Imprimir

Al Gobierno Nacional y al Congreso de la República se les dio vía libre para dar inicio al proceso de implementación del Acuerdo, con la decisión de la Corte Constitucional de declarar "EXEQUIBLE" el procedimiento especial para agilizar la implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (*Fast Track*). Esto reduce de manera importante la incertidumbre que pesaba sobre el proceso. Para el Congreso de la República, el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional y la Sociedad Civil, el proceso de implementación de los Acuerdos no es completamente nuevo. No, pues hay una experiencia importante, como ha sido la puesta en marcha de la ley de víctimas y restitución de tierras, o Ley 1448 de 2011; así como los Informes anuales publicados por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo que la misma ley creó, con base en los organismos de control (Procuraduría, Defensoría y Contraloría), y tres representantes de las víctimas.

Esta Comisión de manera reiterada ha señalado los problemas financieros de la Ley; así, como del impacto de la falta de recursos fiscales para proveer los bienes públicos esenciales (salud, educación, vivienda, alimentación, entre otros) que la ley obliga a las entidades, nacionales y territoriales, del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) a efecto de levantar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) que la Corte Constitucional (CC) declaró a partir del goce efectivo de derechos de la población desplazada por el conflicto armado interno.

Entre los aspectos valorados por la CC para declarar el ECI se encuentran: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número importante de personas; (ii) la prolongada omisión del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos (monopolio de las armas y de la justicia); y, (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos (Sentencia T-025 de 2004).

Tal ha sido el incumplimiento que la población víctima del conflicto armado se ha visto obligada a exigir sus derechos por medio de peticiones y tutelas, al punto que han desbordado a la Unidad para las Víctimas. Entre 2015 y lo que va corrido de 2016 se han

recibido 1.708.691 derechos de petición de las cuales han sido atendidas de fondo 1.598.972. En el segundo caso se reportan 381.232 tutelas, y 366.347 han sido atendidas de fondo; que si se contabilizan las tutelas con respuesta y atención parcial, 67.159, y 33.173, respectivamente, el rezago asciende a 48.483. Esta situación conlleva que existan cerca de 134 órdenes de arresto, donde el 52% recaen sobre el anterior Director de la Unidad.

Para la Comisión de Monitoreo y Seguimiento de la Ley 1448 y la Unidad para las Víctimas, es claro que el problema se presenta en aquellos derechos donde no existe una asignación permanente de recursos, como sucede en educación y salud, y la misma resultan dependiendo del ciclo económico y político: "*la superación del rezago de solicitudes y requerimientos judiciales requiere, además de los esfuerzos que realiza la Unidad para las Víctimas, de los recursos presupuestales suficientes para materializar las medidas de atención, asistencia, reparación y garantías de no repetición previstas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, particularmente aquellas relacionadas con la atención humanitaria e indemnización administrativa*" (UARIV. 2016. PLAN AJUSTADO, PÁG. 36).

Los cálculos del Gobierno sobre el desfinanciamiento: efecto cantidad y precio

En el marco del Auto 373, de 2016, la Corte Constitucional conmino al Gobierno Nacional a evaluar la dimensión presupuestal necesaria para cumplir con las obligaciones de la Ley de víctimas y restitución de tierras. En este marco, el ejecutivo, por primera vez, presentó sus nuevos cálculos de financiamiento de la Ley, llegando a la siguiente conclusión:

"*una vez realizado el ejercicio técnico de estimación del esfuerzo presupuestal necesario, se determinó que el mismo corresponde a $115,58 billones de pesos para ejecutar durante el periodo 2016 – 2021 (6 años), frente a los $67,5 billones de pesos de 2016 ($54,9 billones de pesos de 2011) inicialmente previstos para el periodo 2012 – 2021 (10 años). Como se observa, esto corresponde a un incremento en los recursos del 71,23% de lo inicialmente presupuestado, en un tiempo menor de ejecución. Aún más, si a los $115,58 billones se suman los $32,76 ya ejecutados en la atención de esta población entre 2012 y 2015, la cifra asciende a $148,34 lo que implica un valor 120% superior al inicialmente planteado.*

Los mayores recursos se concentran en el derecho de reparación, específicamente en la medida de indemnización (21,6%) y en el derecho a la vivienda (16,5%), seguidos por los derechos de educación (15,8%), salud (14%) y generación de ingresos (7,1%)" (MINHACIENDA & UARIV. 2016. EVALUACIÓN DE LA DIMENSIÓN PRESUPUESTAL NECESARIA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS LEYES 387 DE 1997 Y 1448 DE 2011. Pág. 4).

Tal y como lo han señalado los diferentes analistas sobre el financiamiento de la Ley, y ahora el Gobierno, lo que cambió sustancialmente en los nuevos cálculos fue el efecto cantidad, sin despreciar el efecto precio.

Respecto al efecto cantidad, los cálculos iniciales los realizó el gobierno sobre una base de 2,5 millones de víctimas, y "con corte a 1 de septiembre de 2016, el número total de víctimas ha aumentado a 6,2 millones, de las cuales 5,9 millones son víctimas de desplazamiento forzado". El efecto cantidad presentó un aumento del 136% entre el 2012 y 2016.

Sobre el efecto precio la Nación destaca aspectos tales como: (i) Se disponía inicialmente que la vivienda era parte del proceso de indemnización administrativa y, "la sentencia C-912 de 2013 ordenó que tales prestaciones fueran adicionales"; (ii) El monto máximo de acceso a vivienda era de 30 SMMLV de subsidio de vivienda, más 9 SMMLV de promisión de la oferta. Con la Ley 1537 de 2012, un hogar desplazado o víctima puede acceder a una vivienda gratis de 70 SMMLV; (iii) En el CONPES 3712 de 2011 se estimaba que una víctima tenía derecho a 16 SMMLV por concepto de programas de generación de Ingresos. El programa de proyectos productivos de la Unidad de Restitución de Tierras asciende se estima en 55 SMMLV; (iv) En la programación fiscal inicial no se tuvo en cuenta la atención de los campesinos segundos ocupantes vulnerables, pues esta atención surgió una vez se inició el proceso de Restitución de Tierras; y, (v) Los fallos judiciales han reconocido valores superiores para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas a los previstos en la Ley (MINHACIENDA & UARIV. 2016. EVALUACIÓN DE LA DIMENSIÓN PRESUPUESTAL NECESARIA PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS LEYES 387 DE 1997 Y 1448 DE 2011. Pág. 5).

En este orden de ideas, el requerimiento presupuestal para atender a la población víctima de

desplazamiento forzado durante el periodo 2016-2021 asciende a los 115.58 billones de pesos de 2016, de los cuales el 29.8% tiene recursos definidos y garantizados por la vía del Sistema General de Participación (SGP) y, el restante, 70.2% dependerán del impacto del ciclo económico sobre el recaudo, como de las nuevas definiciones que se incorporen al Estatuto Tributario (Cuadro 1).

Cuadro 1. Requerimiento Presupuestal 2016-2021 (Billones de pesos de 2016)

	Con SGP	Sin SGP	% en el Total
Reparación	36.19	36.19	31.31
Vivienda	19.03	19.03	16.46
Educación	18.28	0.16	15.81
Salud	16.17		13.99
Generación de ingresos	8.16	8.16	7.06
Reunificación Familiar/Reintegración	7.69	7.69	6.65
Subsistencia mínima	4.53	4.5	3.92
Ejes Transversales	3.57	3.57	3.09
Alimentación	0.95	0.95	0.82
Prevención y protección	0.46	0.46	0.40
Orientación y Comunicación	0.42	0.42	0.36

Identificación	0.14	0.14	0.12
Total	115.58	81.26	100.00

Fuente: Respuesta del Gobierno a la orden tercera del Auto 373 de 2016.

En el nuevo escenario financiero, el gobierno supone “que el número actual de población desplazada se mantiene constante”, y plantea un seguimiento continuo a la política de generación de ingresos como a los costos para atender a los campesinos vulnerables que aparecen como segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras.

Si se excluye de los requerimientos presupuestales los recursos del SGP es notable el impacto que tiene las indemnizaciones administrativas pendientes de pagar a la población desplazada, la cual asciende a cerca de 26 billones de pesos de 2016 (Cuadro 2) como la provisión de una vivienda digna.

Cuadro 2. Valor de las indemnizaciones pendiente para población desplazada

	Eventos	Hogares	Costo (Millones $)
17 SMLV	511,760	923,808	10,827,693
27 SMLV	412,275	855,216	15,920,066
Total	924,035	1,779,024	26,747,759

Fuente: Respuesta del Gobierno a la orden tercera del Auto 373 de 2016.

Dado este marco de necesidades financieras para atender las obligaciones legales con la población víctima del conflicto armado; para que la Corte Constitucional levante el Estado de Cosas Inconstitucional; y, se reduzca el número de peticiones y tutelas, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República deben pensar en crear una(s) fuente(s) de financiamiento para ello, tal y como sucede con la salud y la educación. Entre esas fuentes puede estar la prolongación del impuesto al patrimonio, el cual en su momento contribuyó a financiar la guerra; un impuesto adicional del 2 por mil del impuesto predial en las ciudades con mayor número de población desplazada; o un punto porcentual del Gravamen a los Movimientos Financieros, entre otros.

El impuesto al patrimonio recauda cerca de 5 billones de pesos al año; un punto porcentual del GMF recauda cerca de 1,7 billones de pesos; y un impuesto adicional del dos por mil del impuesto predial recaudaría cerca de 5.7 billones de pesos en las ciudades capitales. Estos recursos contribuyen a atender las necesidades de las víctimas del conflicto armado.

En lo que respecta al actual proyecto de reforma tributaria que cursa en el Congreso de la República, no define una fuente de recursos para atender tales compromisos y mucho menos para financiar los proyectos y programas de inversión que hacen parte del componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones para la puesta en marcha del Acuerdos Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, lo cual genera una nueva incertidumbre.

Jorge Enrique Espitia