
Guajira	304	189	100	-47%
Guainía	679	247	102	-59%
Guaviare	1.103	1.042	10	-99%
Huila	180	22	58	164%
Magdalena	481	588	926	57%
Meta	5.175	3.768	7.972	112%
Nariño	7.711	14.984	7.985	-47%
Norte de Santander	1.648	1.442	4.066	182%
Putumayo	5.118	24.469	29.284	20%
Risaralda	-	33	65	97%
Santander	2.325	2.555	1.612	-37%
Sucre	4	0	0	0%
Tolima	16	45	16	-64%
Valle del Cauca	427	208	216	4%
Vichada	44	590	7.242	1.127%
Ajuste	1.752	-	-	0%
Total Nacional	43.032	66.805	96.115	44%

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008

Fuente: Acción Social (Grupos Móviles de Erradicación) – Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

• OTROS INDICADORES

Nombre Indicador	Resultado 2006	Resultado 2007	Meta 2008	Resultado 2008	Porcentaje de Avance 2008	Meta 2009
Bandas delincuenciales y criminales al servicio del narcotráfico desmanteladas por información proveniente del DAS	2	1	4	8	200%	5
Casos de infraestructura de apoyo a las organizaciones terroristas desmanteladas por información proveniente del DAS	3	6	5	11	220%	6
Organizaciones de narcotraficantes y de lavado de activos desmanteladas por información proveniente del DAS	6	7	6	10	167%	7
Alertas generadas por el DAS para la prevención de atentados terroristas	1.513	975	1.800	376	21%	400
Personas detectadas desarrollando actividades de infiltración, penetración o fuga de información, en organizaciones del Estado	2	3	4	4	100%	5
Hechos delincuenciales en la red vial primaria al año	138	117	125	135	23%	118
Asaltos a poblaciones al año	4	1	3	0	100%	3
Nuevas instalaciones de Policía construidas en el territorio nacional	N.D.	9	144	23	16%	28
Nuevos servicios de policía en el territorio nacional	51	18	0	0	N.A.	30
Toneladas de clorhidrato de cocaína y base de coca incautadas	180	161	119	242	204%	111
Toneladas incautadas de insumos sólidos y líquidos	9.796	15.596	8.158	15.832	194%	7.321
Homicidios comunes (sin accidentes de tránsito)	17.479	17.198	15.550	16.140	69%	13.850
Nuevas ciudades y municipios con la línea 123 en funcionamiento	6	9	75	91	121%	10
Nuevas ciudades y municipios con sistemas de video de vigilancia en funcionamiento	14	8	12	12	100%	9

N.A.: No Aplica

N.D.: No Disponible

Fecha de corte: 31 de diciembre de 2008.

Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

2

EL CÁLCULO DEL GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD: UNA PROPUESTA METODOLÓGICA

Introducción

La evolución del Gasto en Defensa y Seguridad (GDS) en los últimos años ha sido uno de los temas más discutidos en foros económicos, políticos, sociales y académicos tanto civiles como militares. Este abierto interés por el tema está relacionado principalmente con tres eventos: la importancia relativa que ha adquirido el gasto en defensa y seguridad sobre el gasto público total, su relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y la necesidad de seguir mejorando las condiciones de seguridad del país.

Sin embargo, dada la diversidad de metodologías desarrolladas tanto a nivel nacional como internacional para el cálculo de dicho gasto, en ocasiones se generan confusiones a la hora de determinar el verdadero esfuerzo económico que el país realiza en este sector. Por esta razón, al analizar la magnitud, composición y evolución del gasto en defensa y seguridad, es importante hacer claridad sobre las metodologías y fuentes de información empleadas.

El objetivo de este documento, es hacer una descripción de las diferentes metodologías de cálculo del gasto en defensa y seguridad utilizadas a nivel internacional y nacional para el caso colombiano, y presentar la metodología recientemente desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Defensa Nacional en aras de lograr una mejor aproximación al cálculo de este rubro y estandarizar la información reportada por ambas instituciones.

2.1 Descripción de las Metodologías para el Cálculo del Gasto en Defensa y Seguridad (GDS)

• METODOLOGÍAS INTERNACIONALES

Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), han desarrollado metodologías propias para el cálculo del gasto en defensa, recolectan información a través de consultas a fuentes primarias, y publican series históricas para varios países⁷. De los organismos mencionados, el FMI y la ONU han incluido en sus reportes estadísticas del gasto militar colombiano.

Otras fuentes internacionales como SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), IISS (The Military Balance), VCI (DoS-ACDA), Banco Mundial y la CIA (The World Factbook) reportan información anual del gasto militar para diferentes países. Estos organismos no cuentan con una metodología de cálculo propia, a excepción de la CIA, estas entidades adoptan los principales criterios y términos conceptuales de la metodología OTAN, cuyas principales características se mencionarán más adelante⁸.

Metodología del FMI

Esta metodología tiene como objetivo medir el gasto consolidado que los gobiernos centrales de los países miembros del Fondo asignan a la defensa. Para su medición se hace uso de la clasificación de las funciones del gobierno (CFG) publicada por las Naciones Unidas y el cálculo incluye cinco grandes rubros: defensa militar, defensa civil, ayuda militar al exterior, investigación y desarrollo asociados a la defensa, y otros rubros tales como administración de asuntos de excombatientes, preparación y ejecución de legislación relacionada con la defensa, y producción de estadísticas y documentos sobre defensa.

⁷ La metodología de la CEPAL fue concebida en 2001 para realizar comparaciones del gasto militar entre Argentina y Chile. En el año 2005 se consideró su ampliación para generalizar su aplicación a otros países pero no se han presentado avances significativos en este sentido.

⁸ Probablemente, la fuente de información de gasto militar más reconocida a nivel internacional es la del SIPRI por su amplia cobertura y fácil acceso a través de su página de Internet <http://milexdata.sipri.org/>

Una de las principales características de esta metodología es que no incluye los gastos pensionales del personal militar en retiro, las misiones de ayuda militar, los hospitales de base, ni los recursos asignados a las escuelas y academias militares con planes de estudios análogos a los de las instituciones civiles.

Así mismo el FMI excluye de la estimación del gasto en defensa, los gastos relacionados con la seguridad interior. Estos servicios comprenden los gastos asociados a los servicios de policía, tribunales de justicia, y prisiones, entre otros, los cuales se encuentran contemplados en la función seguridad y orden público en un capítulo aparte.

Para el caso colombiano, el FMI reportó información del gasto en defensa durante el período 1990 - 1999, año a partir del cual estas cifras no han sido publicadas.

Metodología ONU

A través de su metodología, la ONU tiene como propósito estandarizar los informes internacionales sobre gastos militares en aras de fomentar la transparencia en materia de adquisición de armamento y aumentar la confianza entre los países. El sistema estandarizado de presentación de informes de gastos militares comenzó a aplicarse desde 1981 tras la aprobación de la resolución 35/142 B, "Reducción de los Presupuestos Militares". Desde entonces, más de 115 estados miembros han reportado información al menos en una oportunidad⁹.

Bajo esta metodología, los países reportan información de los gastos de personal militar, operaciones y conservación, adquisiciones (equipo, armamento y munición), construcciones (bases, instalaciones, y depósitos, entre otros), e investigación y desarrollo asociados al sector militar. El único dato que se encuentra disponible para Colombia en los reportes de la ONU corresponde al año 1995.

Metodología de la OTAN

La OTAN publica anualmente un reporte estadístico con las cifras de gasto en defensa para cada uno de sus países miembros. Según esta organización, el gasto en defensa se entiende como los "pagos hechos por un gobierno nacional (excluyendo autoridades regionales, locales y municipales) específicamente para responder a las necesidades de sus Fuerzas Armadas"¹⁰. Partiendo de esta definición, así como de varias aclaraciones metodológicas específicas o casos especiales sobre la inclusión y exclusión de varios rubros de gasto, se definen los siguientes agregados: costos operativos, adquisición y construcción, investigación y desarrollo y otros gastos.

Adicionalmente, la metodología de la OTAN registra el gasto en defensa para cada una de las fuerzas armadas y para las unidades administrativas que apoyan el funcionamiento de las mismas (por ejemplo los Ministerios de Defensa), lo que posibilita la comparación de información por tipo de fuerza.

• METODOLOGÍAS NACIONALES

En Colombia se han identificado diferentes fuentes estatales que publican cifras de gasto en defensa y seguridad, dentro de las más relevantes cabe mencionar:

Ministerio de Defensa Nacional (MDN):

El MDN como cabeza de sector, hace seguimiento presupuestal a todas las entidades que hacen parte de su organización. De este Ministerio depende la Fuerza Pública conformada por la Policía Nacional y las Fuerzas Militares, las entidades adscritas y vinculadas, las empresas industriales y comerciales del Estado y los entes autónomos (tabla No.1).

⁹ Cabe señalar que no hay continuidad en el reporte hecho por cada país, lo que implica que no sea posible extraer del informe publicado series temporales de más de cinco años.

¹⁰ OTAN, 2006. "Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defense". Press Release. December 18th.

Tabla 1. Organización del Sector Defensa y Seguridad

SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD		
Sector Central	Sector Descentralizado	
	Organismos Adscritos y Vinculados	Empresas
Mindefesa - Gestión General (1)	Caja de retiro de las FFMM (CREMIL)	Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía
Comando General FFMM	Instituto de Casas Fiscales Ejército	Industria Militar (INDUMIL)
Ejército Nacional	Defensa Civil	Satena
Armada Nacional	Club Militar	Corporación Industria Aeronáutica Colombiana -CIAC
Fuerza Aérea Colombiana	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (CASUR)	Hotel Tequendama
Dirección Sanidad Militar	Hospital Militar Central	Entes Autónomos
Dirección General Marítima	Agencia Logística FFMM	COTECMAR
Policía Nacional - Gestión General	Superintendencia de Vigilancia y Seguridad privada	Cículo de Suboficiales FFMM
Policía Nacional - Salud		Corporación Matamoros
Presupuesto Fuerza Pública	Presupuesto Establecimientos Públicos	Presupuesto Empresas Industriales y Comerciales

(1) La Gestión General incluye: Fondelibertad, Comisión Colombiana del Océano y Justicia Penal Militar
Fuente: MDN-Dirección de Estudios Sectoriales

En términos presupuestales, el sector central está constituido por la Fuerza Pública¹¹, cuyo presupuesto es asignado por la Ley General de Presupuesto. En tanto que el presupuesto del sector descentralizado, equivale a la suma de los recursos destinados a los organismos adscritos y vinculados¹², las empresas industriales y comerciales del Estado¹³ y los organismos autónomos¹⁴.

De esta manera, la medición del gasto en defensa y seguridad realizada por el MDN incluye todos los recursos de funcionamiento e inversión de las instituciones del sector, dentro de los cuales es importante señalar que se contempla el pago de pensiones de los militares retirados y el personal civil pensionado.

Hasta el año 2001, la información del gasto era consolidada con base en las apropiaciones anuales y la cuantificación de las modificaciones que éstas sufrían en cada vigencia. Actualmente, esta metodología se nutre de la información presupuestal del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público correspondiente a las asignaciones iniciales, definitivas y a la ejecución del presupuesto.

Departamento Nacional de Planeación (DNP):

El DNP ha adoptado la metodología de la OTAN como marco de referencia para la estimación del gasto en defensa y seguridad. La elección se debe a que esta metodología toma en cuenta tres casos especiales que tienen relación directa con las características del gasto en defensa y seguridad en Colombia: la inclusión en el cálculo del gasto en defensa de otras fuerzas armadas en el caso de que cumplan con varios criterios relacionados con la posibilidad de apoyo a operaciones militares, como es el caso de la Policía Nacional de Colombia; considerar como gasto en defensa el pago de pensiones a militares y civiles retirados; y la exclusión del cálculo los gastos que se hagan en materia de defensa civil.

Con base en esta metodología, el DNP realiza el cálculo del gasto en defensa y seguridad utilizando las cifras de ejecución de los presupuestos de funcionamiento e inversión de las siguientes entidades:

11 Vale la pena aclarar que la serie de gasto en Fuerza Pública que maneja el Ministerio de Defensa, incluye además de las Fuerzas Militares y de Policía, a las entidades de apoyo que conforman el sector central.

12 Establecimientos públicos cuyo presupuesto también es fijado a través de la Ley General de Presupuesto y cuentan con personería jurídica propia.

13 Organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley. Tienen personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial. El presupuesto de estas últimas es autorizado por el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS.

14 Entidades que por su naturaleza y funciones hacen parte de un sector particular para apoyar determinados estudios o actividades complementarias al mismo. Son autónomos, en tanto que su sistema financiero y contractual se rige por el derecho privado, el presupuesto es aprobado por sus respectivas juntas directivas y no hace parte del presupuesto general de la Nación.

Tabla 2. Entidades Incluidas en cálculo del GDS del DNP

Nombre de la Entidad	Tipo de gasto / Cuenta	
Mindefesa - Gestión General	1. Funcionamiento: gastos de personal, gastos generales, transferencias, gastos de operación comercial	
Comando General FFMM		
Ejército Nacional		
Armada Nacional		
Fuerza Aérea Colombiana		
Dirección Sanidad Militar		
Caja de Retiro de las FFMM (CREMIL)		2. Inversión
Hospital Militar Central		
Policía Nacional - Gestión General		
Policía Nacional - Salud		
Caja de Sueldos de Retiro Policía Nacional (CASUR)		

Fuente DNP – Subdirección de Seguridad y Defensa.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP):

El MHCP en su papel de regular, coordinar y ejecutar la política económica del Estado, incluye en el cálculo del GDS a todas las entidades que hacen parte del presupuesto general de la nación identificadas por la sección presupuestal No. 15 que corresponde a la gestión general del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y los establecimientos públicos, No. 16 para la Policía Nacional y No. 06 para el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)¹⁵. Los análisis de gasto de las empresas industriales y comerciales del Estado son realizados de manera independiente.

Contraloría General de la República (CGR):

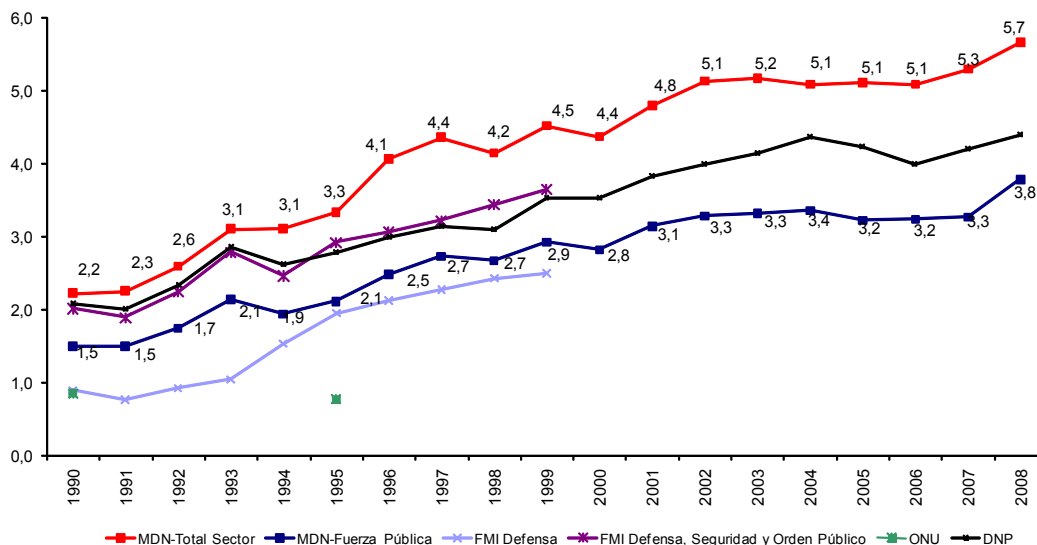
Por su parte, la CGR dentro de su labor de control fiscal, genera reportes sectoriales del uso de los recursos del erario público con base en los informes financieros que envía cada entidad como parte del proceso de rendición de cuentas, y con base en la información reportada en el SIIF. Los informes incluyen datos de apropiación presupuestal y compromisos para analizar la ejecución de los recursos durante la vigencia fiscal respectiva. Las entidades que se incluyen para el cálculo del gasto en el sector defensa y seguridad son las mismas señaladas anteriormente para el cálculo que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y tampoco incluyen la información de las empresas industriales y comerciales del Estado.

• COMPARACIÓN CIFRAS REPORTADAS PARA COLOMBIA POR LAS DIFERENTES FUENTES

En el siguiente gráfico se presentan las cifras reportadas por las diferentes entidades nacionales e internacionales que han presentado información del gasto en defensa para Colombia. Las diferencias radican principalmente en los criterios metodológicos, rubros de gasto y entidades incluidas por cada una de estas fuentes de acuerdo con los parámetros señalados en la sección anterior. En los dos casos se muestra como referente las cifras calculadas con las metodologías de cálculo del DNP y el Ministerio de Defensa.

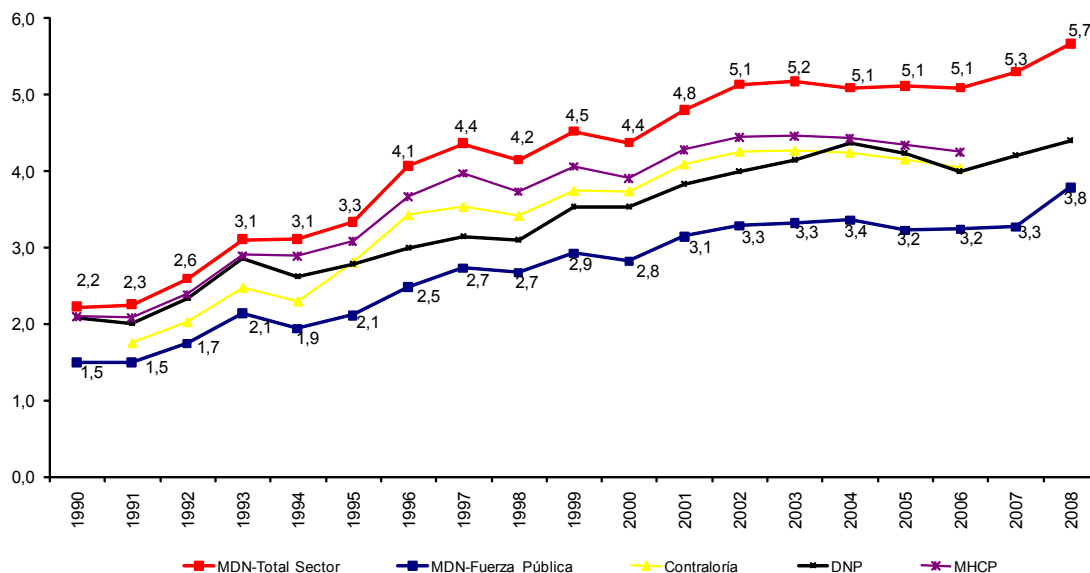
¹⁵ Dentro de la sección presupuestal No. 15 se incluye: Gestión general del Ministerio de Defensa, Comando General de las FFMM, Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Sanidad Militar, Hospital Militar, Caja de Retiro de las FFMM, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, Agencia Logística FFMM, Fondo Rotatorio de la Policía, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Club Militar y Defensa Civil. En la sección presupuestal No. 16 se incluye la gestión general de la Policía Nacional, y Dirección de Sanidad de la Policía, y dentro de la sección presupuestal No. 6 se incluye la gestión general del DAS y el Fondo Rotatorio del DAS.

GRÁFICA 1. GDS COMO % DEL PIB EN COLOMBIA: COMPARACIÓN CON METODOLOGÍAS INTERNACIONALES



Fuente: MDN, Fondo Monetario Internacional -FMI-, ONU y DNP

GRÁFICA 2. GDS COMO % DEL PIB: COMPARATIVO FUENTES NACIONALES



Fuente: MDN, CGR, DNP, MHCP

• ADOPCIÓN DE UNA NUEVA METODOLOGÍA DE CÁLCULO PARA COLOMBIA DNP- MDN

Particularidades de la Seguridad y Defensa en Colombia

Para definir el alcance de la medición del gasto en defensa y seguridad así como los rubros que serán incluidos dentro del cálculo, es necesario tomar en cuenta el contexto particular en el que el Estado colombiano debe cumplir su misión de garantizar el monopolio de la fuerza, mantener el equilibrio regional y neutralizar las amenazas al orden

democrático. En este sentido, es importante resaltar que salvo contadas excepciones como por ejemplo la guerra con el Perú entre 1932 y 1934, los riesgos externos no han constituido la principal fuente de amenaza para el país.

Los principales desafíos que ha afrontado Colombia en materia de seguridad y defensa durante los últimos cincuenta años, son principalmente de carácter asimétrico y se han presentado en el escenario interno, en consecuencia, la Fuerza Pública ha concentrado sus esfuerzos en neutralizar las acciones de los grupos armados ilegales. Adicionalmente, el fenómeno de la producción y tráfico de drogas ilícitas y sus efectos sobre la situación de violencia y criminalidad, ha demandado un fortalecimiento especial de las capacidades policiales y militares para contrarrestar las acciones del narcotráfico.

Estas particularidades del fenómeno de la violencia en el país, han incidido en la dificultad para trazar límites claros entre las misiones que por su naturaleza deberían ser competencia de la Policía Nacional y aquellas que le competen a las Fuerzas Militares, puesto que en Colombia, tanto las Fuerzas Militares como la Policía Nacional, participan en misiones de contrainsurgencia, contraterrorismo, y lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo.

De esta manera, las capacidades de las Fuerzas Militares se han enfocado hacia misiones de control de territorio que implican el uso de la fuerza al interior de las fronteras, lo que desde la perspectiva de muchos países es una situación atípica. Incluso, por su extenso dispositivo de presencia territorial, las demandas de la población local han llevado a los soldados a ejercer misiones que en otras circunstancias le corresponderían a la Policía o incluso a otras agencias del Estado.

Por su parte, la dinámica del crimen organizado y su relación con los grupos armados ilegales, ha conducido a que la Policía Nacional adapte sus niveles de entrenamiento, equipo y doctrina para poder hacer frente a dichas amenazas, lo cual ha generado que su organización y funciones se aparten de los estándares de otros cuerpos de policía del mundo, cuya misión se circunscribe a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, es importante mencionar que la experiencia colombiana ha demostrado que la producción de información de inteligencia, se constituye en insumo clave para afrontar con éxito las acciones de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales. En esta labor se comprometen estrategias y recursos de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, y el DAS.

Finalmente, es importante hacer alusión a un conjunto de actividades de apoyo logístico, salud y seguridad social, educación y vivienda, y apoyo en seguridad que son fundamentales para que la Fuerza Pública pueda cumplir con su misión. Dichas actividades son responsabilidad de los establecimientos públicos del sector a través de la provisión de productos y servicios que brindan a la Fuerza Pública.

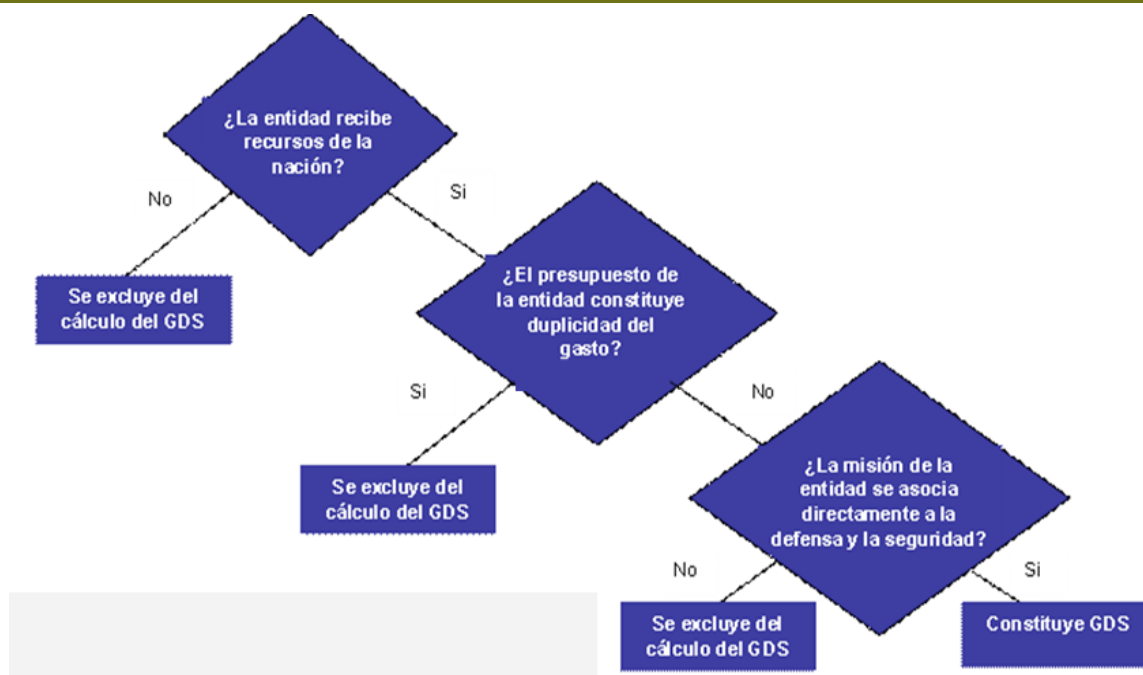
Es en este contexto que la metodología del gasto en defensa y seguridad, entendido como el esfuerzo de la sociedad colombiana para contar con unas capacidades que le permitan garantizar el control de territorio, la defensa de la soberanía nacional y la seguridad ciudadana, implica considerar los recursos destinados a las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y el DAS, así como los recursos públicos asignados a las entidades que sirven como apoyo directo al cumplimiento de la misión de estas entidades.

Análisis de criterios para determinar el grupo de entidades que constituyen GDS

La actual propuesta metodológica se apoya en un análisis de las características propias de las entidades que componen el sector, con el propósito de identificar aquellas que directamente participan en funciones de defensa y seguridad, y establecer las condiciones que permitan la agregación de los presupuestos de dichas entidades para obtener una cifra consolidada del GDS. Para el ejercicio, se consideró el listado de entidades presentadas en la tabla No.1, junto con el DAS y su Fondo Rotatorio.

Se parte del supuesto de que la totalidad de las entidades que conforma el sector central constituye GDS, teniendo en cuenta que dichas entidades conforman la estructura operativa y administrativa del sector. Por lo tanto, es el sector descentralizado el que se constituye en objeto de análisis para determinar si su presupuesto debe o no incluirse en el cálculo, para lo cual se definen los siguientes criterios:

GRÁFICA 3. CRITERIOS PARA DETERMINAR ENTIDADES QUE CONSTITUYEN GDS



MDN-Dirección de Estudios Sectoriales. DNP-Subdirección de Seguridad y Defensa.

En primer lugar, se evalúan las entidades que reciben recursos presupuestales de la Nación, excluyendo aquellas que tienen otra fuente de ingresos como los organismos autónomos. En este sentido, es necesario observar que las instituciones del sector descentralizado pueden funcionar total o parcialmente con aportes de la Nación, generar sus propios recursos, o estar constituidas por capital privado. La asignación de recursos de la Nación se da a través del presupuesto general de la nación y el Consejo Superior de Política Fiscal. Como se mencionó anteriormente, en los casos en que existe participación de capital privado, corresponde a la junta directiva de dichas entidades establecer el monto de los recursos asignados.

En segundo lugar, se identifica qué entidades pueden generar duplicidad del gasto teniendo en cuenta su interacción con otras entidades del sector. Generalmente, tales duplicidades son el resultado de convenios interadministrativos o entidades que conforman su capital a partir del aporte de miembros activos y retirados de la Fuerza Pública, por lo cual los mismos recursos afectan el presupuesto de dos entidades diferentes¹⁶.

Por último, con base en la misión de cada una de las entidades se analiza si estas entidades tienen funciones directamente relacionadas con la defensa y la seguridad.

¹⁶ Esta situación se presenta en el caso del Club Militar, entidad que recibe aportes de los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública, los cuales son deducidos de sus salarios y asignaciones de retiro. Una situación similar se presenta con el caso de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía las cuales suscriben convenios interadministrativos con las diferentes Fuerzas para la compra de bienes o servicios, tales transacciones se realizan a través del concepto Operación Comercial de la Agencia o del Fondo y generalmente se realizan con el presupuesto de gastos generales de las Fuerzas, afectando el presupuesto de las dos entidades participantes del convenio. Un ejemplo más de esta situación se presenta con las transacciones que se realizan con las empresas industriales y comerciales del sector.

En la Tabla No.3 se presenta el resumen del análisis realizado de acuerdo con los tres criterios anteriormente mencionados y se señalan las entidades que se incluirán en el cálculo del GDS.

Es importante resaltar que dentro del cálculo se incluyen los recursos del DAS, entidad que a pesar de no depender en términos organizacionales ni presupuestales del sector defensa, desempeña la importante labor de producir información de inteligencia, razón por la cual se incluye en el cálculo del GDS.

TABLA No. 3 CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS ENTIDADES QUE HACEN PARTE DEL GDS

Entidad	Criterios			Constituye GDS	Justificación
	Recursos presupuestales de la Nación	Implica duplicidad del gasto	Misión/ Función		
 Caja Retiro de las FFMM - CREMIL	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
 Agencia Logística de las FFMM	SI	SI (Sólo Gastos Operación Comercial)	SI	SI	Se deben descontar los gastos de operación comercial.
 Instituto de Casas Fiscales del Ejército	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
 Defensa Civil	SI	NO	NO	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
 Club Militar	SI	SI	SI	NO	Su capital está constituido por aportes de los miembros de la fuerza pública lo que implica duplicidad en el registro del gasto del sector.
 Caja Sueldos de Retiro de la Policía	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
 Fondo Rotatorio de la Policía	SI	SI (Sólo Gastos Operación Comercial)	SI	SI	Se deben descontar los gastos de operación comercial.
 Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	SI	NO	NO	NO	Su labor involucra el control, inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de seguridad privada.
 Hospital Militar Central	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
 Caja Promotora Vivienda Militar y de Policía	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector. Los recursos de la Nación que recibe son canalizados a través de las fuerzas.
 Industria Militar - Indumil	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
 Satena	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.

Entidad	Criterios			Constituye GDS	Justificación
	Recursos presupuestales de la Nación	Implica duplicidad del gasto	Misión/Función		
 Corporación de la Industria Aeronáutica CIAC	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
 Hotel Tequendama	SI	SI	SI	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
 Cotecmar	NO	NO	SI	NO	Los recursos de COTECMAR son recursos propios.
 Circulo Suboficiales de las FFMM	NO	NO	SI	NO	Entidad que no recibe presupuesto del Estado.
 Corporación Matamoros	NO	NO	SI	NO	Entidad que no recibe presupuesto del Estado.
 Universidad Militar Nueva Granada	SI	NO	NO	NO	Su misión se asocia indirectamente con el sector.
 DAS - Gestión General	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.
 Fondo Rotatorio del DAS	SI	NO	SI	SI	Cumple con los criterios.

Las entidades resaltadas en algunos de los criterios se excluyen del cálculo del GDS
Fuente: MDN - Dirección de Estudios Sectoriales. DNP - Subdirección de Seguridad y Defensa

En este orden de ideas, la organización del sector para fines de cálculo del gasto bajo la metodología propuesta se presenta en la Tabla No.4.

Tabla 4. ORGANIZACIÓN DEL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD QUE CONSTITUYE GDS

SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD		
Sector Central	Sector Descentralizado	Otras Entidades
Mindefesa - Gestión General (1)	Caja de retiro de las FFMM (CREMIL)	DAS - Gestión General
Comando General FFMM	Instituto de Casas Fiscales Ejército	Fondo Rotatorio del DAS
Ejército Nacional	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía (CASUR)	
Armada Nacional	Hospital Militar Central	
Fuerza Aérea Colombiana	Agencia Logística FFMM*	
Dirección Sanidad Militar	Fondo Rotatorio de la Policía*	
Dirección General Marítima		
Policía Nacional - Gestión General		
Dirección de Sanidad Policía Nacional		
Presupuesto Fuerza Pública	Presupuesto Establecimientos Públicos	Presupuesto DAS

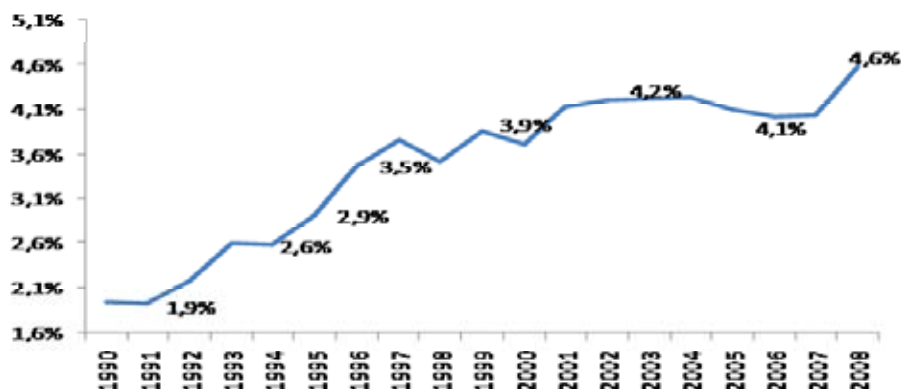
(1) La Gestión General incluye: Fondelibertad, Comisión Colombiana del Océano y Justicia Penal Militar
Fuente: MDN-Dirección de Estudios Sectoriales. DNP - Subdirección de Seguridad y Defensa

Es importante señalar que en esta metodología no se toman en cuenta los aportes que las entidades del sector reciben a través de convenios con empresas privadas y con gobiernos departamentales y municipales, tampoco se incluyen los gastos en seguridad que realizan las entidades territoriales, ni los recursos de cooperación internacional.

Cálculo del GDS METODOLOGÍA DNP-MDN

Con base en la metodología propuesta, se encuentra que desde comienzos de la década de los noventa, el gasto en defensa y seguridad ha presentado una tendencia creciente de manera que el esfuerzo económico del país en este sector ha pasado de 1.9% del PIB en 1990 a 4.6% en el año 2008 (Gráfica No. 3).

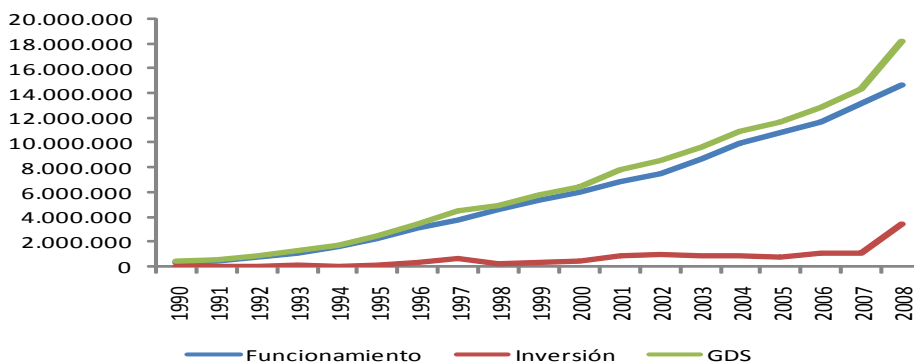
GRÁFICA 4. GASTO EN DEFENSA Y SEGURIDAD % PIB 1990-2008



Fuente: DNP-MDN

En cuanto a su composición, el rubro de mayor participación dentro del total, es el gasto en funcionamiento. En promedio, desde 1990 la participación de este rubro dentro del total fue del 89%, mientras que la participación promedio del presupuesto de inversión fue del 11%. Sin embargo, vale la pena resaltar que en el año 2008, gracias a la asignación de recursos extraordinarios al sector, el presupuesto de inversión del sector se triplicó con respecto a los promedios registrados entre 2002 y 2007 y alcanzó una participación del 19% dentro del GDS total en el último año (Gráfico No.4).

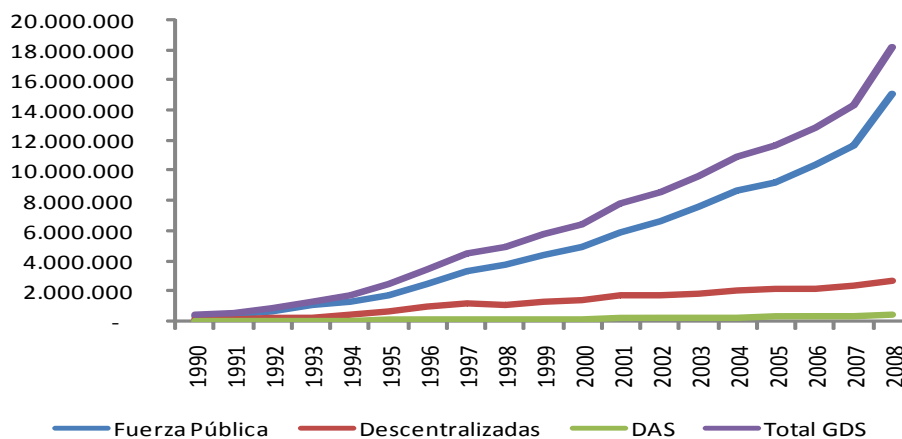
GRÁFICA 5. COMPOSICIÓN DEL GDS 1990-2008



Fuente: DNP-MDN

Finalmente, al analizar la participación de las diferentes entidades, se encuentra que el gasto total destinado a la fuerza pública concentró en promedio el 77% del gasto total entre 1990 y 2008. Por su parte, las entidades descentralizadas tuvieron una participación promedio del 20% y el DAS el 3% para el mismo período.

GRÁFICA 6. COMPOSICIÓN DEL GDS POR GRUPO DE ENTIDADES 1990-2008



FUENTE: DNP-MDN

Conclusiones

- Para el caso colombiano existe una amplia diversidad de metodologías y fuentes de información nacionales e internacionales relacionadas con el gasto en defensa y seguridad. Las cifras reportadas varían dependiendo de los criterios adoptados por cada entidad, lo cual hace necesario que para efectos del análisis del tamaño y la evolución del gasto en defensa en el país se requiera hacer explícitas las variables y la metodología empleada.
- Con el propósito de unificar criterios de cálculo y las cifras reportadas por el DNP y el Ministerio de Defensa, estas entidades han desarrollado de manera conjunta una nueva metodología para estimar los recursos destinados por el gobierno nacional al sector defensa y seguridad. Esta metodología se basa en criterios presupuestales que permiten evitar la duplicidad en los rubros incluidos, y se fundamenta en un análisis de la misión de cada una de las entidades que conforman el sector con el fin de determinar su relación directa con funciones de defensa y seguridad, lo cual la convierte en una buena aproximación para la medición del GDS en el país.
- Cabe anotar que la metodología desarrollada por el DNP y el Ministerio de Defensa no incluye el gasto en defensa y seguridad con cargo al presupuesto de las entidades territoriales del país, a los fondos y convenios nacionales con otras entidades del Estado o el sector privado, ni los recursos provenientes de la cooperación internacional.
- Finalmente, es clave señalar que junto con la provisión de seguridad y defensa es fundamental proveer una adecuada oferta de servicios y administración de justicia para garantizar el funcionamiento del Estado Social de Derecho en todo el territorio. El impacto que en términos de seguridad pueden alcanzar las acciones de la Fuerza Pública y el DAS contra los miembros de los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales, depende en gran medida de los procesos de judicialización de quienes hacen parte de estos grupos. Así mismo, la lucha contra la impunidad es un pilar del afianzamiento de la legitimidad estatal, que es a su vez el centro de gravedad de las acciones de la Fuerza Pública.

3

METODOLOGÍA DEL CÁLCULO DEL GASTO EN JUSTICIA

3.1. Particularidades del Sector Justicia en Colombia

El Sector Justicia desde el punto de vista del presupuesto General de la Nación, se agrupa en secciones y subsecciones.¹⁷ En las cuales se encuentran organismos con la función de administrar justicia tales como el Consejo Superior de la Judicatura como organismo que constitucionalmente es llamado a ser el ordenador del Gasto del Sector Jurisdiccional (Juzgados, Tribunales y Altas Cortes), la Fiscalía General de la Nación, ente con cláusula general de competencia para adelantar la investigación penal, su organismo adscrito, Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses, encargado de prestar apoyo técnico científico para la investigación y desarrollo del juzgamiento.

Así mismo, se encuentran otras entidades pertenecientes al ejecutivo que no obstante, no tener la función constitucional de administrar justicia, sí tienen la misión de ejecutar políticas formuladas por el Ministerio del Interior y de Justicia, tal es el caso del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –Inpec–, y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Empero, otras metodologías agrupan entidades que si bien no pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público o la Rama Judicial propiamente dicha, al cumplir otra función esencial del Estado como ser órganos de control, apoyan a esta última en la defensa del interés general y defensoría pública dentro de un proceso judicial, como es el caso del Ministerio Público.

Vale la pena advertir, que entidades que cumplen el papel de auxiliares a la justicia, como aquellas que desarrollan funciones de policía judicial, no son incluidas en el gasto del Sector Justicia, si no se miden en el sector defensa, con excepción del Cuerpo Técnico de investigación –CTI–.

3.1.1. Entidades que administran justicia (Rama Judicial):**Sector Jurisdiccional**

Conformado por el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales y Despachos Judiciales. A cada uno de estos órganos se asigna anualmente un presupuesto de funcionamiento, mientras que los rubros de inversión son asignados directamente al CSJ, quien administra los recursos.

Esta última institución es un órgano de origen constitucional, con dos salas: Jurisdiccional y Disciplinaria, y Administrativa, la primera con funciones jurisdiccionales propiamente dichas y la segunda, encargada de ejercer la Administración del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura es la encargada de diseñar y aprobar el Presupuesto de la Rama y el Plan Sectorial del mismo.

Fiscalía General de la Nación

Órgano de origen constitucional, encargado de adelantar el ejercicio de la acción penal e investigar los hechos que revistan las características de delito. Aunque dentro del organigrama del Estado pertenece a la Rama Judicial, hace parte de una sección del Presupuesto General de la Nación diferente al del Consejo Superior de la Judicatura, en atención a la autonomía presupuestal y administrativa con que cuenta.

¹⁷ De acuerdo con la agrupación realizada en la Ley del Presupuesto General de la Nación, el sector Interior y Justicia se divide en dos subsectores: el primero Interior y Justicia, correspondiente a la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas Nasa Ki We, la Dirección Nacional de Estupefacientes, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, el Ministerio del Interior y de Justicia (gestión general), y la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otras entidades adscritas; y el segundo el Jurisdiccional, compuesto por la Rama Judicial (Consejo Superior de la Judicatura –órgano administrativo–), la Fiscalía General de la Nación, y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Establecimiento Público de carácter científico y técnico, adscrito a la Fiscalía General de la Nación, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que organiza y controla el Sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia. Su misión es prestar auxilio y soporte técnico científico a la administración de justicia en lo relacionado con medicina legal y ciencias forenses.

3.1.2. Órganos que ejercen la función de policía judicial permanente (DAS, Policía Judicial de la Policía Nacional, CTI)

Estos órganos sirven de apoyo en la investigación penal, para lo cual adelantan materialmente la práctica de diligencias y procedimientos dispuestos por la Fiscalía.

De estos órganos se considera el ejercicio de la función de policía judicial, el apoyo técnico científico a la Fiscalía y la función pericial como auxiliares de la justicia en diferentes jurisdicciones y especialidades.

3.1.3. Entidades auxiliares de la Justicia (ICBF Justicia Penal para Adolescentes)

En el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, el ICBF define los lineamientos técnicos para la ejecución de medidas pedagógicas. Los defensores y defensoras de familia del Instituto participan en todas las actuaciones procesales en garantía de los derechos de los adolescentes. Los defensores y defensoras de familia también se encargan de verificar la garantía de derechos y las medidas para su restablecimiento. En los lugares donde no hay defensorías de familia, subsidiariamente se encargan de ello las comisarías de familia o los inspectores de policía, respectivamente.

3.1.4. Instituciones encargadas de la justicia no formal.

De acuerdo con el Ministerio del Interior y de Justicia, la Dirección de Acceso a la Justicia es la dependencia encargada de involucrar la acción de la Rama Ejecutiva en la justicia. Promueve programas, alianzas y ejecuta proyectos orientados al fortalecimiento de la justicia, el acceso de los ciudadanos a ella y la utilización de mecanismos formales y alternativos de solución de conflictos, con el fin de apoyar procesos de convivencia pacífica.

3.1.5. Entidades relacionadas con la Función del Poder público de Administrar Justicia:

Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio a través de su Viceministerio de Justicia, se encarga de formular la política de gobierno en materias de: acceso a la justicia, justicia formal y del derecho, gestión jurídica pública, defensa jurídica del Estado, ordenamiento jurídico, justicia transicional, política criminal, penitenciaria y carcelaria, problema mundial de drogas, y asuntos notariales y registrales.

Superintendencia de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro es un organismo que goza de autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia. Su misión consiste en garantizar la guarda de la fe pública en Colombia mediante la prestación del servicio público registral y la orientación, inspección, vigilancia y control del servicio público notarial.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Establecimiento Público adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, encargado de Administrar el Sistema Penitenciario y Carcelario, garantizando el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, la detención precautelativa, la seguridad, la atención social y el tratamiento penitenciario de la población reclusa, en el marco de los derechos humanos.

Defensoría del Pueblo

Entidad de origen constitucional pertenece al Ministerio Público, tiene autonomía administrativa y presupuestal, y es la encargada de defender los derechos humanos, así como organizar la defensoría pública dentro de un proceso judicial.

Procuraduría General de la Nación

Entidad de origen constitucional, máxima instancia del Ministerio Público, entidad con autonomía presupuestal y financiera, encargada entre otros de velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como defender los interés de la sociedad, como por ejemplo dentro de un proceso judicial.

3.2. Descripción de las metodologías para el cálculo del gasto, fuentes y análisis de factores comunes y diferenciales

Actualmente, dos entidades del Estado calculan el gasto en el Sector Justicia en el país: el Departamento Nacional de Planeación (DNP),¹⁸ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Y a nivel internacional, se cuenta con los datos recopilados por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), un organismo creado en 1999 por las instituciones del Sistema Interamericano, cuyos miembros son los países de la Organización de Estados Americanos (OEA).¹⁹

A manera informativa, en el numeral 3.2.1. de este documento se incluye la metodología y los criterios básicos para el cálculo del presupuesto del Sector Justicia, definido por el CEJA, con fin de hacer comparables internacionalmente estos gastos.

En cuanto al DNP y al MHCP, se utiliza la misma fuente de información: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).²⁰ Por lo tanto, las divergencias que se presentan en los cálculos del presupuesto del Sector, se deben a las entidades que se agregan y a la participación que se asigna al presupuesto del Ministerio del Interior y de Justicia en el Sector.²¹

En la Rama Ejecutiva del Poder Público se contabilizan las siguientes entidades: el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario Inpec, la Superintendencia de Notariado y Registro, y el Ministerio del Interior y de Justicia (gestión general); empero, como se explicará en los párrafos subsiguientes, dependiendo de la metodología que se utilice, se incluyen otras entidades, pertenecientes a la Rama Ejecutiva y Órganos Autónomos y de Control, tales como: la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo (Ministerio Público).

¹⁸ En el Departamento Nacional de Planeación, dos dependencias calculan independientemente el gasto del Sector Justicia: la Dirección de Estudios Económicos y la Dirección de Justicia y Seguridad.

¹⁹ Ver <http://www.cejamericas.org/>.

²⁰ Sistema de Integrado de Información Financiera es una herramienta modular automatizada, administrada por el MHCP. Allí, se registran en su totalidad las transacciones con efectos económico financieros realizadas por los organismos que están conectados en línea con el Sistema.

²¹ En el caso del Ministerio del Interior y de Justicia no es posible distinguir de manera precisa el gasto en funcionamiento asignado al Sector Justicia, con respecto al del Interior. Por ello, según la metodología que se emplee, el DNP y el MHCP han optado por incluir uno u otro porcentaje del presupuesto de esa entidad en el cálculo del Gasto del Sector.

3.2.1. Metodología Centro de Estudios de Justicia de las Américas –CEJA²²

Internacionalmente, el CEJA ha fijado unos criterios de aplicación general para medir el presupuesto utilizado en el Sector Justicia, con el fin de hacer comparables estos rubros entre los distintos países latinoamericanos. Así, en el marco del Plan Iberoamericano de Estadística Judicial Pliej, como punto de partida se han considerado el costo del funcionamiento de los tribunales de justicia (en general de todos los tipos de tribunales coherentes con la definición de casos ingresados), así como de las funciones de apoyo que hacen posible el funcionamiento y desarrollo de esos tribunales, con las siguientes consideraciones:

Respecto a lo que se debe incluir se cuenta:

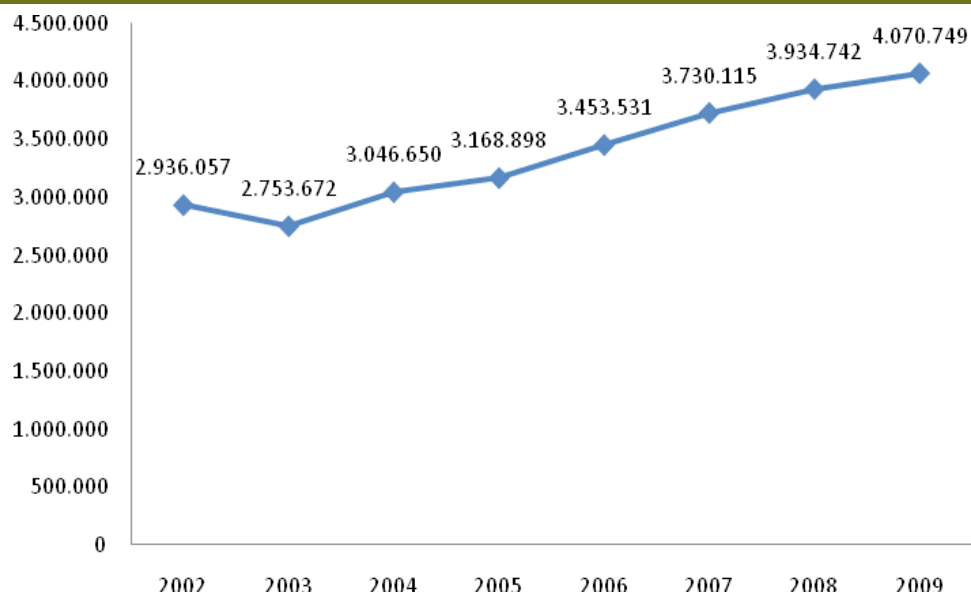
- El costo de los tribunales de justicia, por materia e instancia. En cada caso se considera a jueces, secretarios, auxiliares, asistentes y demás personal que trabaje directamente bajo la esfera de un “tribunal”, cualquiera sea la organización de éste.
- El costo del aparato administrativo que presta apoyo para que funcionen los tribunales. Dentro de este aparato administrativo se considerarán las funciones clásicas de administración (tales como pago de nómina o salarios, proveeduría, mantenimiento, apoyo informático, finanzas, centros de documentaciones, bibliotecas, relaciones públicas, publicaciones, servicios de bienestar, entre otros), las funciones de desarrollo (como planificación, estudios, estadísticas, informática, entre otros) y otras como la administración de la carrera funcionaria, que incluye en algunos países el sistema de nombramientos y evaluación que es llevado por los Consejos de la Judicatura o Magistratura y el régimen disciplinario; y la capacitación y formación, lo que incluye a las escuelas judiciales que en algunos casos están separadas institucionalmente de la Rama Judicial.
- Adicionalmente, se debe considerar a la justicia de paz, aunque ésta no forme parte de manera formal del Poder Judicial, e incluso aunque su financiamiento no provenga del presupuesto del Poder Judicial.
- De acuerdo con la definición de casos ingresados, deberán incluirse también los recursos destinados al funcionamiento del Tribunal Constitucional, si este fuese independiente de los Tribunales de Justicia Ordinarios.
- Para los países federales, se considerará el presupuesto de los poderes judiciales federales y estatales o provinciales.
- Se debe incluir el presupuesto de los órganos competentes para tramitar casos de menores de edad, en aquellos países en que éstos estén fuera de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios de justicia.
- Respecto a lo que se excluye explícitamente, aunque orgánicamente forme parte de lo que se entiende por Poder Judicial en un país, se cuenta:
 - Sueldos de jubilación.
 - La Defensoría Pública.
 - El sistema de notariado y registros.
 - El Ministerio Público o Fiscalía.
 - La Policía Judicial.
 - Organismos auxiliares de la administración de justicia, como por ejemplo el Servicio de Medicina Forense.

²² Ver CEJA, Plan Iberoamericano de Estadística Judicial Informe final. XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, Brasilia marzo de 2008.

3.2.2. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por su parte, el MHCP incluye en el cálculo del gasto del Sector, todo el presupuesto (tanto inversión como funcionamiento) del subsector Jurisdiccional, además los recursos asignados al Inpec y específicamente la inversión en las 11 cárceles descritas en los Conpes 3277 de 2004 y 3412 de 2006, cuya ejecución está a cargo del MIJ. En el gráfico 1 se presentan los cálculos del MHCP a precios constantes de 2009, entre 2002 y 2009.

GRÁFICA 1. Presupuesto total Sector Justicia 2002 - 2009, MHCP
Millones de pesos de 2009

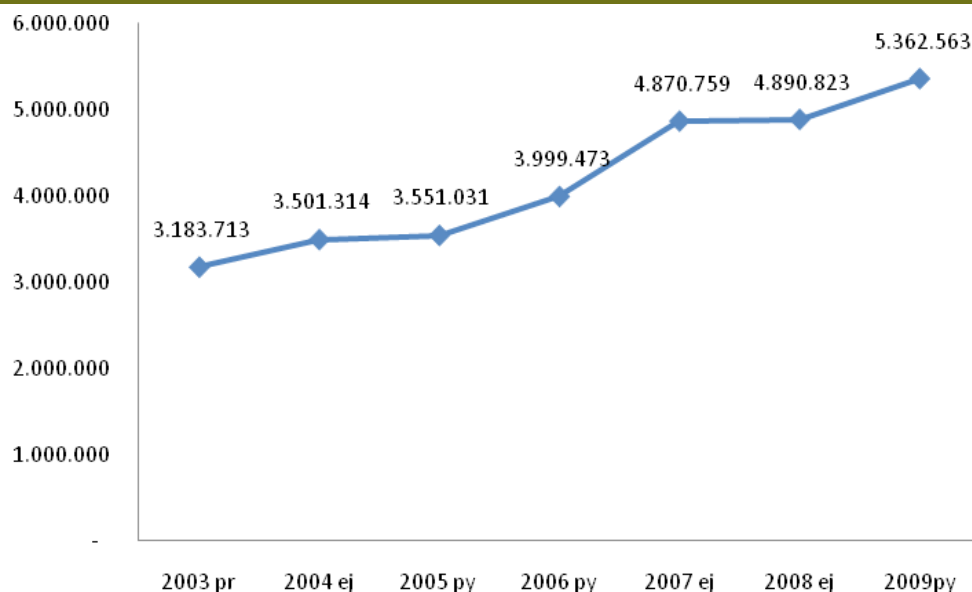


Incluye: Infraestructura penitenciaria y carcelaria (MIJ), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Fuente: MHCP Cálculos DNP-DJS-SJ.

3.2.3. Cálculos Dirección de Estudios Económicos (DNP)

Desde 1996, la Dirección de Estudios Económicos (DEE) del Departamento Nacional de Planeación, ha calculado y presentado en el Boletín de Indicadores de Coyuntura Económica mensuales el gasto en el Sector Justicia. De acuerdo con los criterios establecidos desde entonces, la DEE cuenta el presupuesto de las entidades del Ministerio Público (Procuraduría y Defensoría), Rama Judicial (Sector Jurisdiccional, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses), la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Dirección Nacional de Estupefacientes, y el 50% de la gestión general del Ministerio del Interior y de Justicia, el restante 50% se aplica al Sector Interior. En el gráfico 2 se presentan los cálculos de la DEE a precios constantes de 2009, entre 2003 y 2009. En el gráfico 2 se presentan los cálculos de la DEE a precios constantes de 2009, entre 2003 y 2009.

GRÁFICA 2. Presupuesto total Sector Justicia 2003 - 2009, DNP - DEE
Millones de pesos de 2009



Incluye: 50% presupuesto MIJ, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Dirección Nacional de Estupefacientes, Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio Público, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Pr: Preliminar; Py: Proyectado; Ej: Ejecutado

Fuente: DNP - DEE. Cálculos DNP-DJS-SJ.

3.2.4. Cálculos Subdirección de Justicia (DNP)

Como la DEE, la Subdirección de Justicia (SJ) incluye en el cálculo del gasto del Sector, la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y de la Rama Ejecutiva del Poder Público al Inpec, a la Superintendencia de Notariado y Registro, y la gestión general del Ministerio del Interior y de Justicia. En esta última entidad, se toma todo el presupuesto de funcionamiento, y se hace una clasificación, por tipo de proyecto de inversión, de aquellos cuyo enfoque se dirige al Sector Justicia y los que se dirigen al Sector Interior. Así, se incluyen los proyectos relacionados con la construcción de las cárceles descritas en los Conpes 3277 de 2004 y 3412 de 2006, los programas de acceso a la justicia y los concernientes a la defensa judicial de la nación, principalmente.

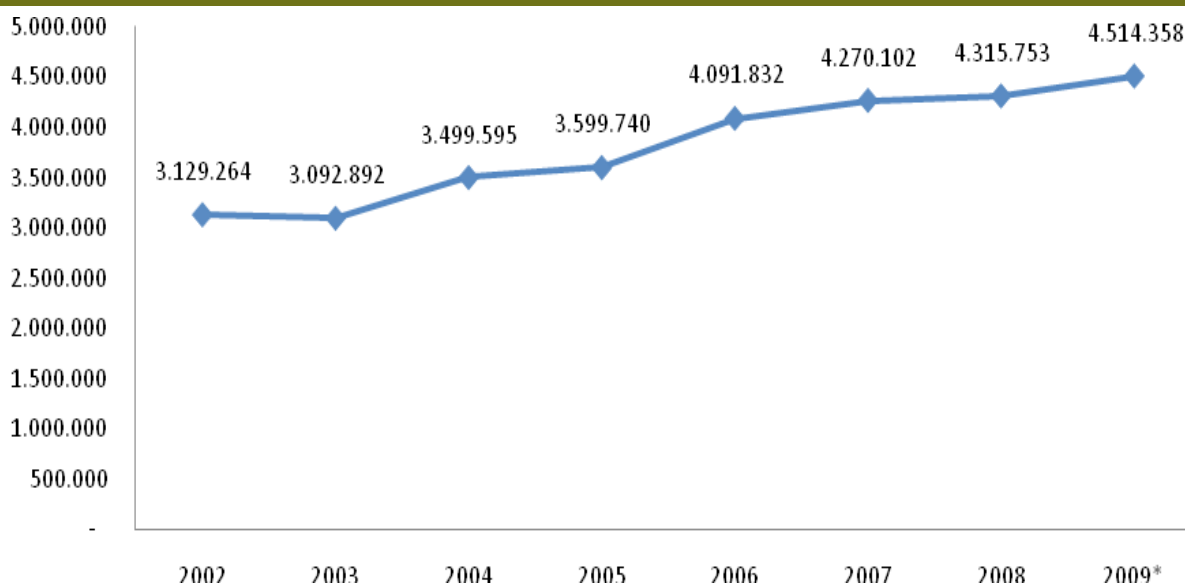
En comparación con los cálculos de los demás organismos, la SJ considera en su totalidad los rubros de funcionamiento del Ministerio del Interior y Justicia (gestión general).²³

Así mismo, la Subdirección de Justicia considera que no debe incluirse en el cálculo el proyecto de inversión "Implementación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión del Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985", de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). De acuerdo con la Ley mencionada, el 25% de los recursos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamientos de escrituras, destinados a la SNR, deben financiar la infraestructura penitenciaria y carcelaria; y otro 25% la infraestructura de despachos judiciales. Tales recursos recaudados y distribuidos por esa entidad ya se incluyen en los presupuestos de inversión de las entidades correspondientes, razón por la cual, se excluyen del presupuesto de la SNR. En el gráfico 3 se presentan los cálculos de la SJ a precios constantes de 2009, entre 2002 y 2009.

²³ Dadas las dificultades que actualmente se presentan para clasificar el presupuesto de funcionamiento del MIJ en el Sector Justicia o en el de Interior, la SJ incluye el valor completo de éstos recursos en el cálculo del Sector.

En el gráfico 4 se muestra la participación del gasto del Sector Justicia en el PIB, de acuerdo con las metodologías descritas anteriormente. Como se observa, los cálculos de la DEE, fluctúan alrededor del 1% del PIB desde 2007, debido principalmente al incremento en el presupuesto de la Dirección Nacional de Estupefacientes, el cual aumentó en términos reales, entre 2006 y 2007 en un 140% y entre 2008 y 2009 en un 106%. En contraste, el gasto calculado por la SJ y el MHCP tiene un comportamiento estable a lo largo del periodo analizado, ubicándose por debajo del 0,9% del PIB y del 0,8% del PIB, respectivamente.

GRÁFICA 3. Presupuesto total Sector Justicia 2002 - 2009, DNP-DJS-SJ
Millones de pesos de 2009



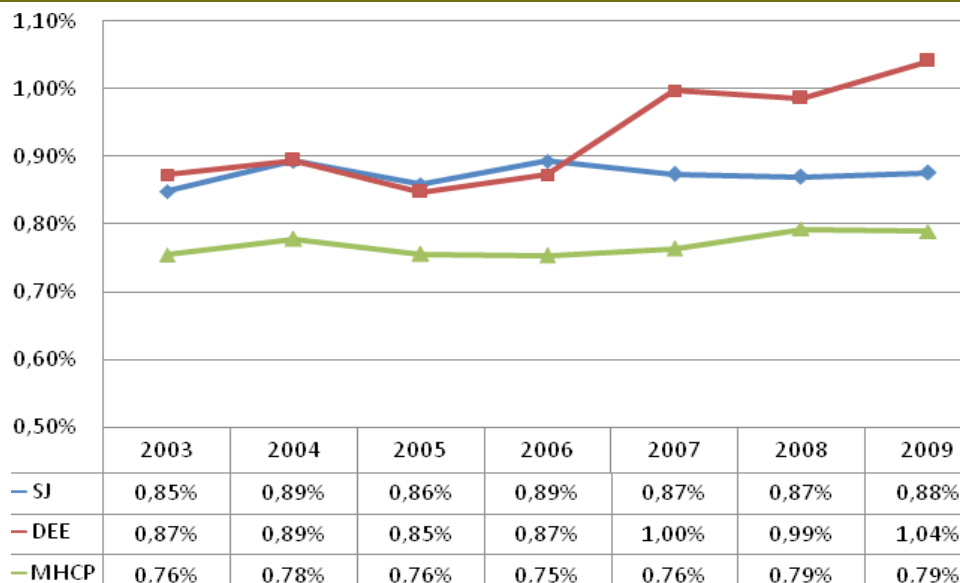
Incluye: Presupuesto funcionamiento MJ, presupuesto inversión Sector Justicia MJ, Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Superintendencia de Notariado y Registro.

Nota 1: los recursos presentados no incluyen el proyecto de inversión de la SNR "Implantación convenio para ejecución de proyectos de inversión para el Sector Justicia en desarrollo de la Ley 55 de 1985".

* Apropriaciones iniciales 2009.

Fuente: SIIF. Cálculos DNP-DJS-SJ.

GRÁFICA 4. Participación del Gasto del Sector Justicia como proporción del PIB, según metodología
Porcentajes



*SJ, Subdirección de Justicia DNP. DEE, Dirección de Estudios Económicos DNP. MHCP Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Fuente: SIIF, DMPM-Umacro-DNP. Cálculos DNP-DJS-SJ.

Conclusiones

- Actualmente, las entidades que realizan los cálculos del gasto en el Sector Justicia en Colombia, aún no tienen consensos sobre la metodología más precisa, que deba ser utilizada de manera oficial. De hecho, cada organismo (DNP y MHCP) realiza sus propios cálculos de manera independiente, de acuerdo con los criterios y políticas que cada uno considera al respecto.
- La Subdirección de Justicia del DNP, por su parte, ha hecho el ejercicio de descomponer de forma precisa el presupuesto de inversión del Ministerio del Interior y de Justicia, según su destinación al Sector Justicia o al del Interior (MIJ), lo cual constituye un avance significativo en la depuración de estos rubros. En cuanto a los recursos de funcionamiento del MIJ, la SJ propone ampliar ese mismo ejercicio también a ese tipo de gasto, de manera consensuada tanto con el MIJ como con el MHCP.
- En ese sentido, hace falta que las entidades encargadas del presupuesto del Sector Justicia, así como aquellas que lo conforman, lleguen a acuerdos y definiciones básicas que permitan realizar los cálculos del gasto de una manera más precisa, aclarando las razones por las cuales se incluyen o se excluyen entidades como la Dirección Nacional de Estupeficientes, el Ministerio Público, la participación del presupuesto del MIJ en el Sector, o la consideración de los demás órganos de Policía Judicial, por ejemplo. Tales acuerdos deben ser coherentes con las metodologías de cálculo internacionales, como la descrita por el CEJA.