



Pie de fuerza militar y capacidades de las fuerzas militares en la disminución del conflicto y la construcción de la paz 2008 – 2017

Para enfrentar la prodigalidad de las amenazas graves o inminentes de la situación actual del país, el Gobierno recurre con frecuencia al Ejército para contener asuntos que tienen que ver con el orden público o la seguridad ciudadana, combatir el crimen organizado y el narcotráfico, así como para atender desastres, tragedias o rescates, para la protección y sostenimiento del medio ambiente, para obras de infraestructura de desarrollo y en tareas logísticas para mejorar la cobertura de programas del Gobierno contra la pobreza.

La Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, consiente del cambio que vive el país frente a la reducción del conflicto armado y la construcción de la paz, ha

realizado un análisis y evaluación del pie de fuerza militar y las capacidades militares, durante el periodo 2008 – 2017; desde el punto de vista de las finanzas públicas y el presupuesto destinado al funcionamiento de las Fuerzas Militares, en materia de gastos personal, equipamiento militar, capacidades y asignaciones de retiro.

La convivencia pacífica involucra la paz¹ como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, por lo cual resulta trascendental el rol que cumplen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para la consecución de este fin; en Colombia la situación de conflicto interno que se ha vivido en las últimas décadas, ha conducido a que las competencias atribuidas a las Fuerzas Militares respecto de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; y de otro lado, las asignadas a la Policía Nacional, respecto de preservar el orden público para asegurar la convivencia pacífica de los habitantes, se hayan vuelto difusas teniendo que asumir en determinado momento por las Fuerzas Militares la preservación del orden público interno y por la Policía la participación en acciones militares.

En este contexto, se han realizado importantes esfuerzos económicos encaminados a sufragar los gastos del Sector Defensa, cuyos componentes más relevantes se centran en el sostenimiento del pie de fuerza militar, los equipos, la infraestructura, y las pensiones y asignaciones de retiro que empiezan a tener un fuerte efecto en el presupuesto nacional.

Contexto Normativo de la Fuerza Pública

Lo dispuesto en la Constitución Política y lo precisado por la jurisprudencia constitucional, ha dejado en claro que, aunque orgánicamente las Fuerzas Militares y la Policía Nacional conforman la Fuerza Pública y son cuerpos armados de carácter permanente, son instituciones diferentes, debido al carácter militar y no civil de las Fuerzas Militares, a la misión atribuida en consideración a la naturaleza jurídica especial de una y otra.

Edgardo José Maya Villazón
Contralor General de la República

Adriana Herrera Beltrán
Vicecontralora General de la República

Ivonne del Pilar Jiménez García
Contralora Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Elver Jesús Lemus Varela
Heriberto Agudelo Ramos
Pablo Antonio Pérez Atara
Oscar Eduardo Revelo Cadena
Juan Pablo Botero Giraldo
Elaboración de este documento

María Fernanda Rojas Castellanos
Directora de Estudios Sectoriales - Revisión

Rossana Payares Altamiranda
Directora Of. de Comunicaciones y Publicaciones

Néstor Adolfo Patiño Forero
Diagramación

1 Art. 22 Constitución Política de Colombia.

Los Planes Nacionales de Desarrollo y los demás documentos y normas que trazan los principios, objetivos y estrategias que desarrollan la Política de Defensa y Seguridad, y la de Seguridad y Convivencia Ciudadana², facilitan la participación de las Fuerzas Militares en labores de seguridad pública interior y en ese sentido eventualmente desdibujan la misión confiada por el constituyente de 1991.

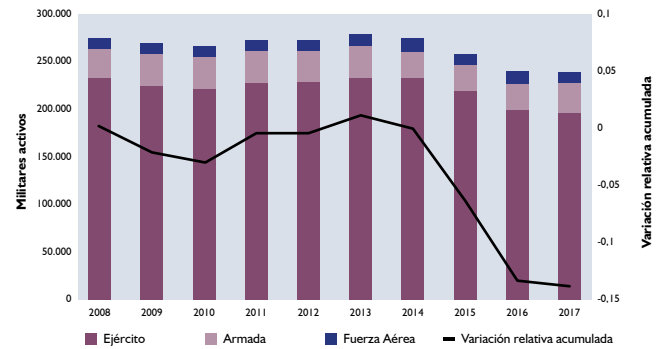
La jurisprudencia constitucional ha aceptado, de forma reiterada, que la Policía Nacional como parte integrante de la Fuerza Pública, se encuentra ubicada en una franja de traslape, de pertenencia a los conceptos civil y castrense o de seguridad y defensa, por irrumpir en los terrenos de lo militar, “*pues en muchas ocasiones debe defender a la población civil en escenarios de guerra*”³, debido a factores de violencia y de criminalidad, que objetivamente ocasionan una modificación de las condiciones de seguridad y tranquilidad requeridas para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, fenómeno conocido como la Policización de las Fuerzas Militares.

No obstante este modelo clásico con división conceptual de misiones, el Gobierno para enfrentar la prodigalidad de las amenazas graves o inminentes de la situación actual del país, recurre con frecuencia a las Fuerzas Militares y en especial al Ejército, para contener asuntos que tienen que ver con el orden público o la seguridad ciudadana, combatir el crimen organizado y el narcotráfico –militarización de la Policía-, así como para atender desastres, tragedias o rescates, para la protección y sostenimiento del medio ambiente, para obras de infraestructura de desarrollo y en tareas logísticas para mejorar la cobertura de programas del Gobierno contra la pobreza, así manteniendo su naturaleza militar y a la Policía Nacional en escenarios de guerra, conservando su carácter civil, de forma incompatible con los estándares internacionales.

Pie de Fuerza Militar en Colombia

En total, a diciembre de 2017 las FFMM de Colombia contaban con 237.876 uniformados efectivos⁴, 36.418 funcionarios menos que en el año 2008, lo que representa una disminución de 13% en este período. El análisis de la década, indica un mantenimiento en el número de uniformados hasta el año 2014, a partir de este año se evidencia una reducción constante en lo referente al número de uniformados activos, tal como se puede observar en el Gráfico 1:

Gráfico 1
Militares activos 2008-2017⁵



Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. Cálculos DES/DJS/CGR.

La distribución por fuerza indica que el Ejército Nacional ha representado en promedio el 84% de total de uniformados activos durante el período de análisis, seguido de la Armada con 12% y la Fuerza Aérea con 4%. Por rangos la distribución indica que a 2017, los Soldados y/o Infantes Bachilleres Regulares⁶ representan 36,2% del total de uniformados activos, seguidos por los Soldados Profesionales 36%, los Suboficiales 19%, Oficiales 6% y el Personal en formación 2%.

En la distribución por rangos, se evidencia que la reducción del pie de fuerza en el período analizado (2008-2017), obedece en gran medida al comportamiento del rango de Soldados y/o Infantes Bachilleres Regulares y Campesinos, los que presentaron una reducción de 33,2%. Por el contrario, en los rangos de Oficiales y Suboficiales se observa incremento de 20%.

En total para las tres fuerzas, durante el período de análisis, se retiraron 26.136 uniformados de los niveles de Oficiales y Suboficiales, por el contrario ingresaron a estos rangos 32.501 militares, un aumento de 6.365, que representan 24% de incremento en los dos rangos más altos de las FFMM.

La relación de retiros e incorporados en los niveles de Oficiales y Suboficiales durante 2008 a 2017, muestra

2 Entre ellos, se pueden mencionar la política de defensa y seguridad, el plan estratégico del sector defensa y seguridad, la guía de planeamiento estratégico y el plan estratégico militar 2030.
 3 Sentencia T-280ª de 2016 / MP. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
 4 El personal contabilizado se encuentra distribuido en las tres fuerzas y en los rangos de: Oficiales, Suboficiales, Personal en formación en diferentes niveles y Soldados de diferentes naturalezas; según información del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.
 5 El gráfico muestra en el eje izquierdo el número de militares activos por fuerza; por su parte, el eje derecho, indica la variación porcentual acumulada con el paso de los años en el número de militares activos por el total de las tres fuerzas militares.
 6 Ley 48 de 1993, Artículo 10: “Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad”. Artículo 13: Modalidades: Soldado regular (18 a 24 meses), Soldado Bachiller (12 meses), Soldado campesino (12 a 18 meses). Modificado parcialmente por Ley 1861 de 2017. Para la Armada Nacional el Soldado es denominado Infante de Marina.

un crecimiento en Ejército de 15,5%, Armada 43,3% y la Fuerza Aérea 65,4%; lo que indica, que la Fuerza Aérea es la que más ha crecido en relación con las otras dos fuerzas. Este incremento en estos rangos, sugieren una tecnificación y profesionalización de su labor misionarial requiriendo mayor número de uniformados con capacidad de coordinación, mando y liderazgo, en detrimento de la cantidad de soldados.

Una comparación entre las FFMM y la Policía Nacional, indica que los militares efectivos ascendieron en 2017 a 237.876 uniformados y la Policía Nacional tiene activos 175.620 uniformados en el mismo año. En el periodo de análisis, mientras las FFMM se han reducido en un 13,3%, la Policía Nacional creció en 34% (44.567 activos adicionales), especialmente en los rangos de alumnos (359%), Nivel Ejecutivo (63%) y Oficiales (55%).

Fuerzas Militares colombianas en Latinoamérica

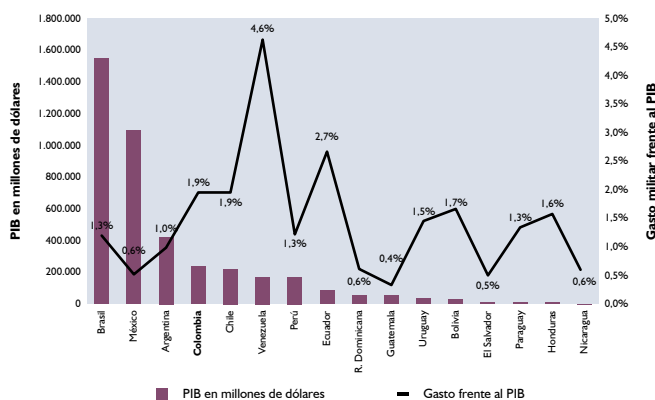
En comparación con los países latinoamericanos, según los datos obtenidos en el sitio web de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)⁷, Colombia ocupa el cuarto lugar en número de militares activos, solo superado por Brasil, Venezuela y México. En relación al número de militares activos por cada 10.000 habitantes⁸, Colombia ocupa de nuevo el cuarto lugar con 49 militares por cada 10.000 habitantes, pero en este ítem es superado por Venezuela (118), Uruguay (65), República Dominicana (55).

En materia de gasto militar, los cuatro países que más gastan son los mismos que cuentan con las mayores cifras de militares activos (Brasil, Venezuela, México y Colombia)⁹; sin embargo, en relación con el PIB de cada país, Colombia ocupa de nuevo el cuarto lugar con el 1,9% de gasto militar en relación con el PIB (línea roja del gráfico), superado en este ranking por Venezuela (4,6%), Ecuador (2,7%) e igualando a Chile (1,9%). Brasil y México, a pesar de tener un alto gasto militar, tienen una relación baja con respecto a su PIB, 1,3% para Brasil y tan solo 0,6% en el caso de México, como se muestra en el Gráfico 2.

A partir de los indicadores expuestos, se puede observar que las FFMM de Colombia, a pesar de su alta operatividad por el conflicto interno que han librado, no son las más grandes de Latinoamérica; por el contrario, llama la atención que sea nuestro vecino Venezuela quien cuente con las FFMM más grandes, debido al problema social y político que allí se presenta¹⁰, y que a su vez puede representar una amenaza a nuestra seguridad y soberanía nacional.

Gráfico 2

Gasto militar en millones de dólares frente al PIB



Fuente: PIB proyección 2016, Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, April 2016. Gasto Militar, RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Cálculos DES/DJS/CGR.

Operatividad Fuerzas Militares¹¹

En relación con el número de combates sostenidos por las FFMM en el país, se observa que desde el año 2010, estos se han reducido en 87%, pasando de sos-

7 Datos recuperados del portal: <http://www.resdal.org/>; el martes 3 de Abril de 2018.

8 En Latinoamérica, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPALSTAT, el país con la mayor población es Brasil con 209,5 millones de habitantes, seguida por México con 126,2 millones; Colombia ocupa el tercer lugar con 48,8 millones de personas. En este estudio se actualizan los valores del número de activos de las Fuerzas Militares Colombianas, a partir de la información suministrada por el Comando de las Fuerzas Militares mediante comunicación OFI18-21805 en respuesta a la solicitud 2018EE0024184 de la CGR.

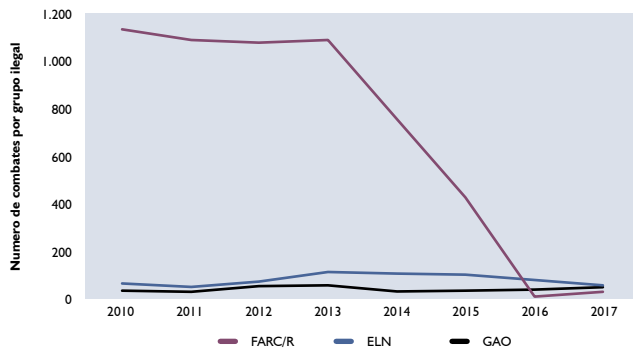
9 La Comisión del Gasto y la Inversión Pública, creada por la Reforma Tributaria de 2016, presentó su informe final en diciembre de 2017. En el capítulo 10, realiza un análisis del gasto en Defensa y Seguridad, que incluye esta misma comparación; sin embargo, los datos de Producto Interno Bruto (PIB) analizados corresponden al promedio del periodo comprendido entre los años 1998 y 2016. Para este estudio, la relación se calculó con el PIB proyectado por el Fondo Monetario Internacional únicamente para 2016 y el Gasto Militar en dólares tomado de RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina que incluyen la carga pensional o de asignaciones de retiro en todos los países; sin embargo, salvo el caso de Venezuela, las cifras conservan la tendencia.

10 Según información del Comando General de las Fuerzas Militares mediante comunicación OFI18-21805 en respuesta a la solicitud 2018EE0024184 de la CGR, el flujo de venezolanos hacia Colombia presenta un aumento del 110% en el año 2017, presentándose 35.000 venezolanos diariamente que cruzan a territorio nacional, de los cuales más del 10% no regresa a Venezuela. Así mismo, se estima que aproximadamente 2.400.000 venezolanos que han viajado a Colombia, en el lapso agosto 2016 a diciembre 2017, no han regresado a su país de origen.

11 En materia de operatividad de las FFMM Colombianas, las cifras se encuentran registradas de manera uniforme desde el año 2010, de tal manera que para realizar un análisis correcto y preciso, se tomaran los datos desde este año hasta el 2017. Datos suministrados por Comando General de las Fuerzas Militares.

tener 1.251 combates en 2010 a 168 en 2017. Del total de combates sostenidos por las FFMM desde el año 2010 que ascendieron a 6.781, el 99% se concentraron contra las guerrillas de las FARC (83%), ELN (10%)¹², y GAO (Grupos Armados Organizados) (6%)¹³; el comportamiento año a año de estos combates se evidencia en el Gráfico 3.

Gráfico 3
Combates sostenidos por grupo armado



Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares. Cálculos DES/DJS/CGR.

En materia de neutralizaciones, que incluyen las presentaciones voluntarias, los sometimientos por presión de la Fuerza Pública, las capturas y los muertos en operaciones, se contabilizan desde el año 2010 un total de 94.967; las cuales se han incrementado año a año, pasando de 8.471 en 2010 a 15.130 en 2017 (incremento de 79%).

Por grupo delincencial, los DELCO representan 60% del total de las neutralizaciones del período, seguida por las FARC (17%), GAO (10%), narcotraficantes (7%), ELN (4%), y GDO (1%). Por año, las reducciones más importantes son evidentemente en las FARC con (-73%) y en los narcotraficantes (-6%); en los demás grupos se evidencia importantes aumentos, por ejemplo, los DELCO pasaron de 3.382 neutralizaciones en 2010 a 10.625 en 2017 (aumento 214%), el ELN pasó de 401 en 2010 a 789 neutralizaciones en 2017 (aumento 97%), los GAO

pasaron de 848 en 2010 a 1.477 en 2017 (aumento 74%) y los GDO alcanzaron 410 neutralizaciones en 2017.

Se observa la presencia de las FFMM en el ejercicio policial, al ejecutar 60% de neutralizaciones del período a grupos de delincuencia común; así mismo, preocupa el incremento en la cantidad de neutralizaciones que se presentó de manera generalizada en todos los grupos, salvo en las FARC. Se puede inferir que las bondades que produjo el proceso y acuerdo de paz con las FARC, en la reducción en el número de combates y muertos, dista del número de neutralizaciones realizadas a otros grupos delictivos, abriéndose la posibilidad de plantear dos tesis: La primera que indica que la seguridad ciudadana entró en un proceso de debilitamiento a causa de un incremento de capacidades delincuenciales de los demás grupos delictivos, y una segunda, que revelaría que las FFMM han desplazado sus capacidades en mayor medida a apoyar labores policiales, obligadas por la coyuntura y la crisis que presenta la seguridad ciudadana, permitiendo resultados operativos de mejor alcance; no obstante, las tesis no serían excluyentes y deberán ser objeto de análisis más profundos.

En materia de afectación logística a grupos armados ilegales, las Fuerzas Militares han realizado importantes incautaciones, representadas principalmente por armamento, explosivos, dinero en efectivo, combustibles y víveres, entre otros; así mismo, han destruido infraestructura destinada a la producción y tráfico de estupefacientes, como laboratorios, campamentos y depósitos ilegales.

Dentro de las incautaciones más importantes desde 2010, se encuentran 9.839 armas largas, de las cuales 51% provinieron de las FARC, 30% de los GAO y 13% del ELN; la incautación de estos elementos se ha reducido en 55% entre 2010 y 2017; sin embargo, en grupos como DELCO, GDO y ELN se han incrementado en el mismo período.

En relación con narcotráfico, casi la totalidad de los indicadores muestran incrementos importantes desde 2010. En materia de destrucción de laboratorios, se han destruido 16.844, 42% pertenecientes a las FARC, 23% a narcotraficantes, 16% al ELN, 13% a los GAO, 4% a DELCO; esta destrucción se ha incrementado 120%, pasando de 1.287 destrucciones 2010 a 2.837 en 2017, aumentos representados en todos los grupos delincuenciales, particularmente al ELN, al que en 2010, se le destruyeron 30 y para 2017 ascendieron a 829 laboratorios.

La incautación de cocaína se incrementó en 172%, pasando de 73.559 Kgs en 2010 a 200.101 Kgs en 2017; aumentos reflejados en todos los grupos delincuenciales, especialmente en los grupos narcotraficantes que concen-

12 Según información del Comando General de las Fuerzas Militares, actualmente el ELN cuenta con 1.749 integrantes en armas y 1.842 integrantes de las redes de apoyo al terrorismo, los cuales se encuentran organizados en 6 frentes de guerra en el territorio nacional.

13 Los principales GAO son: residual de las FARC con 1.583 integrantes en armas y 4.663 integrantes de las redes de apoyo al terrorismo, los cuales se encuentran organizados en 34 estructuras en el territorio nacional. GAO Clan del Golfo: 1.648 integrantes en armas y 1780 integrantes de las redes de apoyo criminal. GAO Pelusos: 186 integrantes en armas y 232 integrantes de las redes de apoyo criminal. GAO Puntilleros del Vichada y Meta: 114 integrantes en armas y 180 integrantes de las redes de apoyo criminal. Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares.

traron 89% de las incautaciones, seguidos muy de lejos por los GAO con 5%, las FARC con 3% y el ELN con 1%; situación similar sucede con la incautación de insumos requeridos para el procesamiento de la hoja de coca.

A diferencia de los demás indicadores analizados, el proceso de paz con las FARC, no demuestra algún efecto sobre la disminución del narcotráfico en el país; por el contrario, las cifras de incrementos de cultivos de hoja de coca, pasando de 49.000 hectáreas en 2012 a 146.000 en 2016¹⁴ (incremento de 198% en 4 años), asociadas a los indicadores de incautaciones expuestos, demuestran que el conflicto interno en el país ha cambiado de naturaleza; la lucha ideológica e insurgente de las otrora guerrillas, ha sido desplazada por una guerra por el dominio de lucrativos negocios ilegales como el contrabando, la minería y especialmente el narcotráfico.

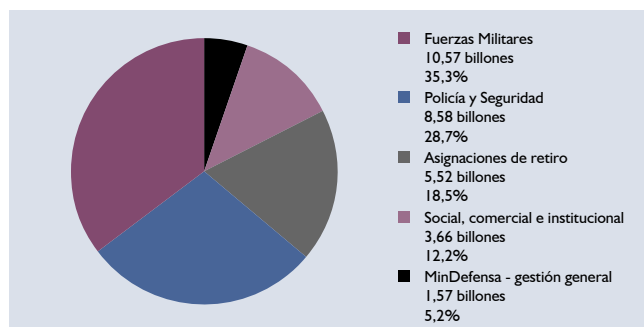
Visiblemente los dividendos económicos de dichos negocios apalancan a estos grupos ilegales en la consecución de armamento y reclutamiento por sueldo de hombres que componen en ejércitos ilegales, encargados de proteger la producción, tráfico y comercialización de sus mercancías prohibidas.

Presupuesto Pie de Fuerza y Equipos de las Fuerzas Militares

Se observa que durante la vigencia 2017, el Sector Defensa y Seguridad¹⁵ ejecutó un presupuesto por valor de \$29,9 billones¹⁶, que representa 16,8% del Presupuesto General de la Nación¹⁷ y 3,3% del Producto Interno Bruto; siendo uno de los sectores con mayores impactos sobre las finanzas públicas.

Dicho presupuesto se distribuyó de la siguiente forma: \$10,57 billones para las Fuerzas Militares (35,3%), \$8,58 billones para los temas de Policía y Seguridad (28,7%), \$5,52 billones para las asignaciones de retiro del personal militar y policial (18,5%), \$3,66 billones para las entidades sociales, comerciales e institucionales del Sector (12,2%), y \$1,57 billones para el Ministerio de Defensa (5,2%).

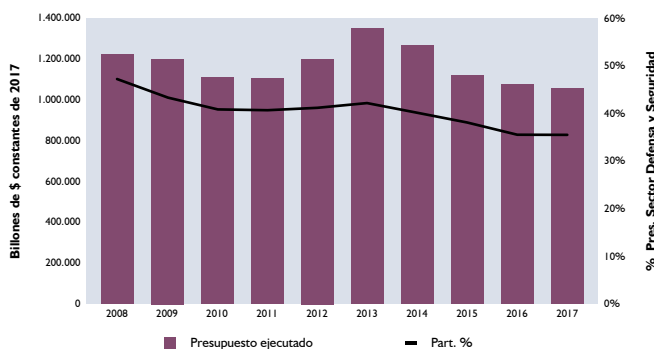
Gráfico 4
Presupuesto ejecutado por el sector defensa y seguridad 2017 (billones de \$ constantes de 2017 y %)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.

Respecto al presupuesto ejecutado por las Fuerzas Militares¹⁸, tuvo diversos cambios en el periodo 2008-2017. Entre 2008 y 2011 disminuyó 9,4% -de \$12,16 a \$11,02 billones-, luego en los dos años siguientes tuvo un crecimiento importante (22%) alcanzando un monto de \$13,44 billones en 2013. Y en los últimos cuatro años, se dio una nueva reducción (-21,3%) hasta llegar a \$10,57 billones en 2017.

Gráfico 5
Presupuesto ejecutado por las fuerzas militares 2008-2017 (billones de \$ constantes de 2017 y % del presupuesto del sector defensa y seguridad)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.

Debido a ello, se registró un descenso en su participación dentro del presupuesto del Sector Defensa y, esta tendencia ha sido influida por dos factores: a) una reducción en las inversiones en equipos militares y b) un alto crecimiento del gasto orientado a asignaciones de retiro y pensiones.

Gastos Asociados al Pie de Fuerza Militar

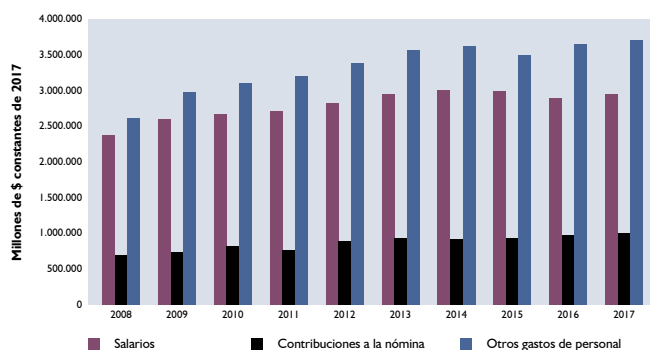
Estos gastos se dividen en: 1. Gastos del personal activo (a. salarios, b. contribuciones a la nómina y c. otros gastos que incluyen primas y bonificaciones) y 2. Asignaciones de retiro y pensiones. En cuanto a los pri-

14 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Documento oficial en materia de cantidad de cultivos ilícitos para el Gobierno de Colombia.
 15 Se refiere a los compromisos presupuestales de las entidades a cargo del Ministerio de Defensa que reportan en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).
 16 Cifras a precios constantes del año 2017.
 17 Sin incluir el pago de la deuda pública.
 18 Comprende la suma de los compromisos presupuestales del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Comando General de las FF.MM.

meros, tuvieron una tendencia creciente, en especial, los otros gastos de personal que aumentaron 42% -de \$2,51 a \$3,57 billones-, donde sobresalen las partidas para alimentación y primas.

Gráfico 6

Gastos de personal de las fuerzas militares - presupuesto ejecutado 2008-2017 (millones de \$ constantes de 2017)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.

En el caso de las partidas dirigidas a la alimentación de los soldados, aunque su valor total se mantuvo estable en el periodo (varió solo 1,5%) -de \$675.130 a \$684.980 millones-. Teniendo en cuenta que el número de soldados viene disminuyendo desde 2014, sugiere que se está presentando un incremento en el costo promedio de las raciones.

Y con relación a las primas, sobresalen las de actividad¹⁹ cuyo valor creció 28,3% -de \$462.332 a \$593.262 millones- y subsidio familiar que incrementó 92% -de \$271.995 a \$521.742 millones-. El resto de primas²⁰ crecieron 60,4% -de \$1,10 a \$1,77 billones-. En cuanto al subsidio familiar, su aumento obedeció a la expedición del Decreto 1161 de 2014, el cual restableció este derecho para los soldados profesionales²¹.

Posteriormente, aparecen los salarios del personal activo (militar y civil), cuyo aumento fue de 23,4% -pasó de

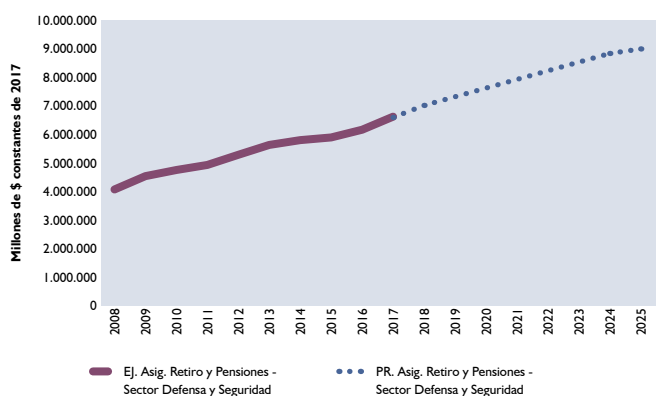
\$2,28 a \$2,82 billones-, siendo mucho menor en comparación al crecimiento de las primas. Dicho aumento refleja los reajustes anuales en los sueldos de los funcionarios públicos, los cuales en los últimos años han sido mayores a la inflación.

Por otra parte, existe un tema que actualmente genera una fuerte presión dentro del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, como son las asignaciones de retiro y pensiones. Esto debido al mayor número de militares, policías y civiles que cumplen su tiempo de servicio y a los derechos adquiridos que ello genera, lo cual introduce una inflexibilidad presupuestal que resulta difícil de revertir.

En el Gráfico 7 se compara el presupuesto ejecutado en asignaciones de retiro y pensiones entre 2008 y 2017, con el presupuesto proyectado por parte del Ministerio de Defensa entre 2018 y 2025. En cuanto a los recursos ejecutados, crecieron 59,2% -de \$4,12 billones en 2008 a \$6,58 billones en 2017-. Y de acuerdo con las proyecciones, estos recursos continuarían subiendo en los próximos años hasta alcanzar un monto de \$9 billones en 2025²².

Gráfico 7

Asignaciones de retiro y pensiones del sector defensa y seguridad - presupuesto ejecutado 2008-2017 y proyectado 2018-2025 (millones de \$ constantes de 2017)



Fuente: Dirección de Planeación y Presupuestación - MinDefensa. Cálculos CGR DES-DJS.

Nota 1: EJ=Ejecutado; PR=Proyectado.

Nota 2: El Sector Defensa y Seguridad incluye a la Policía Nacional.

19 Desde la expedición del Decreto 737 de 2009, se establece una prima equivalente al 49,5% del sueldo básico. Inicialmente, en el Decreto Ley 1214 de 1990 esta prima era del 20%.

20 Según el Decreto Ley 1214 de 1990 y sus modificaciones posteriores, incluye las primas de: a) alimentación, b) bucería, c) calor, d) instalación, e) navidad, f) orden público, g) salto en paracaídas, h) servicio, i) servicio anual, j) vacacional y k) auxilio de transporte.

21 De acuerdo con este Decreto, el subsidio familiar comprende un incentivo del 20% del sueldo básico para los soldados e infantes de marina profesionales casados o con unión marital de hecho.

22 Calculado a precios constantes de 2017. Para ello se consideraron tasas de inflación anuales de 3%.

23 En este sentido, se pronunció el Informe Final de la Comisión del Gasto Público al señalar que el aumento en los componentes inflexibles del Presupuesto del Sector Defensa y Seguridad, como las asignaciones de retiro y pensiones, puede limitar los recursos disponibles para otros temas, entre ellos: la adquisición y mantenimiento de equipos. Ver: Comisión del Gasto Público. (2017). Pág. 337

Lo anterior implica que en cada vigencia se deban incluir mayores recursos en los presupuestos anuales del Sector; sin embargo, dada la existencia de reglas fiscales que buscan mantener estables dichos presupuestos, ello podría ocasionar la disminución de otros tipos de gastos que tengan un cierto grado de ajuste²³, como son: los proyectos de inversión y en menor medida los gastos generales.

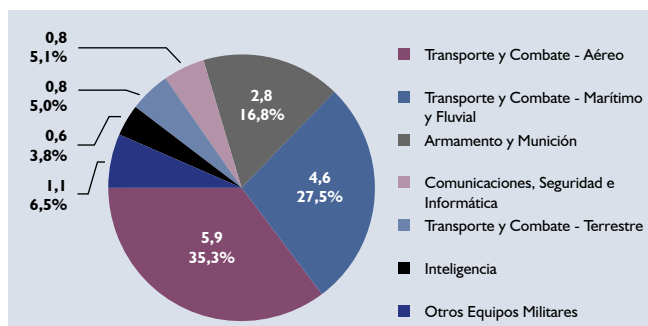
Gastos relacionados con la adquisición, mantenimiento y operación de equipos de las Fuerzas Militares

Los recursos dirigidos a los equipos de las Fuerzas Militares, se ejecutaron a través de dos vías: 1. Proyectos de inversión y 2. Gastos generales. En el caso de la inversión, tuvo un comportamiento variable en el periodo analizado. De esta manera, pasó de un pico de inversión de \$3,65 billones en la vigencia 2008 a \$1,25 billones en 2011, que luego aumentó a \$2,26 billones en 2013 y en los últimos años disminuyó considerablemente hasta un valor de \$568.251 millones en 2017.

Los dos momentos de mayores inversiones (vigencias 2008 y 2013) se caracterizaron por la destinación de recursos extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio, los cuales se establecieron con la finalidad de fortalecer las capacidades estratégicas de las Fuerzas Militares.

A continuación, el Gráfico 8 muestra la distribución de la inversión por tipos de equipos. De esta forma, en el periodo 2008-2017 se comprometieron recursos por un total de \$16,7 billones para la adquisición y mantenimiento de equipos, los cuales se agruparon principalmente en tres áreas: equipos de transporte y combate - marítimo y fluvial con \$5,9 billones (35,3%), equipos de transporte y combate - aéreo con \$4,6 billones (27,5%) y armamento y munición con \$2,8 billones (16,8%).

Gráfico 8
Inversión en equipos de las Fuerzas Militares - Presupuesto ejecutado 2008-2017 (billones de \$ constantes de 2017 y %)

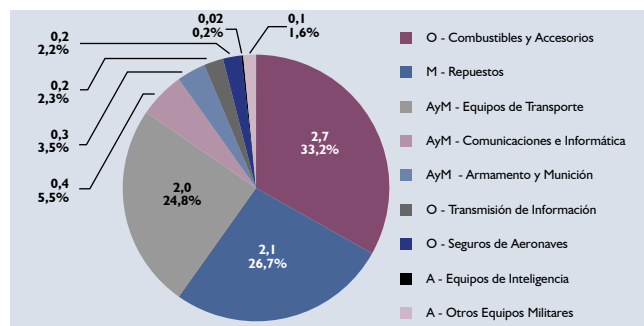


Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.

Por otro lado, al observar el tema de gastos generales, estos se dirigieron principalmente al mantenimiento y operación de equipos existentes y en menor medida a la adquisición de nuevos equipos. A diferencia de los recursos de inversión, los gastos generales presentaron unas menores variaciones en el periodo revisado, al pasar de \$1,23 billones en 2011 a \$1,36 billones en 2013 y luego a \$915.386 millones en 2017.

Este comportamiento menos flexible se debe a que son pagos recurrentes para el normal desarrollo de las labores misionales de las Fuerzas Militares, dichos recursos sumaron un total de \$8,03 billones entre 2011 y 2017, distribuidos como aparece en el Gráfico 9:

Gráfico 9
Gastos generales en equipos de las Fuerzas Militares - Presupuesto ejecutado 2011-2017 (billones de \$ constantes de 2017 y %)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.
Nota: O (Operación), M (Mantenimiento), A (Adquisición), AyM (Adquisición y Mantenimiento).

Se observa que un 33,2% fue para el suministro de combustibles, lubricantes, llantas y accesorios (\$2,7 billones), siendo un gasto asociado al desplazamiento de las tropas dentro de las operaciones. Mientras que un 26,7% se dirigió a la compra de repuestos (\$2,1 billones), que constituyen un insumo fundamental para adelantar el mantenimiento de equipos, en especial, los pertenecientes a la Fuerza Aérea (\$1,3 billones).

Luego aparece un 24,8% para la adquisición y mantenimiento de los equipos de transporte (\$2 billones), de los cuales, la gran mayoría fueron destinados al mantenimiento de las aeronaves y vehículos de la Fuerza Aérea y el Ejército (\$1,7 billones). En contraste, los demás ítems tuvieron unas participaciones mucho menores dentro de los gastos generales.

Recursos proyectados para recapitalizar los equipos de las Fuerzas Militares

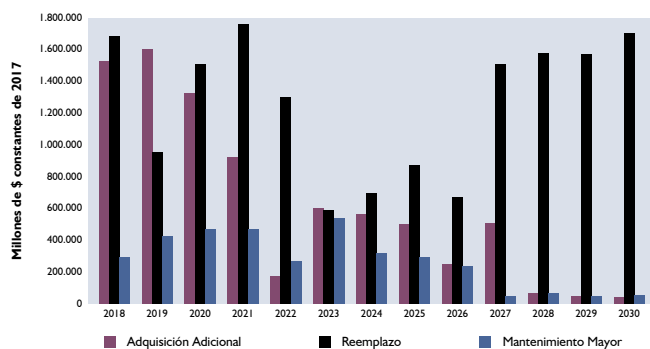
El Ministerio identificó que una parte importante de los equipos presentan un alto grado de obsolescencia, o fueron repotenciados y nuevamente están próximos a terminar su vida útil. Entre los equipos que se hallan en esta situación, sobresalen algunos aviones de combate, fragatas, submarinos, obuses de mediano y alto calibre y vehículos tácticos.

De acuerdo con las Hojas de Ruta de Inversión, en el periodo 2018-2030 se requeriría un presupuesto de \$27,96 billones (a precios de 2017) para recapitalizar

una parte de sus equipos²⁴. Dado el comportamiento de las proyecciones, en el Gráfico 10 se observa que las necesidades de recursos se concentrarían en los primeros cuatro años (alrededor de \$3 billones por vigencia) y en la parte final, (entre \$1,6 y \$2 billones por año).

Gráfico 10

Recursos proyectados para recapitalizar los equipos de las fuerzas militares 2018-2030 (millones de \$ constantes de 2017)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.

Entre los años 2018 y 2021 la mayoría de recursos se destinarían al reemplazo y adquisición adicional de equipos, sobresalen unidades áreas (i. de combate, ii. de reconocimiento y vigilancia y iii. de transporte), cuya vida útil está próxima a terminar y es necesario sustituirlas con el fin de conservar las capacidades estratégicas de la Fuerza Aérea²⁵.

Así mismo, en este periodo inicial se orientarían importantes recursos para el reemplazo y adquisición adicional de armamento y munición²⁶, en especial, de defensas anti-aéreas, sistemas de armas para aeronaves y sistemas de armas guiadas, lo cual podría configurarse como una de las prioridades dentro de los proyectos de inversión.

Durante estos años también se destinarían recursos para reemplazar y adicionar unidades marítimas y fluviales (i. de combate, ii. seguridad, iii. logística y iv. transporte) con el propósito de reforzar las capacidades de la Armada²⁷, las cuales se han venido implementando en la lucha contra el narcotráfico y la protección de áreas marítimas fronterizas.

Al comparar estas proyecciones con los presupuestos ejecutados (en inversión y gastos generales) para adquisición, mantenimiento y operación de equipos mi-

litares en los últimos tres años, se puede deducir que las necesidades futuras de recursos serían considerablemente superiores a los presupuestos que se han venido ejecutando.

Esta situación señala la existencia de riesgos sobre el patrimonio público, debido al deterioro que tendrían los equipos adquiridos en los últimos años, si el Gobierno Nacional no contempla en sus presupuestos futuros los recursos suficientes para efectuar las labores de mantenimiento preventivo y repotenciación necesarias, con el fin de evitar una disminución en la capacidad operativa de los equipos.

Cambios recientes en la composición del presupuesto del Sector Defensa y Seguridad

Debido al comportamiento de los costos relacionados con el pie de fuerza y equipos de las Fuerzas Militares, así como, a la implementación de las medidas tendientes fortalecer sus capacidades estratégicas, se han dado cambios en la composición del presupuesto del Sector.

Para ello, en el Gráfico 11 se compara el presupuesto ejecutado en los años 2011 y 2017; allí se observa que en 2011 se comprometió un total de \$27,3 billones, de los cuales las Fuerzas Militares ejecutaron \$11 billones (40,4%), distribuidos en tres temas: \$6,45 billones en gastos de personal (23,6% del total), \$2,47 billones en equipos (9,1% del total) y \$2,09 billones en otros gastos (7,7% del total), que incluyen inversiones y gastos generales diferentes a equipos, y las transferencias.

En 2017 el Sector comprometió un total de \$29,9 billones (9,6% más respecto a 2011). Sin embargo, el presupuesto ejecutado por las FFMM se redujo a \$10,57 billones (4,1% menos), por ende, su participación bajo a 35,3%. Pese a ello, se presentaron diferencias en su interior, ya que los gastos de personal aumentaron a \$7,4 billones (24,7% del total), pero los recursos para equipos disminuyeron a \$1,48 billones (5% del total) y los demás gastos a \$1,69 billones (5,6% del total).

Se tiene que los gastos de personal han crecido pese la actual disminución del pie de fuerza militar, debido al costo cada vez mayor de las primas y bonificaciones. Este hecho, junto con las asignaciones de retiro y pensiones, cuyo monto ha aumentado continuamente en el periodo, al pasar de \$4,95 billones en 2011 (18,1% del total) a \$6,58 billones en 2017 (22% del total), se convierten en una fuente de inflexibilidad presupuestal.

Según las proyecciones del Ministerio de Defensa las asignaciones de retiro seguirán aumentando en los próximos años, hecho que lleva a buscar alternativas que permitan reducir su impacto fiscal. ■

24 Incluye 49 tipos de equipos, de un total de 351 que requieren recursos para operación y mantenimiento.

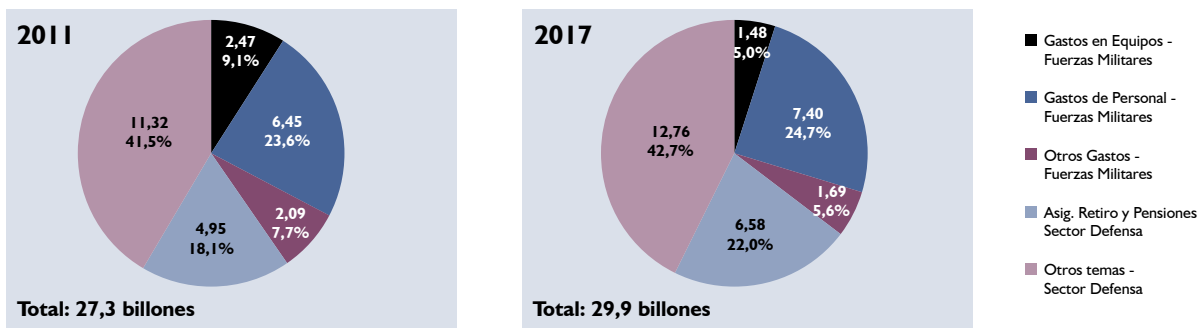
25 Su costo se estima en \$8,15 billones (a precios constantes de 2017).

26 Su valor se calcula en \$1,19 billones (a precios constantes de 2017).

27 El costo de estas unidades se estima en \$1,13 billones (a precios constantes de 2017).

Gráfico 11

Presupuesto ejecutado por el sector defensa y seguridad 2011 y 2017 (millones de \$ constantes de 2017)



Fuente: Ministerio de Defensa con base en información SIIF. Cálculos CGR DES-DJS.
Nota: El Sector Defensa y Seguridad incluye a la Policía Nacional.

