



EL RETO

ante la tragedia
humanitaria del
desplazamiento
forzado

Establecer un sistema integrado
de corresponsabilidad entre
la Nación y el Territorio

Comisión de seguimiento a la política
pública sobre desplazamiento forzado

Proceso nacional de verificación
Luis Jorge Garay Salamanca. *Director*

vol. 7

Con el apoyo de:



COMISIÓN DE SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA
SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

PROCESO NACIONAL DE VERIFICACIÓN

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

ESTABLECER UN SISTEMA INTEGRADO DE
CORRESPONSABILIDAD ENTRE LA NACIÓN
Y EL TERRITORIO

VOLUMEN 7

Preparado por:

Luis Jorge Garay Salamanca

DIRECTOR

Fernando Barberi Gómez

COORDINADOR

Clara Ramírez Gómez • Gloria Elena Naranjo (Dir. IEP - U. Antioquia)

Carlos Emilio Betancourt • Víctor Manuel Moncayo

INVESTIGADORES

EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA
DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO:

**Establecer un sistema integrado de
corresponsabilidad entre la Nación y
el Territorio**

© Comisión de seguimiento a la política
pública sobre desplazamiento forzado

© Consultoría para los Derechos
Humanos y el Desplazamiento, Codhes

ISBN : 978- 958 -98781-9-4

Proceso Nacional de Verificación:
Luis Jorge Garay Salamanca, Director
Fernando Barberi Gómez, Coordinador

Investigadores:
Clara Ramírez Gómez • Gloria Elena
Naranjo • Carlos Emilio Betancourt
• Víctor Manuel Moncayo

Diseño editorial:
Torre Gráfica / Ricardo Alonso

Portada: Torre Gráfica
Ilustración: Claudia García
de la serie: *Un único paisaje*, 2007

Corrección editorial: Bibiana Castro

Impresión: Industrias Gráficas Darbel
con la producción de Torre Gráfica

Impreso en Colombia
Marzo de 2010

Integrantes de la Comisión de seguimiento

a la política pública sobre desplazamiento forzado:

Eduardo Cifuentes Muñoz • Luis Jorge Garay Salamanca • Monseñor Héctor Fabio Henao
Rodrigo Uprimny Yepes • Patricia Lara Salive • Marco Romero Silva • Pedro Santana Rodríguez
Fanny Uribe Idárraga • Olga Amparo Sánchez • José Fernando Isaza • Jorge Enrique Rojas
Luis Evelis Andrade • Rosalba Castillo • Orlando Fals Borda (q.e.p.d.). Con el acompañamiento
internacional: Rigoberta Menchú • Roberto Meier.

Plan Internacional
Organización Indígena de Colombia, Onic
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, DeJusticia
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes
Corporación Viva la Ciudadanía
Pastoral Social
Casa de la Mujer

Agradecimientos:

El director del Proceso Nacional de Verificación, Luis Jorge Garay Salamanca, agradece de manera muy especial la colaboración prestada a la realización de este informe por Fernando Barberi, coordinador académico y administrativo, y a los investigadores y expertos Clara Ramírez Gómez, Gloria Elena Naranjo, Carlos Emilio Betancourt y Víctor Manuel Moncayo.

El presente informe fue elaborado con base en el trabajo sobre el tema realizado para la Comisión de Seguimiento por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (con la dirección de Gloria Elena Naranjo), con financiación del Consejo Noruego para Refugiados. La última sección dedicada al problema de la financiación se sustenta en un ensayo elaborado por el experto Carlos Emilio Betancourt para la Comisión de Seguimiento con financiación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Además, el proyecto de Decreto Reglamentario fue desarrollado por el experto Víctor Manuel Moncayo en un ensayo elaborado para la Comisión de Seguimiento con financiación de Usaid y OIM.

Se agradece el apoyo financiero del Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

A los demás miembros de la Comisión de Seguimiento se agradece la confianza depositada, así como los comentarios realizados sobre este informe.

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado y no necesariamente refleja la opinión de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o del Consejo Noruego para Refugiados (NRC).

Se permite la reproducción de este texto, siempre y cuando se cite como fuente

CONTENIDO

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	17
CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD	22
COORDINACIÓN CORRESPONSABLE	26
Definición de competencias y responsabilidades	26
Pasos para la asignación de competencias territoriales	28
Procedimiento para la asignación de competencias y responsabilidades territoriales (un ejemplo con instituciones de la ciudad de Medellín)	32
Marco institucional para la coordinación corresponsable	33
Papel de la nación y de las entidades territoriales	33
Funciones de coordinación: entidades responsables	34
Instancias y mecanismos de coordinación	34
Las competencias en la gestión de la coordinación	35
PROTOCOLO DE CORRESPONSABILIDAD	38
Ruta de implementación del protocolo de corresponsabilidad	38
La caracterización territorial	39
Construcción de un índice de corresponsabilidad	48
Clasificación territorial para la aplicabilidad de los principios territoriales	51
El protocolo de corresponsabilidad como referente para la reformulación del Plan Nacional y los planes integrales únicos (PIU) territoriales	52
SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EVALUACIÓN	54
Fines de los indicadores. Sentido práctico de los indicadores de gestión	54
Diseño de los indicadores de gestión (desempeño y coordinación)	55
Definición de las unidades de análisis	55
Definición de las variables	55
Indicadores	57
Criterios de valoración del desempeño y la coordinación	57

PROCESO DE CERTIFICACIÓN	58
FINANCIACIÓN	62
Antecedentes y justificación	62
Las obligaciones de atención	62
Los límites de las acciones oficiales	64
Criterios que conviene tener en cuenta para la constitución de la subcuenta especial del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (FNAPD)	65
Especificidad de la subcuenta y derecho de los desplazados a los servicios sociales básicos	65
Transitoriedad	66
Asignación de los recursos por necesidad	66
Corresponsabilidad y subsidiariedad	67
La constitución de la subcuenta especial del FNAPD	67
Una reglamentación del fondo creado por la Ley 387 de 1997	67
El proyecto de decreto	68
Una aproximación a las necesidades de recursos para atender a la población desplazada existente a finales de 2010	68
Fuentes de financiación	69
Partidas del fondo	72
Criterios de distribución	73
ANEXO 1: Funciones de coordinación	74
ANEXO 2: Indicadores de desempeño	78
ANEXO 3: Indicadores de coordinación	80
ANEXO 4: Proyecto de decreto	84
ANEXO 5: Estimación de los recursos	91
ANEXO 6: Fuentes de financiación	99
<i>Bibliografía consultada</i>	102

Presentación

El desplazamiento forzado es un fenómeno intrínsecamente ligado a la confrontación armada por la que atraviesa el Estado colombiano y a la guerra contra las drogas que se libra desde hace décadas en el país. Por ser a la vez causa y consecuencia de graves infracciones al derecho internacional humanitario y de la violación sistemática de los derechos humanos de millones de ciudadanos, es uno de los desafíos más complejos que enfrenta Colombia en la actualidad.

En el marco de este escenario, con la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional desencadenó un histórico proceso jurídico, político y social, de características únicas en el mundo, que seguramente se convertirá en modelo para otras latitudes.

La riqueza de esta experiencia radica en que, gracias al mandato de la Corte, el Gobierno nacional, en su rol de garante de los derechos de sus ciudadanos, debe prevenir el desplazamiento forzado y proteger y reparar debidamente a las víctimas, desde la perspectiva del goce efectivo de sus derechos.

Adicionalmente, la superación del estado de cosas inconstitucional señalado por la Corte en su fallo se ha convertido en un propósito nacional conjunto en el que se articulan casi todas las entidades gubernamentales y estatales. Así mismo, las organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales se destaca la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, creada en agosto de 2005.

En este sentido, para el Gobierno de los Estados Unidos de América, a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (Usaid), es un honor presentar esta publicación en la que la Comisión de Seguimiento da a conocer su visión de las políticas de tierras, vivienda y generación de ingresos para la población desplazada, en el marco de un sistema integrado de corresponsabilidad entre las diferentes autoridades involucradas.

Lo anterior con el objeto de poder contribuir al fortalecimiento de la respuesta institucional al flagelo del desplazamiento forzado y lograr, con la superación de las falencias señaladas por la Corte, el tan anhelado tránsito de los desplazados desde su condición de víctimas del despojo, el desarraigo y la estigmatización, hacia el ejercicio pleno de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes como ciudadanos colombianos.

KEN YAMASHITA
Director de USAID Colombia

Prólogo

En el presente volumen, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado pone a consideración de la opinión pública la propuesta de crear un Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC) entre las instituciones del Gobierno nacional y los gobiernos territoriales. Esto con el propósito de contribuir al desarrollo de una política eficaz para garantizar el Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la población en situación de desplazamiento (PSD), en todos los lugares del territorio y, de este modo, avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) declarado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-025 de 2004.

El desplazamiento forzado es un fenómeno intrínsecamente ligado al tipo de relaciones de poder que se desarrollan en los territorios. Su rasgo distintivo es precisamente la experiencia violenta de la desterritorialización y el desarraigo de personas, familias y comunidades. El desarraigo implica el abandono violento de los lazos territoriales construidos históricamente, la ruptura del mundo conocido en medio del despojo de las tierras y los demás bienes, y la destrucción de las redes sociales de pertenencia comunitaria. Su consecuencia inmediata es el imperativo de una adaptación forzada de los pobladores rurales a las condiciones de vida propias de las periferias de grandes ciudades, que se caracterizan por la existencia de altos niveles de economía informal, la precariedad de los indicadores sociales y la presencia de múltiples formas de conflicto. Tal como lo han señalado los informes de la Comisión de Seguimiento y las investigaciones del Comité Internacional de la Cruz Roja Internacional (CICR), la PSD termina acumulando estas vulnerabilidades sociales a la ya pesada carga de vulnerabilidad humanitaria que produce el conflicto armado y distintas dinámicas de violencia organizada.

Cerca del 10% de la población colombiana ha sido obligada al desarraigo en cerca del 90% de los municipios del país durante los últimos 20 años. Además, la PSD ha sido despojada, entre otros bienes y recursos, de más de 5,5 millones de hectáreas de tierra en los últimos 12 años. Este hecho constituye una fractura profunda en cualquier comunidad nacional y demanda una reflexión aguda sobre las transformaciones territoriales que produce el desplazamiento, así como sobre sus graves consecuencias sociales. El desplazamiento es el resultado de las dinámicas territoriales de la confrontación armada y la violencia, pero también lo es de una especie de economía política del despojo asociada a los cambios del uso social y del valor económico de los territorios y los recursos. A su vez, muestra de manera radical las contradic-

ciones de la relación Estado-territorio, la incapacidad de la institucionalidad para prevenir exitosamente un fenómeno de esta magnitud y las falencias existentes para atender sus consecuencias desde un enfoque de derechos.

Se trata de una problemática estructural cuya resolución pasa por la superación de la confrontación armada y la puesta en marcha de políticas eficaces de reparación integral y de provisión de soluciones duraderas en materia económica y social, ya sea en municipios receptores o expulsos, mediante procesos de retorno voluntarios, seguros y sostenibles. La Comisión de Seguimiento se ha ocupado de estos temas y sus resultados se han publicado en otros volúmenes de esta serie.

Hacia un Sistema Integrado de Corresponsabilidad

Esta publicación aborda específicamente la dimensión territorial de la política pública de atención, con base en la pregunta sobre la capacidad del sistema gubernamental para garantizar los derechos especiales de las PSD, en todo el territorio nacional. Esto conlleva una reflexión sobre la manera como se organizan las relaciones intergubernamentales para enfrentar las diversas situaciones del desplazamiento en las regiones. En particular, examina el principio de corresponsabilidad entre diferentes niveles de Gobierno, en función de las exigencias trazadas por la Corte Constitucional desde la perspectiva de los derechos de la PSD y se formulan dos propuestas. En primer lugar, se sugieren los componentes básicos con que debe contar un Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC), y, en segundo lugar, se propone el establecimiento de una subcuenta del Fondo de Atención a la Población Desplazada, creado por la Ley 387 de 1997, como mecanismo de administración de los recursos destinados a la atención y reparación de la población desplazada y como herramienta de cofinanciación y compensación nacional de las asimetrías fiscales de las entidades territoriales.

La adopción de un Sistema Integrado de Corresponsabilidad es un imperativo en un Estado que tiene el deber de atender integralmente a la población desplazada, a partir de una estructura descentralizada de gestión de los servicios públicos y sociales.

La adopción de una perspectiva de derechos establece una serie de obligaciones especiales a las autoridades del Estado colombiano, las cuales se derivan del reconocimiento de diversos tipos de responsabilidad frente al hecho del desplazamiento. Obviamente, los actores generadores del desplazamiento han sido los grupos paramilitares, las guerrillas, agentes estatales concretos y demás factores asociados, como los poderes mafiosos y el narcotráfico, cuando sus acciones se han traducido en violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos reconocidos a nivel interno e internacional. Pero es el Estado, en tanto garante de los derechos

de la ciudadanía, el que tiene la responsabilidad de atender las consecuencias y garantizar la realización efectiva de los derechos de la PSD. Desde el punto de vista de la responsabilidad institucional, el desplazamiento se ha producido por la existencia de una falla estructural de protección por parte del Estado, que lleva a que millones de colombianos y colombianas no puedan permanecer en sus territorios, con lo cual se erosionan sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por esta razón, el Congreso de la República expidió la Ley 387 de 1997, mediante la cual se establecen los derechos especiales de quienes han sido obligados a esta forma de destierro. Sin embargo, el incumplimiento sistemático de esta ley condujo a la declaratoria del ECI en 2004 y a que la Corte Constitucional dictara una serie de órdenes orientadas a garantizar el GED, las cuales aún no se han cumplido integralmente. Entre ellas se encuentra la de garantizar una efectiva coordinación de los diferentes niveles de Gobierno.

Esta problemática se expresa en una doble falla de tipo territorial, pues, de una parte, el desplazamiento significa que las comunidades afectadas no pueden participar de la vida política y social de las localidades de expulsión; de otra parte, en los lugares de asentamiento, el Estado aún no logra atender eficazmente las consecuencias del desplazamiento. Más aún, la respuesta del Estado se caracteriza por la reproducción de las tradicionales asimetrías fiscales e institucionales que afectan desproporcionadamente a los desplazados y pobladores tradicionales de los territorios con menores niveles de desarrollo económico e institucional.

Múltiples evidencias indican la existencia de grandes diferencias en la respuesta del Estado y de profundas asimetrías en el goce efectivo de los derechos, según los territorios, las cuales son denunciadas por las organizaciones de la PSD. Existen varios casos de localidades que disponen de muy escasos recursos, pero que reciben contingentes de población superiores al 30% de su población y, recíprocamente, localidades que sufren elevados procesos de despoblamiento, pero que a su vez son los principales escenarios del conflicto. En uno u otro caso esta situación puede combinarse con dispares capacidades fiscales e institucionales y con mayores o menores índices generales de pobreza de sus pobladores. El caso más grave, y desafortunadamente el más frecuente, es el de localidades o departamentos que reciben elevados niveles de presión por causa del desplazamiento, y que se caracterizan por contar con un índice de necesidades básicas insatisfechas cercano al 80% entre sus pobladores tradicionales, además de que enfrentan un gran déficit fiscal e institucional. Lógicamente, también es frecuente el caso de entidades territoriales con bajos índices de presión por desplazamiento pero que cuentan con mayores dotaciones de recursos, e incluso con menores déficits sociales. Adicionalmente, a estas realidades objetivas se superponen problemas de la voluntad política, que van desde situaciones en las que las propias autoridades obstaculizan la llegada de PSD a sus territorios, hasta casos en los que es-

tas instituciones despliegan esfuerzos significativos para acogerlos y proporcionarles el acceso a los servicios sociales disponibles.

Pero lo sorprendente no es la existencia de estas asimetrías territoriales y de grandes problemas de equidad horizontal en el territorio nacional, sino la ausencia de mecanismos eficaces de compensación y el hecho de que el despliegue de los recursos nacionales se haga de forma refractaria al impacto del desplazamiento y a las capacidades de los entes territoriales.

Ante la persistencia de graves problemas de coordinación entre las entidades nacionales y las territoriales, la Corte Constitucional ha proferido autos de seguimiento y órdenes que reiteran el papel del Ministerio del Interior en esta función y la necesidad de asegurar una relación eficaz entre coordinación interinstitucional y el goce efectivo de derechos de la población desplazada. El Auto 007 de 2009 ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) la adopción inmediata de una política que permita involucrar y comprometer efectivamente las entidades territoriales en la superación del ECI y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada. A través de esta providencia, la Corte reafirma la corresponsabilidad de las autoridades territoriales en esta materia, reclama la aplicación del principio de subsidiariedad cuando la capacidad institucional local no sea suficiente, demanda el apoyo nacional a las entidades territoriales y establece un sistema de certificación de cumplimiento en cabeza del CNAIPD.

El Gobierno nacional expidió el Decreto 1997 de 2009, en el cual se reiteran los ámbitos de competencia de las entidades territoriales de acuerdo con la Ley 1190 de 2008. Sin embargo, este decreto constituye una respuesta parcial, que no logró desarrollar los criterios demandados por el Auto 007 de 2009. Por esta razón, el Tribunal Constitucional tomó la determinación de convocar siete sesiones técnicas regionales para escuchar a las autoridades nacionales y territoriales, los organismos de control, la PSD, la sociedad civil y la comunidad internacional, respecto a la situación de los derechos de la población desplazada en cada territorio, los desarrollos de la política pública y la coordinación interinstitucional (Auto 314 de 2009).

En lo que se refiere a la Comisión de Seguimiento, la Corte Constitucional reiteró el mandato de su participación en el diálogo técnico con el Gobierno nacional y con los gobiernos territoriales a través de las sesiones preparatorias previas a cada audiencia regional.

Ahora bien, tanto las sesiones preparatorias como las sesiones técnicas propiamente dichas permitieron apreciar importantes aportes de las entidades territoriales en materia de desplazamiento forzado. Pero también proporcionaron datos muy preocupantes sobre el desigual desarrollo de las políticas nacionales y regionales en los diferentes territorios del país y sobre la necesidad de una articulación sistemática entre ellos.

Aparentemente existe una tensión entre la necesidad de garantizar universalmente los derechos de la población desplazada y la estructura descentralizada del Estado. Pero esta contradicción no existe en la Constitución de 1991, sino que se deriva de la ausencia de regulaciones objetivas de los principios de relación intergubernamental y, más específicamente, de la ausencia de un sistema de coordinación capaz de organizar los diferentes niveles de Gobierno en una acción integral que permita asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y, sin duda, de otros grupos de población. Del mismo modo, la falla no se encuentra en la descentralización de competencias y recursos, sino en la ausencia de un verdadero poder de compensación nacional de las asimetrías propias del desarrollo de los territorios.

El país ha transitado desde los años ochenta por una reforma tendiente a la descentralización que se consolidó con la Constitución de 1991. Esta reforma implicó la transferencia de responsabilidades y recursos desde el Ejecutivo nacional hacia los gobiernos territoriales. La transferencia de poder político a los territorios está ligada al principio democrático de la elección popular. El nivel nacional concentra la captación de los principales recursos fiscales, pero transfiere parte de ellos hacia los municipios, de acuerdo con variables tales como población e índice de NBI (necesidades básicas insatisfechas), entre otras. A su vez, la Constitución estableció una serie de principios reguladores de las relaciones intergubernamentales (conurrencia, complementariedad y subsidiariedad), orientados a garantizar la coordinación de la acción institucional, de modo que ésta resulte eficaz en relación con los derechos de ciudadanía, en un orden fundado en el aumento de la autonomía territorial. El principio de subsidiariedad, por ejemplo, busca que la unidad de Gobierno de mayor capacidad fiscal o institucional pueda asumir la competencia de la unidad que corresponde al menor nivel cuando esta última se declara insolvente para atenderla.

Lógicamente es el nivel nacional el que tiene las mayores responsabilidades, porque concentra el control de la respuesta del Estado respecto a la confrontación armada interna y sus consecuencias. De igual forma, es el poder nacional el que controla los principales recursos fiscales del Estado colombiano y, por tanto, el que puede ejercer una tarea distributiva capaz de garantizar la universalidad de los servicios, en un contexto de profundas asimetrías en las capacidades institucionales a lo largo y ancho del territorio.

En teoría, la Constitución colombiana contempla las garantías para evitar que las asimetrías fiscales e institucionales se conviertan en un factor de negación de los derechos ciudadanos, en un país con grandes problemas de equidad horizontal. Pero en la práctica, los principios de conurrencia, complementariedad y subsidiariedad tienen un carácter indicativo, su desarrollo es diferente en cada sector de actividad del Estado y, en general, se carece de instrumentos verificables de coordinación corresponsable.

Para la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado lo esencial radica en que estos principios constitucionales, que rigen las relaciones entre diferentes niveles de Gobierno, tienen la finalidad fundamental de proteger los derechos ciudadanos de los eventuales desencuentros entre agendas de gobiernos, las cuales legítimamente pueden implicar divergencias, como producto de la autonomía reconocida a las entidades territoriales y de la delimitación de los poderes centrales. Las dotaciones de recursos y las capacidades institucionales son diferenciadas, y por ello la legislación colombiana ha iniciado todo un proceso de categorización de las entidades territoriales. Pero la constatación de estas asimetrías no puede invocarse como argumento válido para justificar condiciones de acceso desigual de los ciudadanos a los servicios y garantías que debe proteger el Estado. En términos constitucionales, la solución es sencilla: todo proceso democrático de descentralización implica necesariamente la adopción de instrumentos centrales de compensación fiscal y administrativa para corregir las consecuencias de esas asimetrías. De lo contrario, se llegaría al absurdo constitucional de la desigualdad ante la ley, derivada del hecho de habitar en uno u otro territorio.

En síntesis, el principio de subsidiariedad constituye una protección fuerte de los derechos ciudadanos y su materialización se debe traducir en la eficacia del conjunto de la acción gubernamental, lo cual implica desarrollar un conjunto de arreglos institucionales capaces de contrarrestar las asimetrías que conducen a la negación de los derechos. El goce efectivo de los derechos ciudadanos, y en especial los de la PSD, no pueden depender de la enunciación de marcos generales de competencias entre los diferentes niveles de Gobierno, y menos aún de la expectativa incierta de una voluntad política de uno u otro gobernante. Los derechos fundamentales, y con mayor razón los derechos de quienes han sido sometidos a procesos masivos de victimización por causa de delitos de lesa humanidad, tampoco pueden estar sometidos a correlaciones de fuerzas partidistas sino que deben formar parte de una política de Estado capaz de superar el ECI declarado por la Sentencia T-025 de 2004.

La descentralización no sólo debe ser compatible con la atención de los derechos fundamentales de la población desplazada, sino que el mismo desarrollo del Sistema Integrado de Corresponsabilidad debe convertirse en una experiencia de fortalecimiento del proceso de descentralización. Todas las entidades territoriales tienen un grado de responsabilidad, pero la determinación objetiva de esa gradualidad debe establecerse a partir de parámetros técnicos que garanticen mayores recursos centrales a quienes tienen mayores impactos del desplazamiento, mayores necesidades sociales y menores recursos económicos e institucionales.

En el mismo sentido, la descentralización debe ser compatible con el reconocimiento fundamental que hace el Estado de la diversidad cultural y la expresión concreta de este hecho, que se traduce en el reconocimiento de formas de propiedad

colectiva para los pueblos indígenas y afrodescendientes, de sus autoridades territoriales, sus prácticas de justicia y sus patrimonios culturales. De modo que el Sistema Integrado de Corresponsabilidad tiene como fundamento la producción de formas de relación entre Estado y territorio, que no pueden existir al margen de los derechos territoriales de estos pueblos.

Estos son los criterios que organizan las propuestas que se dan a conocer en el presente volumen, las cuales han sido presentadas ante la Corte Constitucional de Colombia, el Gobierno nacional, los gobernadores y alcaldes convocados a las sesiones técnicas territoriales, los organismos de control, las organizaciones de población desplazada en las regiones y las entidades de la comunidad internacional participantes en el proceso de seguimiento.

Finalmente, la Comisión de Seguimiento quiere agradecer a los especialistas que han realizado sus aportes a este proceso. Al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, por la elaboración del documento básico de la propuesta del Sistema Integrado de Corresponsabilidad, bajo la dirección de Gloria Elena Naranjo; a Carlos Emilio Betancourt, quien contribuyó al desarrollo del diagnóstico y las propuestas sobre fuentes fiscales y relaciones fiscales intergubernamentales de la política pública para el desplazamiento forzado; y al profesor Víctor Manuel Moncayo, quien tuvo a su cargo el desarrollo de la propuesta de constitución del fondo especial para la cofinanciación nacional de las políticas públicas territoriales. Del mismo modo, la Comisión de Seguimiento reitera el reconocimiento al compromiso y la elevada capacidad técnica del equipo de verificación dirigido por el profesor Luis Jorge Garay, el cual tuvo a su cargo la dirección del proceso y la elaboración del documento final que se somete a la consideración de la Honorable Corte Constitucional y de la opinión pública.

Marco Romero Silva
Secretaría Técnica
Comisión de Seguimiento a la Política Pública
sobre Desplazamiento Forzado
Director Codhes

Introducción

La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia ha sido reiteradamente evaluada y puesta en discusión por parte de la Corte Constitucional, a partir de informes gubernamentales, no gubernamentales, de organismos de control, organizaciones sociales y entidades de cooperación internacional, nacionales e internacionales. En el marco de estos balances, la Corte Constitucional, en varios autos¹, ha identificado como uno de los principales obstáculos para la superación del estado de cosas inconstitucional (ECI), declarado en la Sentencia T-025 de 2004, *los problemas existentes en la coordinación entre la nación y los entes territoriales*. Como parte de una respuesta parcial se han expedido la Ley 1190 de 2008 y el Decreto Reglamentario 1997 de 2009, entre otras iniciativas gubernamentales.

Hasta el presente, la atención a la población en situación de desplazamiento forzado ha requerido la participación de numerosas agencias estatales pertenecientes a distintos niveles de gobierno y a diferentes sectores administrativos, pero como tal este sistema de gestión institucional no ha contado ni con el enfoque, ni con la eficiencia y la eficacia necesarios para garantizar el goce efectivo de los derechos (en adelante GED) de la población en referencia, ni ha contribuido a la superación del ECI. Entre las falencias identificadas se destacan:

1. La coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) ha estado sujeta a la voluntad de las instituciones, como consecuencia de la ausencia de un instrumento vinculante que facilite a los órganos coordinadores propiciar respuestas por parte de las diferentes instituciones.
2. Se han hecho cuestionamientos sobre el alcance de las herramientas con que cuenta la nación para que las entidades territoriales (en adelante ET) adopten de manera efectiva las decisiones de política y administrativas que tiendan a garantizar el GED de la población desplazada, considerando que buena parte de la prestación de servicios está atribuida a los departamentos y municipios.

1 Auto 177 de 2005, autos 218 y 333 de 2006, Auto 052 de 2008 y Auto 007 de 2009.

3. Los problemas derivados de la falta de especificidad en las competencias de las distintas agencias y de la existencia de determinados intereses que posiblemente dan lugar a duplicidades operativas y a una destinación irracional de recursos, o, por el contrario, a una ausencia de oferta institucional.
4. El ejercicio centralizado de la planeación por parte del SNAIPD no ha favorecido una fluida retroalimentación de las iniciativas locales ni de las necesidades identificadas por los comités territoriales (en adelante CT), lo que ha traído como consecuencia el desincentivo para la generación de mayores compromisos por parte de las autoridades territoriales y una obstaculización práctica de las políticas nacionales.
5. La falta de implementación de los instrumentos y mecanismos necesarios para hacer seguimiento a la coordinación y a las políticas públicas nacionales y locales, lo que permitiría conocer el grado de avance en el logro de los objetivos. En este sentido, sobresale la ausencia de indicadores de desempeño y coordinación, y la falta de estimación de aquellos de goce efectivo a nivel local.
6. Otra dificultad que puede llegar a presentarse es que un mayor compromiso local se traduzca en un desincentivo derivado de un desequilibrio regional ante las respuestas territoriales al desplazamiento forzado. Esto puede llevar a una inmovilización de los gobernantes locales, o a la aplicación de medidas basadas en motivaciones locales que pueden afectar el GED de la población desplazada en determinado territorio.

Así, es necesario tener particularmente en cuenta que involucrar y comprometer efectivamente a las ET en el aseguramiento del GED de la población desplazada y en la superación del ECI es un proceso que tiene que pasar por el reconocimiento previo de lo que podría denominarse una *perspectiva diferencial territorial*. Ésta debe guiar las próximas definiciones en la política pública sobre desplazamiento forzado para avanzar de manera conducente, pertinente y acertada, en el mejoramiento de las relaciones de coordinación entre la nación y las ET departamentales y municipales.

Cuando se habla de una *perspectiva diferencial territorial*, se hace referencia a la obligatoriedad de tener en cuenta las especificidades propias de los territorios, las instituciones y las poblaciones, y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales. Desde este punto de vista, se concibe los territorios como *sujetos activos* en la generación, mantenimiento y cambios en las diversas situaciones que en ellos

tienen lugar. Este enfoque es vital para comprender las dinámicas propias del desplazamiento forzado como un problema nacional que cuenta con manifestaciones territoriales, y con características históricas, sociales, políticas, económicas, culturales y geoestratégicas que se expresan diferencialmente en regiones y localidades específicas.

Dado que el ECI, según sentencia de la Corte Constitucional, es producto de la violación masiva de los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado, es necesario el reconocimiento de las circunstancias que han conducido a esta situación para pensar en su superación. En esta materia es preciso reconocer las fallas de coordinación territorial como una de las dificultades más relevantes.

El presente informe se inscribe en la recomendación dada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en su IX Informe de Verificación, y recogida por la Corte Constitucional en el Auto 007 de 2009, en el cual propuso: “adicionar como criterio de racionalidad, la implementación de una reglamentación objetiva de la corresponsabilidad nacional y territorial en el desarrollo de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado, de tal manera que se contrarresten las desigualdades que existen en la capacidad y respuesta institucional en las diferentes regiones del país”.

En respuesta a lo anterior, en este documento se propone el establecimiento de un Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC), el cual estará conformado por los siguientes componentes: a) principios y criterios de corresponsabilidad, b) bases de una coordinación corresponsable, c) protocolo de corresponsabilidad, d) indicadores de gestión, coordinación y GED, y e) propuesta de certificación. Es conveniente dejar claro que no se pretende contar con indicadores locales de GED de la población desplazada diferentes a los ya adoptados por la Corte Constitucional, sino precisamente medirlos a nivel local.

El modo en que estos elementos interactúan con relación a la determinación de la corresponsabilidad entre la nación y las ET da lugar a la propuesta de un sistema en el que el desarrollo de los elementos implique la existencia de distintas fases interrelacionadas y recurrentes, en las que se integren las acciones y los mecanismos necesarios para la debida coordinación corresponsable. Este sistema se designa como Sistema Integrado de Corresponsabilidad.

El punto de partida del Sistema Integrado de Corresponsabilidad son unos *criterios de corresponsabilidad*, que a manera de principios orientadores enmarcan sus diferentes componentes, entre otros: a) las características del modelo de Estado (unitario, descentralizado con autonomía territorial), b) los principios de organización territorial (coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad), c) las competencias, d) las capacidades y especificidades de los territorios, y

f) la participación de las ET y de la población afectada en la definición de políticas de coordinación.

A partir de estos criterios, *la coordinación corresponsable* establece una suficiente y adecuada definición legal de responsabilidades, competencias y facultades (estas últimas relacionadas con el principio de jerarquía) necesarias para la coordinación. Se considera fundamental que las instituciones nacionales y locales tengan claramente establecidas sus responsabilidades, competencias y facultades, tanto en sentido vertical como horizontal.

Teniendo como base la asignación de competencias territoriales, se propone la adopción de un *protocolo de corresponsabilidad* que parte de las condiciones fácticas de los territorios para la formulación del *modo, la proporción y el sector* en los que deben aplicarse los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad entre los niveles de gobierno, con el fin de superar las desigualdades territoriales frente a la atención de la población. El punto de partida para la implementación del *protocolo* será la caracterización territorial, en desarrollo de la cual se procederá a la medición de variables y la estimación de indicadores territoriales que tengan en cuenta las especificidades propias de los territorios, las instituciones y las poblaciones, y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales.

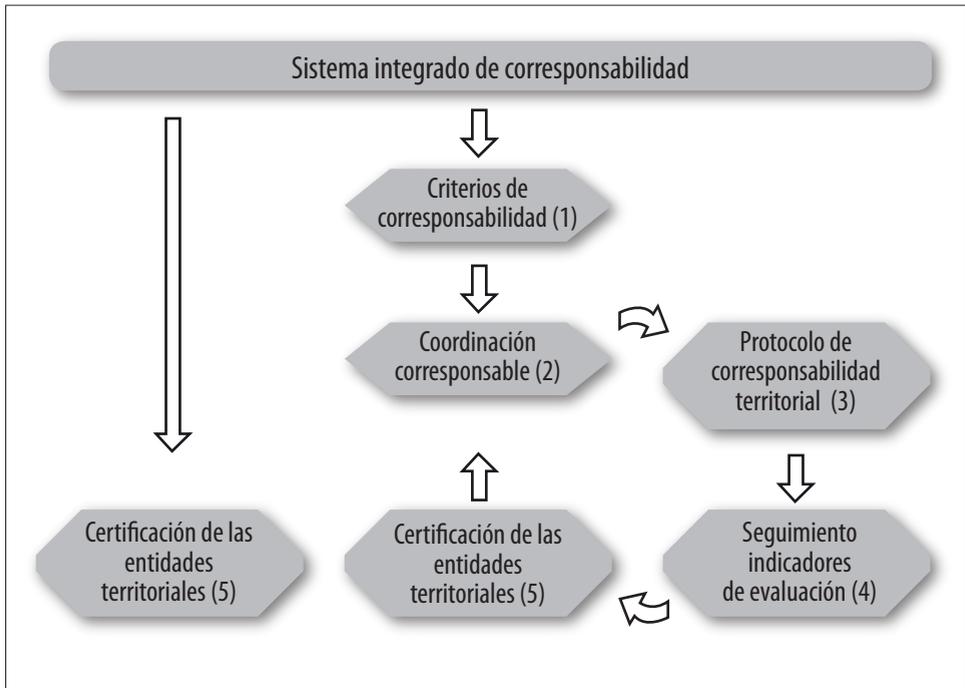
Posteriormente vendría una fase de *seguimiento*, durante la cual se procedería a la medición de los *indicadores de gestión y de resultado* que permitirán evaluar, de un lado, el desempeño y la coordinación de las ET frente a la atención al desplazamiento forzado, y, de otro lado, los avances en el GED de la población al nivel territorial. Se trata, entonces, de poder valorar y evaluar la implementación de la política pública de atención integral a la población desplazada, y con ello establecer avances, retrocesos y/o estancamientos. Para este fin se requieren incuestionablemente, el establecimiento de indicadores de Gestión y la estimación de los de GED.

Una vez culminado el proceso de seguimiento y conocidos los resultados de gestión y los logros frente al GED, estarán cumplidos los prerrequisitos para proceder con la fase final del proceso, cual es la de *certificación de las entidades territoriales*, que comprende acciones en doble vía.

De manera esquemática, las fases del Sistema Integrado de Corresponsabilidad propuesto podrían verse en el Diagrama 1.

Diagrama 1

Las fases del Sistema Integrado de Corresponsabilidad



Fuente: Elaborado por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, 2009.

Crterios de corresponsabilidad

La corresponsabilidad a que hace referencia el presente documento se ubica en el ámbito de la gestión de lo público, al indagar por la responsabilidad que compete a cada uno de los niveles territoriales frente al desplazamiento forzado, bajo una forma de funcionamiento estatal que parte de la autonomía territorial. Esta autonomía puede entenderse como el reconocimiento del derecho constitucional de los departamentos, distritos y municipios de tomar sus propias decisiones, acatando su propia voluntad, para lograr el cumplimiento de las funciones y competencias asignadas, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley².

En efecto, el punto de partida para la comprensión de esta autonomía se encuentra en el modelo de Estado clasificado como unitario, complejo³, descentralizado y con autonomía de sus ET, que se orienta bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, conforme a los cuales los distintos niveles entre la nación y las ET deben ejercer sus competencias.

Este modelo implica, para los gobiernos departamentales y municipales, el reconocimiento de la dimensión de sus competencias y los ámbitos en que éstas deben ejercerse para garantizar la eficacia de la gestión pública. Para ello, las ET deben adquirir la suficiente capacidad política e institucional que les permita actuar dentro del marco de la autonomía en los asuntos que sólo a ellas competen, razón por la cual la autonomía debe asumirse como un proceso gradual que permite a las ET, mediante la aplicación adecuada de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, llegar a una adecuada gestión dentro de su exclusiva esfera de lo público.

La corresponsabilidad entre la nación y las ET estará definida dentro de este proceso de adquisición gradual de la autonomía, según se disponga a partir de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, con base en una defi-

2 Hernández, P. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Leyer, p. 31.

3 La clasificación de Estado unitario complejo se debe al hecho de contar con entidades que gozan de autonomía para determinadas competencias, lo cual ubica al modelo de Estado en un punto intermedio entre el centralismo y el federalismo, que, sin perder el carácter de Estado unitario, se permite descentralizar hasta cierto punto el poder.

nición clara y objetiva de las competencias de las ET, con sus respectivas facultades y funciones, en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Así mismo, dependerá de las capacidades institucionales de los diferentes territorios de la Nación, de modo tal que sea posible determinar la aplicación adecuada de los citados principios.

Además, debe tenerse presente que la corresponsabilidad a la que se hace referencia corresponde a responsabilidades entre los diferentes niveles territoriales frente a un problema de interés nacional, como lo es el desplazamiento forzado, lo que da una connotación especial al tema de la autonomía territorial.

En desarrollo de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional y acogidas por esta corporación, la implementación de una reglamentación objetiva de la corresponsabilidad nacional y territorial en el desarrollo de las políticas públicas sobre el desplazamiento forzado, de tal manera que contrarresten las desigualdades en la capacidad y la respuesta institucional en las distintas regiones del país, debe regirse por los siguientes criterios:

1. “La afirmación de la responsabilidad principal de la política pública de atención a la población desplazada está en cabeza del Gobierno Nacional, por tratarse de un tema estrechamente relacionado con el conflicto armado interno y los derechos humanos”⁴.
2. Se requiere la afirmación objetiva de la corresponsabilidad de las autoridades territoriales en relación con las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada. Esto debe incluir el señalamiento de las consecuencias institucionales y disciplinarias en casos de omisión o incumplimiento (Auto 007 de 2009). Los gobernadores y alcaldes deben adoptar las decisiones necesarias para que haya coherencia entre los deberes constitucionales y legales de atención a la población desplazada y los recursos que deben destinarse para proteger estos derechos (Sentencia T-025 de 2004).

Lo anterior, de forma tal que las ET asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención de la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos; y que las acciones territoriales que se adopten complementen los esfuerzos nacionales y permitan avanzar a un ritmo más acelerado y sostenido hacia la superación del ECI.

4 Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. *IX Informe a la Corte Constitucional*, Bogotá, mimeo, diciembre 15 de 2008, p. 21.

3. La corresponsabilidad se basa en la protección de la autonomía territorial y los desarrollos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa. Sin embargo, el principio de autonomía territorial está limitado por el interés de la nación.
4. La corresponsabilidad se predica a partir del desarrollo normativo de los principios constitucionales de la función pública, de tal manera que la acción de los diferentes niveles de gobierno garanticen objetivamente el acceso a los derechos de la población desplazada (Auto 007 de 2009). Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben estar claramente definidas y serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Auto 007 de 2009). El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.
5. Todas las instituciones tienen responsabilidades en la atención a la población desplazada. En virtud del principio de solidaridad, las ET y la nación son corresponsables: i) en la causa y el efecto del desplazamiento; ii) entre municipios expulsores y receptores; iii) entre los diferentes niveles territoriales, administrativos y sectoriales. Se deberá tener en cuenta “la diversidad de las relaciones intergubernamentales según sectores de la política pública”⁵.
6. Todas las instituciones tienen un deber de coordinación. Así, las ET adquieren obligaciones específicas con respecto a la población desplazada. A otras les corresponde en particular una obligación de gestión de la coordinación, como en el caso del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD), que tiene ahora la competencia de coordinar con los comités y garantizar el compromiso de las ET en la superación del ECI.
7. La corresponsabilidad entre las entidades territoriales y la nación tendrá en cuenta un enfoque territorial. Las especificidades locales tienen que ser reconocidas en la formulación de los lineamientos de la política pública en el nivel nacional. Así mismo, las directrices nacionales deben ser consideradas en la formulación de la política pública local como punto de partida (Auto 007 de 2009, No. 22). Se considerara el impacto diferenciado del desplazamiento sobre la vida de los municipios, y particularmente en las condiciones institucionales

5 *Ibid.*, p. 21.

y la presencia territorial de los grupos y personas con derechos especialmente protegidos por razones de etnia, género, edad y discapacidad.

8. En las relaciones entre la nación y las ET, se tendrá en cuenta el desarrollo de convenios y demás figuras interadministrativas que articulen la acción de la nación, los departamentos, los municipios y las entidades territoriales indígenas.
9. La distribución de los recursos nacionales de la política pública se hará según la diversa capacidad fiscal e institucional de las ET (Auto 007 de 2009). En la aplicación del principio de subsidiariedad debe considerarse la forma en que simultáneamente se auxilia al municipio y se deja la capacidad instalada para que éste asuma la respuesta en el futuro.
10. Las ET deberán participar en la formación de un reglamento de corresponsabilidad, a nivel de las federaciones, de entidades y de autoridades territoriales, o con participación directa de gobernadores, alcaldes y autoridades tradicionales, según las diferentes categorías.
11. Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia T-025 de 2004 (Auto 177 de 2005, No. 18). La participación de la población desplazada podría ser fortalecida en la estrategia de coordinación mediante acciones como las siguientes: mayor participación de organizaciones en mesas técnicas y temáticas, la entrega de insumos oportunos y completos para la participación en los diferentes escenarios de coordinación, la difusión generalizada del contenido de las discusiones y decisiones adoptadas en los espacios de coordinación.
12. La protección de la persona desplazada y de sus derechos prima frente a las situaciones de descoordinación interinstitucional (Auto 007 de 2009, no 22). Es prioritaria la protección de la persona desplazada y de sus derechos frente a las situaciones de incorrecta interpretación del principio de autonomía territorial, o de interpretación de la autonomía territorial como desentendimiento de las responsabilidades territoriales.

Coordinación corresponsable

El principio de coordinación se refiere al diálogo que ha de existir entre los distintos niveles territoriales para el cumplimiento de las funciones asignadas constitucionalmente y por su intermedio a la planeación y ejecución de acciones. Coordinación que ha de llevar, en tanto se ejerzan las funciones constitucionales, al cumplimiento de los fines del Estado. En estos términos, la aplicación del principio de coordinación implica un proceso de doble vía: políticas y acciones que van de lo nacional a lo territorial, y políticas y acciones de las entidades territoriales, conforme a sus derechos y atribuciones, que consideran las políticas del orden nacional.

La actuación coordinada de los distintos niveles territoriales garantiza que en el ejercicio de las funciones no se presenten ni colisiones ni contraposiciones, sino que, al contrario, se aporte al cumplimiento de los cometidos estatales y se evite la duplicidad de esfuerzos. Es por ello que se puede hablar de un *deber de coordinación*, con el fin de evitar un derroche de medios materiales (especialmente presupuestarios) y humanos en la consecución de objetivos similares. Por otra parte, el reparto de competencias entre la nación y las ET representa una operación muy compleja que en la actualidad plantea continuos problemas en el momento de ejercer determinadas funciones.

El principio de coordinación no es un simple concepto teórico, sino que tiene una vocación de aplicabilidad inmediata, desde el mismo momento de su reconocimiento constitucional y como fundamento de las relaciones interadministrativas. En modo alguno podrá llevarse a cabo de forma general o indiscriminada, sino teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes y, de forma especial, el respeto a las capacidades y especificidades de las ET y las condiciones de su participación en las decisiones nacionales.

Definición de competencias y responsabilidades

Bien se ha dicho que una adecuada coordinación del SNAIPD es fundamental para la superación del ECI, para que los esfuerzos realizados por las instituciones nacionales y territoriales se dirijan efectivamente a propiciar el GED de la población

desplazada. Sin embargo, se han identificado falencias de coordinación en cuanto a la falta de una definición clara de competencias y responsabilidades de las instituciones en el interior del SNAIPD y entre la nación y las ET. Por ello se ha generado dispersión y ambigüedad en las responsabilidades dentro de los diferentes niveles de gobierno, además de tensiones entre las instituciones.

La importancia del tema está dada por los efectos negativos que tiene la inexistencia de competencias territoriales sobre la eficiencia y la eficacia de la política pública en cada territorio, y por ende en el nivel nacional, ante la ausencia de directrices claras y específicas que establezcan competencias territoriales. Por lo tanto, es de vital importancia iniciar procesos que permitan develar la naturaleza de este tipo de competencias y superar las simples acciones de coordinación (arriba/abajo) que se vienen ejecutando entre el nivel nacional y el territorial, así como crear escenarios que además de coordinar apunten a la cooperación e intercambio de recursos institucionales para el mejoramiento de la política.

Un somero diagnóstico mostrará la falta de un estatuto orgánico que precise competencias y responsabilidades de entidades político-administrativas y entidades sectoriales en los diferentes niveles territoriales. Las competencias y responsabilidades no están distribuidas en concordancia con la naturaleza de los niveles territoriales (nación, departamento, distrito, municipio), ni de las responsabilidades de cada nivel en relación con las causas del desplazamiento. Gobernadores y alcaldes forman parte de los CT en las mismas condiciones de cualquier otro participante, de tal suerte que se diluyen las funciones y responsabilidades propias del departamento, distrito o municipio.

Los principios de organización territorial sólo pueden ser puestos en práctica en tanto existan competencias claras y diferenciadas entre los niveles nacional y territorial, debido a que allí se ubicaría el escenario o marco de acción sobre el cual deben aplicarse dichos principios. Es decir, sólo en la medida en que se tengan identificadas las instituciones que deben ejecutar las competencias territoriales se podrá establecer cuáles de ellas son incapaces de llevar a cabo sus competencias, y por lo tanto, cuáles deben ser asumidas por el nivel nacional o departamental, según, por ejemplo, el criterio de *subsidiariedad*.

Además, los CT para la atención de la población desplazada, insertos en las administraciones departamentales, distritales y municipales con aceptables fortalezas institucionales informan, consultan, gestionan, promueven y eventualmente logran coordinar acciones. No obstante tienen el límite impuesto por el esquema de territorialización de la política, con lo cual no se constituyen en el lugar para la toma de decisiones sobre asuntos directamente derivados de las causas del conflicto, como tampoco para realizar una intervención integral de atención al desplazamiento; ni

siquiera para brindar una atención por proyectos, en tanto se sostenga el esquema sectorial centralizado en el nivel nacional.

En la búsqueda de alternativas a esta situación, se propone identificar y caracterizar las competencias que pueden asumir las instituciones territoriales que tienen responsabilidad en la atención de la población desplazada, como punto de partida para la construcción de una estrategia que permita cualificar las acciones de coordinación entre los entes nacionales y territoriales que hacen parte del SNAIPD. En este orden de ideas, el presente documento aborda los referentes conceptuales y metodológicos básicos con los cuales se podría guiar la asignación de competencias territoriales y sus implicaciones dentro de la estrategia de coordinación. Por último, se presenta un ejercicio concreto de asignación de competencias.

Pasos para la asignación de competencias territoriales

Este documento pretende evidenciar una ruta de trabajo para la adjudicación de competencias territoriales. Para ello se avanza en la identificación de las competencias con base en el criterio de cualificación de las capacidades acumuladas por la institucionalidad en cuestión. Se procede así:

- **Construcción de ámbitos de trabajo.** Este paso pretende superar los amplios y generales escenarios de acción propios del SNAIPD, transitando hacia otros más específicos que permitan ubicar los sectores y las acciones de política sobre las cuales debe darse en primer lugar la asignación de competencias. Ahora bien, la construcción de competencias territoriales en correspondencia con las nacionales permitirá ir especificando el tipo de coordinación necesaria, en tanto que delimita los sectores y las acciones sobre los que debe darse la coordinación. Los momentos de este paso son:
 1. Ubicación de la fase de la política para la prevención del desplazamiento y la atención de las víctimas: la idea es establecer en cuál de las fases de la política se ubicaría la competencia específica con el fin de ir delimitando el escenario de trabajo por medio de la diferenciación;
 2. Identificación de los derechos asociados a cada fase, desde una perspectiva de enfoque de derechos, como la asumida por la política pública en cuestión: es importante asociar cada fase de la política al derecho que pretende restablecerse;
 3. Especificación del indicador de goce efectivo de los derechos (IGED) diseñado para el restablecimiento de los derechos vulnerados, bajo la idea de hacer cada vez más operativa esta metodología. Es importante enfatizar tales indicadores debido a que son el actual derrotero que viene condicionando las acciones de política pública sobre desplazamiento forzado;

4. Identificación de las competencias diseñadas para satisfacer el IGED. Si bien puede debatirse la aseveración de que las competencias existentes fueron creadas para impactar un indicador específico, se requiere asociar las competencias a cada IGED en tanto pueda evidenciarse que impactan significativamente la medición de un indicador, y que por ende logran o no el restablecimiento de un derecho;
5. Precisar el tipo de competencias sectoriales o de coordinación, diferenciando las referidas a la ejecución de acciones en sectores específicos de aquéllas que integran en su mandato la necesidad de establecer coordinación entre instituciones, ya sea para la ejecución sectorial o para el mejoramiento del funcionamiento del sistema;
6. Identificar el ente competente nacional o territorial según la norma, de modo que se haga explícita la institucionalidad sobre la cual recae la competencia. Esto con el fin de establecer la relación entre los mandatos de la competencia y los lugares institucionales sobre los que recae.

En último término, lo que se pretende es delimitar los “escenarios sectoriales” sobre los cuales se va a trabajar, en primer lugar, para la asignación de competencia y, en segundo, para la creación de la estrategia de coordinación.

• **Identificación del competente territorial.** Apunta a la identificación de las instituciones territoriales que pueden asumir una competencia en este ámbito dentro de la política pública para la prevención del desplazamiento y la atención de las víctimas. La identificación debe basarse, aunque no únicamente, en las acciones que vienen ejecutando las instituciones en cada uno de sus territorios. Lo anterior, con el fin de evitar que se adjudiquen competencias ajenas o extrañas que superen las capacidades de las ET, situación que limitaría no sólo la eficiencia y la eficacia de todo el sistema, sino también el restablecimiento de los derechos de la población.

Para la identificación del competente territorial se parte de identificar las acciones que vienen ejecutando las ET. Se pueden diferenciar dos tipos: aquéllas que son ejecutadas en el marco de la política pública para la prevención del desplazamiento y la atención de las víctimas; y las que, si bien no son ejecutadas en el marco de la política pública en mención, sí impactan significativamente el mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas o ayudan a la prevención del desplazamiento. Con base en ello pueden especificarse tres tipos de institucionalidad para la adjudicación de la competencia territorial:

1. Institucionalidad par en el territorio: instituciones territoriales que, por sus competencias, sostienen constantes intercambios de recursos con algunas de

- las dependencias del nivel nacional que hacen parte del SNAIPD. Estos intercambios no necesariamente deben darse dentro del SNAIPD o dentro de las acciones propias de la política pública para la prevención del desplazamiento y la atención de sus víctimas, ya que puede tratarse de intercambios sostenidos de tiempo atrás por los dos niveles con el fin de ejecutar las diferentes políticas sociales, económicas, culturales, etc. del Estado colombiano;
2. Nueva institucionalidad territorial: creada para una atención del desplazamiento forzado que integre dentro de sus competencias territoriales acciones afines a las de algunas dependencias nacionales;
 3. Instituciones territoriales corrientes: aquéllas que dentro del SNAIPD establecen relaciones de coordinación con instituciones del nivel nacional. En este lugar se ubicarían las entidades que vienen trabajando de manera conjunta con entidades del nivel nacional. Para este caso, podría argumentarse que ya existen competencias territoriales claras en tanto se ha trabajado de manera conjunta, y por lo tanto no sería necesario adjudicar una nueva; sin embargo, lo que se busca con este tipo de institucionalidad es crear competencias territoriales que retomen las ya existentes y se reintegren dentro de los planes de acción de las ET.
- *Asignación de competencias.* Se obtiene por medio de la identificación de las acciones que ejecutan los entes territoriales y su cualificación. Debe recordarse que la competencia remite entonces a la tensión entre el trabajo que ya vienen realizando las instituciones territoriales, los aportes que pueden hacer a la política y los requerimientos que se exigen desde el nivel nacional, por concepto de la corresponsabilidad en la atención del fenómeno del desplazamiento forzado. Estos requerimientos no deben entenderse como la posibilidad de descargar en los entes territoriales la responsabilidad de la prevención del desplazamiento y de la atención de sus víctimas. Para evitarlo se debe hacer una buena lectura de la capacidad institucional de los territorios, recurriendo a la memoria institucional de los mismos en aspectos como ejecución de oferta, funcionamiento y coordinación con los entes nacionales. Lo anterior como estrategia para establecer los alcances de la institucionalidad territorial respecto de la adjudicación de competencias.

Como se puede ver, en este apartado se intentan establecer no sólo competencias territoriales que puedan complementar la ejecución de las acciones de política pública del nivel nacional, sino también se busca identificar escenarios de trabajo conjunto entre los niveles nacional y territorial; escenarios que puedan entenderse como sectoriales en tanto retoman las competencias institucionales sobre cada uno

de los sectores de la política como estrategia de delimitación. Es, pues, en último término, una estrategia que apunta a fomentar la integración de las instituciones territoriales y nacionales dentro de cada uno de los sectores de la política pública, lo que permite superar la lógica de funcionamiento dentro de un gran sistema (SNAIPD) que abarca todos los sectores para ubicarlos en “subsistemas sectoriales”, que pueden mejorar los canales internos de relación entre las instituciones que los conforman.

Con lo anterior podría avanzarse notablemente en la capacidad de las instituciones territoriales para impactar las directrices que desde el nivel nacional condicionan la ejecución de la política. Ello en la medida en que se aclaran y delimitan los escenarios de acción y los actores implicados, lo que dará mayor maniobrabilidad a los territorios que son los que, en sentido estricto, conocen la forma en que el fenómeno se evidencia en cada uno, así como las necesidades y reivindicaciones sentidas por las víctimas, por cuanto conviven diariamente con ellas.

Para efectos didácticos, a continuación se presenta un ejercicio práctico dentro del sector vivienda que evidencia la forma en que cada una de estas etapas puede desarrollarse.

Procedimiento para la asignación de competencias y responsabilidades territoriales (un ejemplo con instituciones de la ciudad de Medellín)

Diagrama 2
Procedimiento para la asignación de competencias y responsabilidades territoriales (ejemplo Medellín)

Fase de la política pública: restablecimiento					
Derecho asociado a la fase: derecho a la vivienda					
Nacional				Territorial	
Indicador	Competencia	Tipo de competencia	Competente según la norma	Competente territorial	Competencia territorial
<p>IGED Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas.</p> <p>Incluye "espacio suficiente (sin hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia".</p> <p>Indicador sectorial asociado (ISA) Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios.</p>	<p>Asignación de subsidio familiar de vivienda de interés social urbana, recurso que se entrega en dinero o en especie a las personas o los hogares en situación de desplazamiento, por una sola vez, para que puedan adquirir una vivienda nueva o usada, construir en sitio propio o mejorar su vivienda. Este subsidio es canalizado a través del Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda*.</p>	Sectorial	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (a través de Fonvivienda).	<p>Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - Isvimed, en la medida que cuenta con recursos propios para apoyar la adquisición de vivienda y con la posibilidad de establecer contacto para el acompañamiento de las familias.</p>	<p>Participación con recursos propios para apoyar la adquisición de vivienda.</p> <p>Acompañamiento y seguimiento a los beneficiarios.</p>

* Competencia retomada de: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia. Competencias institucionales DF No. 1, 2008. Documento de trabajo

Fuente: Elaborado por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, 2009.

Marco institucional para la coordinación corresponsable

Papel de la nación y de las entidades territoriales

De la nación

Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para ello se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia, en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano. El Gobierno nacional, para garantizar la disminución y superación de los graves efectos del desplazamiento forzado, deberá:

- 1) Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas en concordancia con los indicadores de GED;
- 2) Diseñar un plan de acción que contendrá las acciones y recursos necesarios para garantizar el GED de las personas desplazadas por la violencia;
- 3) Conformar una mesa de trabajo;
- 4) Reglamentar la política de responsabilidad social y crear un mecanismo de seguimiento a las acciones que, en el marco de sus competencias, desarrollen las entidades que componen el SNAIPD (Artículo 5 de la Ley 1190 de 2008) para lograr la vinculación activa del sector empresarial colombiano;
- 5) Promover la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención integral a la población desplazada por la violencia (Artículo 7 de la Ley 387 de 1997).

De las entidades territoriales

A nivel departamental, las entidades tienen la responsabilidad de hacer la planificación territorial, es decir: fijar objetivos que promuevan el desarrollo en su territorio, orientar los municipios y realizar la inversión en los campos que están bajo su jurisdicción. A su vez, los municipios deben velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio, promover el desarrollo local, invertir en la dotación de servicios básicos domiciliarios, realizar su prestación y ser los ejecutores básicos del gasto público. Los distritos,

por su parte, tienen simultáneamente las competencias asignadas por la ley a los departamentos y a los municipios⁶.

Para garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada, los gobernadores de departamento y los alcaldes municipales y distritales deberán: 1) Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental; 2) Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, con un cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas; 3) Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que posibilite hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que se pueda adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas; 4) Informar oportunamente y de manera adecuada, inteligible y accesible sobre la forma como las entidades territoriales están trabajando en el mejoramiento de la atención a la población desplazada y de los avances logrados; 5) Adoptar y aplicar una estrategia que garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada en el ámbito territorial, en los procesos de diseño, coordinación e implementación de las estrategias de promoción y coordinación que se adelanten; 6) Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas en situación de desplazamiento que sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad (Artículo 2, parágrafo 1, numeral 6 de la Ley 1190 de 2008).

Funciones de coordinación: entidades responsables

Las entidades responsables de la coordinación y sus funciones se encuentran en el Anexo 1.

Instancias y mecanismos de coordinación

Para la ejecución de las funciones ya mencionadas, la institucionalidad cuenta con diferentes instancias y mecanismos para el diseño y la implementación de las acciones de coordinación, a saber:

1. Instancias de coordinación: i) Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD); ii) Sistema Nacional de Atención Integral a la

6 Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR. “El SNAIPD en el nivel territorial”. En: *Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia*, Tomo II, Bogotá: Escala Ltda, diciembre de 2007, p. 15 y 16.

Población Desplazada (SNAIPD); iii) Comités Territoriales (municipales, distritales y departamentales) de Atención Integral a la Población Desplazada.

2. Mecanismos de coordinación: i) Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; ii) Planes Integrales Únicos Territoriales (PIU); iii) Unidades de Atención y Orientación (UAO); iv) Mesas de trabajo; v) Secretarías técnicas; vi) Comité Técnico de los Comités Territoriales.

Las competencias en la gestión de la coordinación

La adecuada coordinación del SNAIPD⁷ es un elemento fundamental para la superación del ECI. En la medida en que la respuesta al problema actual que enfrenta la población desplazada no es responsabilidad de una sola institución, ni siquiera de aquella encargada de la dirección de todos los actores involucrados, la coordinación adquiere una importancia superior para garantizar que los esfuerzos realizados por cada entidad apunten efectivamente a propiciar el GED de la población desplazada y, en consecuencia, avanzar hacia la superación del ECI.

El Ministerio del Interior y de Justicia, una vez entrada en vigencia la Ley 1190 de 2008, dejó de tener la competencia principal como coordinador de las entidades territoriales; sin embargo, ello no lo exime de todas sus responsabilidades en la materia. Por ejemplo, en el tema de retornos es responsabilidad de este ente la coordinación con los alcaldes y gobernadores de las acciones que garanticen el GED de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones (Auto 007 de 2009). Para la *gestión de la coordinación* el Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social deberán realizar las siguientes actividades:

1. Promover la participación de las entidades que integran el Comité Técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), involucrando las acciones de coordinación y apoyo técnico a las entidades territoriales priorizadas de acuerdo con sus falencias institucionales para la atención a la población en situación de desplazamiento.

7 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). “Coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada”, en: *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Enero 2004-abril 2007. Bogotá: Acnur, agosto de 2007, pp. 347-409.

2. Informar al CNAIPD y a las entidades del SNAIPD los compromisos y falencias identificados por las entidades territoriales para lograr el desarrollo de acciones concretas conducentes al GED y a la superación del ECI.
3. Impulsar la realización de mesas regionales de trabajo para lograr procesos de sinergia entre municipios receptores y expulsores, acordando acciones que posibiliten los procesos de reubicación y retorno conjuntamente con las entidades del SNAIPD competentes, con acciones que garanticen el GED de la población retornada o reasentada (Artículo 3 del Decreto 1997 de 2009).

Una adecuada gestión de la coordinación debe garantizar el cumplimiento de al menos tres requisitos indispensables:

1. **Un sistema de información territorial.** El Ministerio del Interior y Justicia cuenta con el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial, instrumento a través del cual se elaboran informes trimestrales para orientar al SNAIPD y al CNAIPD. Por otra parte, la Unidad Técnica Conjunta y Acción Social desarrollan el proyecto Sistema de Información de Política Pública Territorial sobre Atención al Desplazamiento Forzado. Este instrumento permite recolectar la información de forma estandarizada, facilitando los procesos de sistematización y análisis de los informes que deberán presentar trimestralmente los municipios y departamentos en respuesta a la Ley 1190 de 2008.

A propósito de coordinaciones corresponsables, es urgente la comunicación y discusión técnica entre estos sistemas de información territorial, así como su relación con otros sistemas de información en el país.

2. **Una estructura organizativa básica para la gestión de la coordinación.** El funcionamiento del SNAIPD requiere capacidad de gestión. El sistema no puede ofrecer los resultados que se esperan de él, si prevalecen carencias en materia de recursos humanos. Como se señalaba, es necesario su fortalecimiento en tanto sistema, al tiempo que se avanza en el fortalecimiento de cada uno de sus programas⁸.
3. **Recursos humanos, logísticos y económicos para la coordinación.** El Ministerio del Interior y de Justicia cuenta con el Grupo de Coordinación Territorial

8 *Ibid.*, p. 407.

en Materia de Desplazamiento Forzado por la Violencia. Por su parte, las 32 unidades territoriales de Acción Social deberán garantizar la existencia de un enlace territorial en cada departamento con la función exclusiva de realizar labores de coordinación. Se deberá avanzar en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la coordinación en las diferentes unidades territoriales de Acción Social⁹.

9 *Ibid.*, p. 406.

Protocolo de corresponsabilidad

El protocolo de corresponsabilidad es parte fundamental del Sistema Integrado de Corresponsabilidad, pues es el eje de una política de coordinación territorial que abre canales para la priorización efectiva de recursos en la provisión corresponsable, concurrente, complementaria y subsidiaria de bienes y servicios públicos que garanticen el goce efectivo de derechos a la población desplazada.

El protocolo de corresponsabilidad es una instancia integradora que requiere de un sistema de información para la coordinación corresponsable. Es igualmente el instrumento para la integración vertical de las funciones del Estado, que delimita los campos de acción de los distintos niveles de gobierno. Se basa en un esquema de gestión pública por resultados, para lo cual es necesario otorgarles un importante papel a las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos, en el diseño y reformulación de políticas públicas territoriales. Para ello se requiere poner en práctica una nueva interrelación entre los procesos de descentralización, autonomía territorial y participación, en el marco de un Estado unitario complejo.

El protocolo de corresponsabilidad facilita la elaboración, el seguimiento y la asignación de los presupuestos nacionales (SNAIPD), el ejercicio de la responsabilidad y la transparencia en la gestión pública, y el aprendizaje institucional en la provisión de bienes públicos. También se basa en la clara distribución de competencias y responsabilidades entre la nación y las entidades territoriales. Se trata de buscar una estructura organizativa flexible para responder oportuna y eficazmente a las exigencias y dinámicas de los territorios.

Ruta de implementación del protocolo de corresponsabilidad

El Sistema Integrado de Corresponsabilidad (SIC) relaciona la coordinación entre la nación y los entes territoriales con las competencias, responsabilidades, facultades y funciones. A su vez, vincula la coordinación con instancias, instrumentos y órganos de coordinación, así como a las entidades responsables: Acción Social que coordina el SNAIPD, y el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) que coordina las relaciones entre la nación y los entes territoriales.

El protocolo de corresponsabilidad, como parte del SIC, debe tener en cuenta no sólo los aspectos relacionados con el “qué hacer” sino también con el “cómo y con quién hacer”, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad necesarios. Para la aplicación del protocolo de corresponsabilidad será necesario:

La caracterización territorial

Como se mencionó anteriormente, aunque “(...) la responsabilidad principal de la política pública de atención a la población desplazada [está] en cabeza del Gobierno Nacional, por tratarse de un tema estrechamente relacionado con el conflicto armado interno y los derechos humanos” (Auto 007 de 2009, No. 22), debe también reafirmarse la corresponsabilidad de las ET en relación con las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada. Hay que tener claro que es responsabilidad de las ET adoptar las decisiones necesarias para que haya coherencia entre los deberes constitucionales y legales de atención a la población desplazada y los recursos que deben destinarse para proteger estos derechos desde los lugares más cercanos a la población afectada (Sentencia T-025 de 2004).

Empero, para definir la forma en que los territorios deben ser corresponsables en la atención de este problema junto con la nación y viceversa, resulta fundamental, como un primer paso, conocer cuáles son las condiciones diferenciales en que se encuentran los territorios en lo que respecta al desplazamiento forzado. O, lo que es lo mismo, evidenciar la diversidad del fenómeno según los contextos específicos locales, lo que llevaría a la construcción de una caracterización territorial, para la cual es necesario tener en cuenta las tres dimensiones que se plantearon desde la Sentencia T-025 de 2004, recogidas en el Auto 177 de 2005, el 052 de 2008, la Ley 1190 de 2008 y el Auto 007 de 2009 para los entes territoriales: *la dimensión del fenómeno y la situación de la población desplazada* que posibilitaría el reconocimiento de la magnitud del problema en los territorios; *la respuesta institucional* en desarrollo de la cual se pretende especificar la gestión administrativa y financiera, además de la coordinación territorial; y una última dimensión, bastante relevante en la perspectiva diferencial territorial argumentada en este apartado, que tiene que ver con *las necesidades y la capacidad de las entidades territoriales para la atención y garantía de los derechos de la población desplazada*. Ésta hace referencia no sólo a lo que puede hacer la entidad territorial con los recursos de que dispone, sino también a las acciones que considera necesarias para lograr una adecuada atención y la efectiva garantía de los derechos de la población desplazada.

Estas dimensiones se desglosan en cinco categorías con sus variables: i) categorías de contexto, ii) categorías de gestión administrativa, iii) categorías de gestión financiera, iv) categorías de coordinación territorial, y v) categorías de necesidades y capacidades de los territorios¹⁰.

La revisión de las variables que se involucran para el análisis de la situación de los territorios, en algunos casos no sólo pone en evidencia diferencias metodológicas en su definición y aplicación –pues algunos no consideran las necesidades y capacidades de los territorios y otros no diferencian entre las variables administrativas y financieras–, sino además que existen esfuerzos duplicados tanto de los entes territoriales en su respuesta como de las entidades nacionales en la configuración y construcción de instrumentos para la sistematización y análisis. En consecuencia, se carece de una coordinación corresponsable entre las entidades encargadas de la coordinación del SNAIPD. El ejemplo más claro es la existencia de dos sistemas de información territorial implementados por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Unidad Técnica Conjunta de Acción Social (UTECA-Acción Social). Habría que revisar los formatos y unificar la recolección de información.

Así, en aras de complementar los diferentes ejercicios realizados y proponer una opción más orientada hacia una caracterización territorial, se plantean, además de las siguientes categorías de análisis, la incorporación de algunos cambios significativos en el software adoptado por el Ministerio del Interior y de Justicia, que se reconoce como uno de los avances más importantes en relación a la comunicación entre esta instancia nacional y los entes territoriales. Al respecto, se propone integrar nuevas variables que posibiliten la recolección de información que llene de contenido la caracterización territorial.

Categoría contexto

- Factores de riesgo existentes que pudieran incrementar el desplazamiento (acciones y actores que ocasionan desplazamiento).
- Índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- Número de personas desplazadas recibidas en el ente territorial y su proporción respecto a la población residente en un determinado periodo de tiempo.

10 Vale decir que las categorías y variables aquí propuestas para la caracterización territorial fueron llenándose de contenido con la revisión de los Autos 177 de 2005, 052 de 2008 y 007 de 2009, además de la Ley 1190 de 2008. Igualmente, se hizo revisión de las sistematizaciones de las respuestas de los Autos 052 de 2008 y 007 de 2009, realizadas por el Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (Cijus, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes) y el Ministerio del Interior y de Justicia, respectivamente, al igual que la sistematización de las respuestas de los entes territoriales al artículo 4 de la Ley 1190, realizado por la UTECA-Acción Social.

- Número de personas expulsadas en el ente territorial y su proporción respecto a la población residente en un determinado periodo de tiempo.
- Número de personas desplazadas según enfoque diferencial (Acción Social) y su proporción respecto a la población residente en un determinado periodo de tiempo.
- Número de desplazamientos masivos (Acción Social) y su proporción en el número total de desplazamientos en un determinado periodo de tiempo.
- Índice de presión del desplazamiento.
- Índice de intensidad del desplazamiento.
- Índice histórico de presión del desplazamiento (IHP).
- Índice histórico de intensidad del desplazamiento (IHI).
- Tipo de ente territorial según desplazamiento (receptor neto, expulsor neto, receptor-expulsor, con procesos de retorno).

Categoría gestión administrativa

- Existencia de una política territorial adecuada para asegurar la atención a la población desplazada.
- Existencia y funcionalidad de medios e instancias de coordinación (comités, mesas y PIU).
- Articulación del PIU a planes de desarrollo territorial.
- Articulación del PIU departamental con el PIU municipal.
- Inclusión de la atención integral a la población desplazada en el Plan de Desarrollo con enfoque diferencial.
- Diferenciación de programas para la atención específica de la población desplazada.
- Inclusión de la atención integral a la población desplazada en los planes sectoriales.
- Diseño de programas de atención orientados al GED de cada uno de los derechos.
- Planes, programas y proyectos específicos que respondan a las necesidades, riesgos y expectativas de los grupos diferenciales.
- Número y solvencia de los programas ofertados.
- Prioridades para la atención.
- Número de población desplazada atendida y su proporción respecto al total de población desplazada.
- Personas desplazadas atendidas según enfoque diferencial y su proporción en el total de población desplazada.

- Funcionario responsable del tema de desplazados en calidad de funcionario coordinador de la atención de la población desplazada.
- Rotación de personal especializado en la atención de la población desplazada.
- Conocimiento de la normatividad y la jurisprudencia sobre atención a la población desplazada.
- Infraestructura con la que se cuenta a nivel territorial para garantizar adecuadamente los derechos de la población desplazada.
- Logística: instalaciones, equipos y elementos de trabajo necesarios para atender eficazmente a la población en situación de desplazamiento.
- Sistematización: medios y registros de datos para efectos de producir información relativa al desplazamiento de manera ordenada y oportuna, actual e histórica.
- Mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación periódica de la atención de la población desplazada.
- Mecanismos de difusión de información y orientación a la población desplazada que sean adecuados, inteligibles y accesibles.
- Uso de indicadores, sean o no IGED.

Categoría coordinación territorial

- Eficacia y oportunidad derivadas del complemento entre esfuerzos nacionales y territoriales.
- Mecanismos efectivos de coordinación con que cuenta la entidad territorial.
- Mecanismos de comunicación permanente entre las instancias nacionales, departamentales y municipales.
- Instancias de coordinación (comités territoriales, mesas, secretarías técnicas, comité técnico).
- Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación.
- Mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y las entidades territoriales.
- Tipo y duración de apoyo que ha recibido la entidad territorial de los ministerios competentes y otras entidades nacionales responsables.
- Relación con el SNAIPD nacional.
- Desarrollo de mecanismos de coordinación con otras instancias: acuerdos de cooperación nacional e internacional, convenios interadministrativos u otras formas de coordinación y ayuda interinstitucional.

Categoría gestión financiera

- Volumen anual de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinado para la atención de la población desplazada, y su asignación *per cápita* (población desplazada).
- Volumen anual de los recursos ejecutados en la atención de la población desplazada, discriminando por componentes y programas, y su asignación *per cápita*.
- Evolución de las partidas presupuestales anuales para proteger los derechos de los desplazados, discriminando por componentes y programas, y su asignación *per cápita*.
- Porcentaje del presupuesto anual a que equivale el gasto efectuado y previsto para la población desplazada dentro del presupuesto total destinado al gasto social, discriminando por componentes y programas.
- Categoría fiscal y evolución de la situación fiscal (por ejemplo, ingresos corrientes, gastos, déficit/superávit) en un periodo de tiempo.
- La situación fiscal y su evolución en el caso de las entidades territoriales acogidas a la Ley 550 de 1999.
- Cuantía anual de recursos presupuestales nacionales que recibe el ente territorial.
- Cuantía anual de recursos departamentales que recibe el municipio.
- Cuantía anual de recursos presupuestales nacionales que recibe el departamento.
- Capacidad de crédito para los programas de atención de la población desplazada.

Categoría de capacidades y necesidades

Capacidades

- Volumen anual de recursos propios asignados por la entidad territorial para atender a la población desplazada (endógeno), discriminando por componentes y programas, y su asignación *per cápita*.
- Programas y acciones ejecutados con recursos propios.
- Existencia de un presupuesto específico para la atención integral de la población desplazada en una vigencia fiscal específica, discriminando por componentes y programas, y su asignación *per cápita*.
- Asignación de presupuesto para el PIU, y su cuantía total y *per cápita*.
- Oferta de servicios a nivel local para atender a la población desplazada en términos de cobertura potencial por derecho.
- Capacidad en recursos físicos.

- Capacidad en recursos humanos.
- Capacidad en recursos logísticos.
- Capacidad en recursos económicos.
- Capacidad en recursos técnicos.
- Presupuesto anual asignado por fases de atención, discriminando por componentes y programas, y su asignación per cápita.
- Programas de atención diferencial, discriminando por componentes.
- Existencia de instituciones descentralizadas con responsabilidad en la atención de la población desplazada.
- Disponibilidad de un funcionario coordinador específico encargado del tema de atención a la población desplazada.
- Existencia de UAO, PIU, comité, mesas.
- Existencia, número e importancia de organizaciones de población desplazada.
- Existencia de mesas de fortalecimiento a organizaciones de población desplazada (MFOPD).
- Aplicación de prácticas de orientación sobre políticas públicas a líderes de las organizaciones de población desplazada (OPD) y a la misma población desplazada.
- Participación efectiva de las OPD en las distintas instancias de coordinación.
- Participación efectiva de las OPD en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación.
- Participación de OPD con enfoque diferencial.
- Representación de la población desplazada en escenarios de diseño y seguimiento de la política pública.
- Realización de veedurías de la población desplazada a la política pública.

Necesidades

- Principales necesidades de atención para la población desplazada a nivel territorial.
- Dimensión de recursos requeridos anualmente para la atención de la población desplazada.
- Necesidad de apoyo técnico de ministerios competentes y entidades nacionales responsables.
- Necesidad de recursos físicos.
- Necesidad de recursos humanos.
- Necesidad de recursos logísticos.

- Necesidad de recursos económicos.
- Necesidad de recursos técnicos
- Necesidades en cada fase de atención.
- Presencia entidades descentralizadas.
- Necesidad de información.

Sin embargo, y con motivo de la cantidad de criterios y variables que involucra la propuesta de caracterización construida con base en las fuentes atrás mencionadas, es de reconocer que posiblemente no se encontrará información requerida de manera inmediata, pero se podrían referenciar algunas variables dentro de cada categoría con las que se podría trabajar en un ejercicio inicial de caracterización que debe ser llevado a cabo en cada ente territorial donde haya población en situación de desplazamiento forzado. Ésta debe ser una propuesta aplicable que pueda ser afinada para su implementación en los territorios a partir de la revisión y unificación de los sistemas de información existentes.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de contexto

1. Factores de riesgo existentes que pudieran incrementar el desplazamiento (acciones y actores que ocasionan desplazamiento): podría encontrarse información diferenciada –aunque por departamentos– acerca de los actores y las acciones generadoras de desplazamiento en fuentes como la del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República.
2. El índice de necesidades básicas insatisfechas puede extraerse de los datos del DANE a nivel de municipio.
3. Número de personas desplazadas en el municipio: dato recolectado por Acción Social (para el caso de la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada [RUPD]) y las personerías locales (declarantes).
4. Número de personas expulsadas.
5. Número de personas desplazadas según enfoque diferencial.
6. Número de desplazamientos masivos.
7. Índice de presión.
8. Índice de intensidad.
9. Índice histórico de presión (IHP).
10. Índice histórico de intensidad (IHI).
11. Tipo de ente territorial (receptor, expulsor, receptor-expulsor, con procesos

de retorno). En los casos de las variables 4 a 7 existen datos recolectados por Acción Social, por ejemplo.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de gestión administrativa

El Sistema de Información para la Coordinación y el Seguimiento Territorial en Materia de desplazamiento forzado (SICST), construido por el Ministerio del Interior y de Justicia, podría considerarse una fuente de información potencial para esta categoría. Sin embargo, para pensar en un ejercicio inicial que cuente con las fuentes de información existentes, sería necesario hacer una revisión de las respuestas dadas por los entes territoriales al Auto 052 de 2008, la Ley 1190 de 2008 y el Auto 007 de 2009. Las variables sobre las que se podría encontrar información inicial y preliminar en estas fuentes son:

1. Existencia de una política territorial para asegurar la atención a la población desplazada.
2. Existencia y funcionalidad de medios e instancias de coordinación (comités, mesas y PIU).
3. Articulación de los PIU a planes de desarrollo territorial.
4. Inclusión de la atención integral a la población desplazada en el Plan de Desarrollo con enfoque diferencial.
5. Diferenciación de programas para la atención específica de la población desplazada.
6. Inclusión de la atención integral de la población desplazada en los planes sectoriales.
7. Funcionario responsable del tema de desplazados como funcionario coordinador.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de gestión presupuestal

Son datos con que cuenta el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda:

1. Volumen de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).
2. Categoría fiscal del municipio.
3. La situación fiscal determinada de las entidades territoriales acogidas a la Ley 550 de 1999.

Como en el caso de las variables de la categoría anterior, sucedería lo mismo cuando se indaga sobre la asignación presupuestal de los municipios para la

atención al desplazamiento, pues como aún no se tiene una fuente de información específica, sería necesario recurrir también a las respuestas dadas por los entes territoriales a los autos ya mencionados y a la Ley 1190.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de coordinación territorial

En lo que respecta a la coordinación territorial, se podría recurrir como fuente de información al Sistema de Información del Ministerio del Interior y de Justicia, específicamente en el caso de aquellas variables que preguntan por: 1) las instancias de coordinación (PIU, comité) y 2) los convenios interadministrativos desarrollados con la nación y las agencias de cooperación internacional.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de necesidades del ente territorial

Para llenar de contenido las variables de esta categoría, sería necesario un primer ejercicio de caracterización orientado a medir esta variable, ya que hasta ahora sólo se cuenta con la información recogida por UTEC- Acción Social-, en la sistematización de las respuestas que dan los entes territoriales a la Ley 1190 de 2008.

Fuentes de información actualmente disponibles a nivel de la categoría de capacidades del ente territorial

Variables sobre las cuales se puede encontrar información en el Sistema de Información del Ministerio del Interior y de Justicia.

1. Cantidad de recursos propios asignados por la entidad territorial para la atención de la población desplazada.
2. Participación efectiva de las organizaciones de población desplazada en las distintas instancias de coordinación.
3. Participación efectiva de las OPD en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación.
4. Participación con enfoque diferencial.

Sería necesario hacer una revisión de las diferentes respuestas que los entes territoriales han suministrado, e identificar los municipios y las respuestas dadas para saber exactamente con qué tipo de información se podría contar en el corto plazo para adelantar un ejercicio inicial y preliminar de caracterización.

Construcción de un índice de corresponsabilidad

Principios de organización territorial: coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad

La aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad se da a partir de los principios de descentralización y unidad nacional, que soportan la organización política del Estado colombiano, pues reconocen las competencias territoriales y operan en función de los intereses nacionales, lo que se traduce en la realización de los fines del Estado.

Los principios son criterios de interpretación de normas que atribuyen competencias, “juegan un papel fundamental para la interpretación de las leyes que se caracterizan por la interconexión de atribuciones entre los entes territoriales con competencias propias”¹¹. Los linderos entre uno y otro principio son poco claros, pues todos ellos suponen el desarrollo de la autonomía territorial y la descentralización, todos buscan la realización de los fines del Estado y todos precisan la intervención conjunta de los distintos niveles territoriales.

Principio de concurrencia¹²

La concurrencia, como expresión del Estado democrático, se refiere a un proceso de participación sin imposición de ninguno de los niveles, pues todos éstos tienen competencias comunes en un mismo asunto, en virtud de las cuales debe trabajarse conjuntamente en aras de conseguir el fin para el cual ha surgido la competencia.

La concurrencia supone que las competencias atribuidas constitucionalmente a distintos órganos del Estado no son excluyentes, sino que coexisten. En este sentido, hay algunas concurrentes y, por ello, la acción debe ser conjunta. El principio de concurrencia “sugiere que asignada una función a un ente territorial, no puede otro ejercerla, pero puede coexistir la mecánica de la acción conjunta. Pues, puede ocurrir que el interés de que se trate, sea tanto nacional como local, es decir que las competencias sean concurrentes”¹³.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-1187 de 2000, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, Bogotá, Septiembre 13 de 2000.

12 Sobre el principio de concurrencia pueden consultarse las sentencias C-983 de 2005, magistrado ponente Humberto Sierra Porto y C-1051 de 2001, magistrado ponente Jaime Araújo Rentería, de la Corte Constitucional.

13 *Ibid.*

En síntesis, la aplicación de este principio implica que las distintas entidades comparten competencias en un mismo asunto, de suerte que el fin para el cual ha surgido una de éstas sólo se cumple o se realiza si hay participación conjunta de las entidades. Se hace referencia, entonces, a competencias dependientes entre sí y no a la mera facultad de interacción e intervención.

Principio de complementariedad¹⁴

A diferencia del principio de concurrencia, la complementariedad alude al ejercicio de competencias en un mismo asunto, que no necesariamente deben cumplirse conjuntamente, pues no suponen una relación de dependencia. Esta diferencia es, en todo caso, bastante sutil si se tiene en cuenta que, en el desarrollo del Estado social de derecho, todas las entidades que tengan competencias y capacidad institucional de respuesta deben atender una situación específica en la que su participación pueda contribuir a la consecución de los fines del Estado.

En virtud de este principio se armonizan y articulan las acciones regionales con las que cumplen diversas entidades en el orden nacional, a fin de lograr los cometidos estatales¹⁵. El principio de complementariedad supone, entonces, la participación, intervención y armonización de las distintas instituciones del Estado en una relación de conveniencia, no de dependencia.

Principio de subsidiariedad

Conforme a la jurisprudencia constitucional, el principio de subsidiariedad consiste en la posibilidad de colaboración de los niveles superiores en el ejercicio de las competencias de los niveles territoriales inferiores, y sólo cuando éstos no puedan ejercer sus funciones en forma independiente¹⁶.

En este sentido, la aplicación del principio impone como condición de actuación del nivel superior que el caso particular rebase las capacidades institucionales de que disponen los órdenes territoriales inferiores para su atención. Así, el “municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles

14 Sobre el principio de complementariedad pueden consultarse las sentencias C-295 de 1995 magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell y C-1146 de 2001, magistrado ponente: Manuel José Cepeda, de la Corte Constitucional.

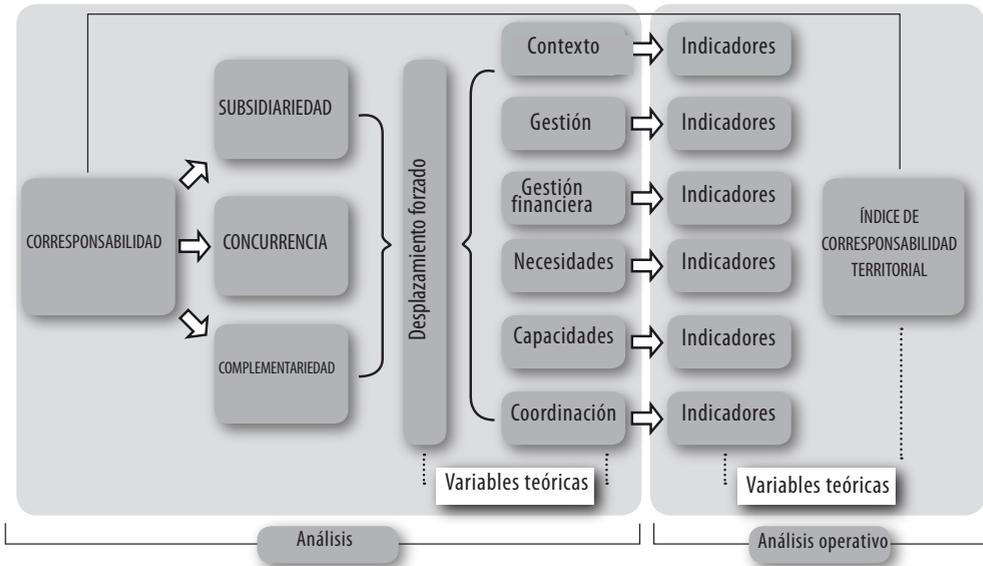
15 Corte Constitucional, sentencias C-1187 de 2000, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz y C-1258 de 2001, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-1187 de 2000, magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central, como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia¹⁷.

A continuación se presenta de forma esquemática el proceso de operacionalización del índice de corresponsabilidad.

Diagrama 3
Proceso de operacionalización del índice de corresponsabilidad



Fuente: Elaborado por el Instituto de Estudios Políticos -IEP- de la Universidad de Antioquia, 2009.

Partiendo del desarrollo del análisis conceptual (fase 1) propiamente elaborado sobre el concepto de corresponsabilidad, en el que la aproximación teórica sólo deja ver una construcción, una imagen abstracta de la realidad, es posible ubicar tres principios territoriales como componentes centrales para la aplicabilidad de la corresponsabilidad. Desde esta primera fase, y esto es de vital importancia, es posible identificar seis dimensiones para obtener un conocimiento mínimo común sobre el fenómeno del desplazamiento forzado.

El paso siguiente del análisis conceptual al análisis operativo (fase 2) lleva a la identificación de las variables que componen esas dimensiones. Posteriormente será un paso fundamental identificar aquellas variables susceptibles de ser medidas empíricamente, lo que las convierte en indicadores. En este terreno se entra pro-

17 Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

piamente a la cuantificación de dichas variables, las cuales deberán ser ponderadas según criterios objetivos correspondientes a las realidades concretas que se pretenden medir con el índice. Evidentemente, al tener que elegir un número de variables se pierden matices del fenómeno, pero se gana la posibilidad de medición, con lo cual se logra un acercamiento apenas parcial, ante la práctica imposibilidad de analizarlo desde sus múltiples dimensiones. La gran importancia en la selección de los indicadores, que suele obviarse con facilidad, es que éstos condicionan y legitiman cualquier análisis.

Aunque han existido algunos esfuerzos para la construcción de índices de este tipo, como el presentado por Acnur¹⁸, nombrado como índice de subsidiariedad, se toma distancia frente a esta propuesta metodológica en la medida en que construir índices para cada principio de ordenamiento territorial lleva al desconocimiento de la interrelación entre los principios, así como de algunas dimensiones y variables que, en aras de simplificar, son desarticuladas del resto de las dimensiones del fenómeno que componen el núcleo sobre el cual se debe aplicar la corresponsabilidad. La construcción de un índice sintético de corresponsabilidad permitiría la aplicación conjunta de varios principios sobre un mismo ente territorial. Aunque, claro está, los indicadores individuales para cada principio resultan de especial interés para poder comprender a cabalidad el carácter del índice sintético de corresponsabilidad. De ahí la complementariedad de los diferentes índices individuales a nivel de principio.

De cualquier forma, el indicador síntesis (variable práctica u operativa) se asocia directamente con el concepto inicial (corresponsabilidad) y por ello recibe el nombre de índice de corresponsabilidad. Éste hace referencia a una variable unidimensional que es el resultado de la síntesis de las múltiples dimensiones asociadas al fenómeno del desplazamiento forzado. Este índice de corresponsabilidad permitiría ubicar los diferentes grados de desigualdad en que se encuentran los territorios. Así, un proceso de nivelación objetivo partiría de ubicar, con base en los diferentes grados de desigualdad, tipologías territoriales para la aplicabilidad de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia.

Clasificación territorial para la aplicabilidad de los principios territoriales

Los resultados del índice sintético (índice de corresponsabilidad) deberán ser ordenados mediante una escala de agrupación, que permita aplicar los principios

18 Acnur, *Balance de la política...* cit.

territoriales con eficacia, equidad e integralidad, según las necesidades y capacidades de cada ente territorial.

Este índice serviría de base para distribuir los recursos de la nación entre los municipios bajo el esquema propuesto de cofinanciación, y se podría construir teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1) la capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales, 2) la relación existente entre la población desplazada y la población total de las entidades territoriales y 3) el índice de necesidades básicas insatisfechas a nivel de las entidades territoriales.

El protocolo de corresponsabilidad como referente para la reformulación del Plan Nacional y los PIU territoriales

Entendido como unidad organizativa, el PIU programa la prestación de bienes y servicios públicos en los casos en los cuales existen competencias compartidas entre niveles territoriales, con base en una nueva relación entre la nación y las entidades territoriales.

El protocolo de corresponsabilidad como referente tendrá aplicación a través de la ejecución de las diferentes políticas públicas nacionales y locales en el Plan Nacional y en los PIU territoriales, respectivamente. En el marco de estos procesos de planeación se deberá especificar claramente cuáles son las acciones *concretas, claras, expresas y exigibles* para todos y cada uno de los corresponsables, y en qué ámbitos y niveles se debe realizar esa exigibilidad, para fines del seguimiento, control y ordenamiento del trabajo interinstitucional. Estos planes tendrán en cuenta, así mismo, los indicadores de gestión (desempeño y coordinación) y de resultado (IGED) como consecuencia de las tareas concretas realizadas.

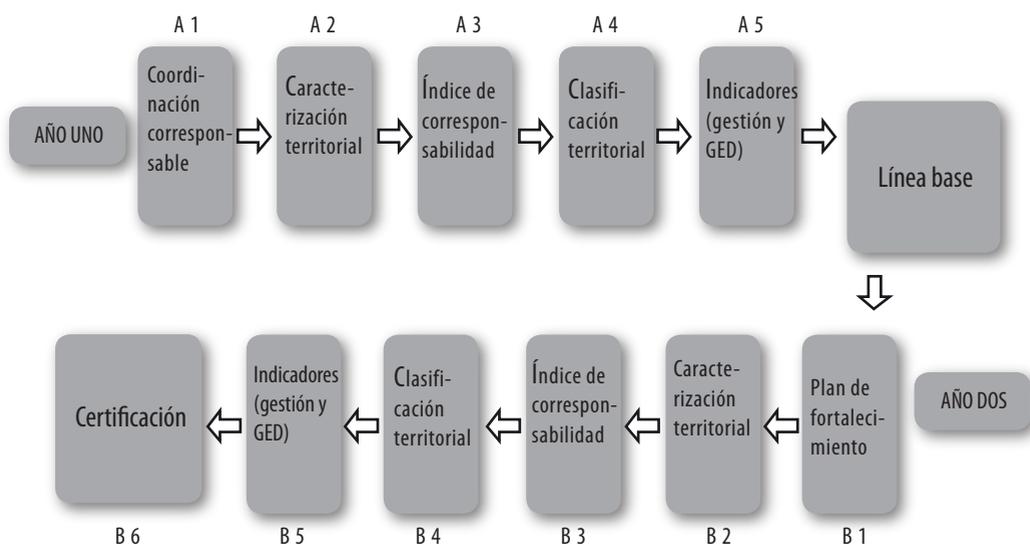
El Plan Nacional de Prevención y Atención y los PIU, teniendo como parámetro el protocolo de corresponsabilidad, serán diseñados y reelaborados a partir de los siguientes criterios:

- Los ámbitos de competencia en la ejecución.
- Los objetivos, metas, o resultados, a corto, mediano y largo plazo, con sus respectivos indicadores de desempeño.
- Los plazos estimados para el logro de los resultados.
- Las condiciones materiales y organizacionales para el cumplimiento de los compromisos con gobernadores y alcaldes.
- Las responsabilidades de actores en la ejecución y el control de la gestión.
- El cronograma de transferencia de recursos con base en la aplicación de los principios de organización territorial.

- Las obligaciones de recolección y divulgación oportuna de información pertinente.
- Los indicadores de evaluación de la gestión y de GED.
- Presupuesto anual desagregado a nivel de los derechos.

Teniendo como referente el protocolo de corresponsabilidad, los CT pueden ser instrumentos para la participación genuina de los municipios, departamentos y distritos en el diseño y re-formulación de las políticas públicas territoriales, y, a partir de ahí, en la formulación de los PIU. A su vez, la población desplazada organizada podría participar de la cogestión de determinados servicios, mediante la promoción de actividades cooperativas en el marco de la política pública sobre desplazamiento forzado.

Diagrama 4
Cronograma para la operación del Sistema Integrado de Corresponsabilidad



Fuente: Elaborado por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, 2009.

Seguimiento e indicadores de evaluación

Toda vez que los objetivos principales de atención al desplazamiento forzado están definidos por el GED y la superación del ECI, es lógico que se deban implementar los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a la coordinación y a la eficacia de las políticas públicas nacionales y locales, a fin de determinar si se está avanzando o no en el logro de estos objetivos. Por lo tanto, hay que disponer de indicadores que den cuenta del desempeño, la coordinación y los resultados, es decir, los logros frente al GED. En este documento se hace una propuesta sobre indicadores de gestión (desempeño y coordinación) y se asume que, junto con los indicadores de GED, deben ser aplicados a nivel de los entes territoriales, previamente a la implementación de la evaluación.

Fines de los indicadores. Sentido práctico de los indicadores de gestión

Los fines prácticos u objetivos que deben perseguir los indicadores de gestión en arreglo a lo expuesto deben orientarse a valorar si están dadas las condiciones para la superación del ECI en la situación de la población desplazada en materia de gestión:

1. Indicar a las entidades territoriales aquellos ejes estructurantes que posibiliten el mejoramiento efectivo de su desempeño y su coordinación frente a la atención al desplazamiento forzado.
2. Visibilizar el grado de cumplimiento de la transformación en la gestión de las entidades territoriales, y hacerle seguimiento para verificar su permanencia en el tiempo.
3. Servir como criterios para la certificación promulgada en el Auto 007 de 2009 referente a la Sentencia T-025 de 2004.

Diseño de los indicadores de gestión (desempeño y coordinación)

Definición de las unidades de análisis

La definición de unos indicadores de gestión inicia con la definición de los ejes que estructuran tanto los relativos al desempeño como a la coordinación de las entidades territoriales frente a la atención al desplazamiento forzado. Estos ejes serán asumidos como unidades de análisis. Tienen su fundamento en la Ley 387 de 1997, la Sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos, las directrices del Ministerio de Interior y de Justicia en materia de responsabilidades de los territorios y en el diagnóstico del desempeño y la coordinación¹⁹.

Ejes estructurantes del desempeño de las entidades territoriales frente a la atención del desplazamiento forzado: unidades de análisis

- Diseño y desarrollo reglamentario de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.
- Financiación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.
- Implementación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.
- Proceso de seguimiento y evaluación de la gestión y de la ejecución de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.

Ejes estructurantes de la coordinación de las entidades territoriales frente a la atención del desplazamiento forzado: unidades de análisis

- Coordinación del Sistema Nacional en el territorio.
- Mecanismos territoriales de coordinación.

Definición de las variables

Definición de las variables de las unidades de análisis del desempeño

Unidad de análisis 1: Diseño y desarrollo reglamentario de la política pública para la atención del desplazamiento forzado

Para que haya un eficiente desempeño se requiere que la entidad territorial incorpore a su estructura organizacional un diseño y un desarrollo reglamentario de

¹⁹ Ver diagnóstico de desempeño y coordinación institucional realizado para este mismo proyecto por el Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia.

la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Las variables de interés consideradas propiedades fundamentales para este diseño son:

- Competencias y responsabilidades claramente definidas.
- Diagnóstico del fenómeno, caracterización de la población desplazada y diagnóstico de la capacidad institucional.
- Planificación de la atención a la población desplazada.
- Protocolos y rutas para la atención.
- Funcionamiento institucional.
- Políticas públicas territoriales que posibiliten que la política pública nacional para la atención a la población desplazada se adecúe a las características propias del territorio.

Unidad de análisis 2: Financiación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado

Para que haya un eficiente desempeño se requiere que la entidad territorial tenga trazada una financiación clara, razonable y coherente de la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Las variables que representan propiedades fundamentales para esta financiación son:

- Apropiación de recursos propios o de gestión para la atención a la población desplazada.
- Manejo administrativo claro y eficiente.
- Gestión para la participación de las OPD en la formulación de políticas públicas.
- Sistema de registro de atención a la población desplazada.

Unidad de análisis 3: Implementación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado

Para que haya un eficiente desempeño se requiere que la entidad territorial implemente con eficiencia la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Las variables de interés fundamentales para esta implementación son:

- Enfoque de derechos y enfoque diferencial.
- Información sobre normas, rutas, competencias y formas de acceder al sistema de atención.
- Instancia de atención y coordinación.
- Gestión de proyectos y programas.
- Sistema de registro y atención de población desplazada.

Unidad de análisis 4: Proceso de seguimiento y evaluación de la gestión y de la ejecución de la política pública para la atención del desplazamiento forzado

Para que haya un eficiente desempeño se requiere que la entidad territorial haga seguimiento y evaluación de la gestión y la ejecución de la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Las variables de interés fundamentales para esta evaluación son:

- Sistemas de información.
- Mecanismos de evaluación y seguimiento.

Definición de las variables de las unidades de análisis de la coordinación

Unidad de análisis 1: Coordinación del sistema nacional en el territorio.

Para que haya una efectiva coordinación se requiere que el nivel nacional haga un trabajo de coordinación directamente en los entes territoriales. La variable de interés fundamental para esta evaluación es:

- Articulación institucional.

Unidad de análisis 2: Mecanismos territoriales de coordinación

Para que haya una efectiva coordinación se requiere que los entes territoriales diseñen e implementen mecanismos eficaces orientados a este fin. Las variables de interés fundamentales para esta evaluación son:

- Coordinación con concurrencia.
- Coordinación con complementariedad.
- Coordinación con subsidiariedad.

Indicadores

En los anexos 2 y 3 se incluye, a manera de ilustración, una primera propuesta de indicadores de gestión y criterios de evaluación.

Criterios de valoración del desempeño y la coordinación

En el anexo 3A se incluye una primera propuesta de criterios de valoración de los indicadores.

Proceso de certificación

La certificación se incorpora al Sistema Integrado de Corresponsabilidad. Se trata de un mecanismo que actúa en doble vía: de un lado, verifica la contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del ECI y al GED de la población desplazada, y, de otro, imparte un sentido pedagógico-correctivo, esto es, de fortalecimiento de las capacidades territoriales. Esto, en cuanto sirve para advertir a las entidades territoriales sobre cuáles acciones contribuyen al avance en el GED de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal.

El proceso de certificación debe tener como finalidad el mejoramiento de la gestión y los resultados de los servicios estatales para garantizar el GED de la población en situación de desplazamiento.

En congruencia con la certificación se deben adoptar medidas que estimulen a los alcaldes y gobernadores a definir y aplicar sus propias políticas de atención, en articulación con la política nacional. Una parte importante de los estímulos debe referirse a la transferencia de recursos adicionales a los ya asignados por el Sistema General de Participaciones, que correspondan con la gravedad y la magnitud del problema del desplazamiento forzado a nivel de los mismos territorios. Ello implica, por supuesto, la identificación de nuevas fuentes de financiación, o la reasignación de fuentes ya existentes, acordes con la intención política de resolver la emergencia y restituir los derechos.

El proceso de certificación debe pasar, por tanto, por la vinculación de los entes identificados que hacen parte del Sistema. A éstos se les asigna un papel de acuerdo con sus competencias y mediante un proceso de planificación para el diseño de acciones y distribución de recursos, conforme a la Ley 1190 de 2008, y dentro de los parámetros del protocolo de corresponsabilidad que implementa los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Para el avance de las certificaciones territoriales es necesario que existan obligaciones exigibles, tanto a las autoridades nacionales como a las territoriales, como una prioridad para el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Además de la distribución clara de competen-

cias, es necesaria la construcción de tareas realizables que se asignen a cada uno de los responsables, y a las que se haga seguimiento.

Acción Social deberá aplicar indicadores de goce efectivo de derechos e indicadores de gestión (desempeño y coordinación), como mecanismo objetivo previo a la certificación de los territorios. La certificación se haría tanto en lo referente a la gestión (desempeño y coordinación) como respecto a los resultados o impactos y avances en el GED por parte de la población desplazada. Los estímulos positivos y los recursos se harían efectivos de la forma concertada acorde con las condiciones de los entes territoriales, según la caracterización territorial y la aplicación del índice de corresponsabilidad.

Como resultado de la aplicación de estos indicadores, los municipios podrán ser certificados o no. Ello implica definir los criterios a partir de los cuales se relacionarán y valorarán dichos indicadores. Los criterios y las metas deben ser revisados año a año hasta el cumplimiento pleno del GED.

La estrategia de promoción de mayores esfuerzos administrativos y presupuestales por parte de los entes territoriales deberá incluir correctivos a partir del apoyo de un plan de fortalecimiento administrativo y financiero de las entidades territoriales, con estímulos positivos y negativos según cumplan o incumplan sus compromisos.

De esta manera, la certificación comporta medidas *ex ante* a la primera aplicación del protocolo de corresponsabilidad, que se derivan de la caracterización territorial, de modo tal que la formulación de los planes territoriales y nacional las tome en debida consideración.

De otro lado, está la opción de la descertificación, en la cual se advierte sobre las entidades territoriales que no han cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades frente a la superación del ECI y el logro del GED de la población en situación de desplazamiento. En este caso, se tomarían diversas medidas *ex post* a la aplicación del protocolo de corresponsabilidad, las cuales se llevarían a cabo por parte de Acción Social, según lo indicado en el Auto 007 de 2009.

Lo anterior no obsta para que en el proceso de certificación/descertificación se active la rendición de cuentas y, eventualmente, puedan intervenir las instituciones competentes para iniciar acciones disciplinarias contra las ET, y aplicar las consecuencias institucionales establecidas mediante instrumentos legales. En esta fase es fundamental el papel que juega la fase de *coordinación corresponsable*, en la medida en que previamente fueron definidas legalmente las competencias, responsabilidades y funciones. De otro modo no sería posible considerar medidas disciplinarias sin que se vulnerara el debido proceso y el principio de legalidad consagrados legal y constitucionalmente.

El seguimiento a la ejecución del protocolo de corresponsabilidad puede dar lugar a ajustes de diverso tipo e introducir mejoras en su proceso de aplicación para el siguiente periodo, y constituye parte de la memoria institucional del proceso.

La puesta en marcha del Sistema Integral de Corresponsabilidad (SIC) supone la ejecución de las fases en determinados periodos de tiempo, según se vaya avanzando en las diferentes acciones comprendidas en éstas. Para exponer la forma como se inicia con la puesta en marcha del SIC, se tomarán los dos primeros periodos (A) y (B), conformados por distintas etapas. La duración de cada una dependerá del tiempo requerido para la realización de cada acción, que deberá ser flexible según las especificidades administrativas, legislativas, políticas y territoriales.

En el primer periodo (A) (año uno), se identifican cinco momentos. En el primero (A1) debe desarrollarse, a partir de los criterios de corresponsabilidad, la fase de *coordinación corresponsable*, y hay que definir, mediante instrumentos legales, las responsabilidades, competencias y facultades. Ésta es una fase que preferentemente sólo se desarrollará para poner en marcha el SIC, y sólo se modificará en la medida en que se identifique, en las fases siguientes, la necesidad de crear o modificar legalmente las responsabilidades, competencias y facultades. En el segundo momento (A2) habrá que realizar la *caracterización territorial*, de modo que responda a patrones homogéneos de caracterización, la cual es requisito para pasar al momento A3. En éste tiene lugar la construcción del *índice de corresponsabilidad*, que permitirá la aplicabilidad de los principios territoriales en el momento A4, mediante la *clasificación territorial*. Al finalizar este periodo podrá iniciarse la fase de seguimiento mediante la aplicación de la batería de indicadores (A5), que en esta etapa tiene como propósito establecer la línea base de los derechos de la población en situación de desplazamiento, según los indicadores de GED, y la línea base de gestión, según los indicadores de desempeño y coordinación. Será a partir de estas líneas de base que podrá hacerse el seguimiento de los avances o retrocesos en la superación del ECI y el logro del GED, una vez empieza a operar el SIC.

El segundo periodo (B) (año dos) se desarrolla en seis momentos. En el inicial (B1) se implementará un *plan de fortalecimiento* institucional que prepare a los territorios para la certificación. En el segundo (B2), al igual que en el primer año, se realizará la *caracterización territorial*. En el tercero (B3) se adelantará la construcción del *índice de corresponsabilidad*, que permitirá la aplicabilidad de los principios territoriales en el momento B4, mediante la *clasificación territorial*, para concluir con el quinto momento (B5), en el cual se desarrollará nuevamente la fase de seguimiento por medio de los indicadores y se dará paso a la etapa final (B6), que consiste en la *certificación o descertificación territorial*, pero esta vez comprendiendo su doble dimensión: sancionatoria además de correctiva.

Una vez concluye el segundo periodo (año dos) con la fase de *certificación*, se da inicio al tercer periodo (año tres), nuevamente con la fase de formulación del *protocolo de corresponsabilidad*, con una secuencia de fases similares a las del periodo anterior, y así sucesivamente.

Financiación

Las exigencias de la Corte Constitucional al Gobierno nacional para superar el ECI y avanzar hacia el GED de la población desplazada han generado avances en la identificación sistemática de las causas, características y efectos socioeconómicos del fenómeno, en la estimación del número de víctimas, sus necesidades y los costos para su atención, así como en el posicionamiento de este problema en la agenda pública actual a pesar de que no figura entre las prioridades oficiales.

Sin embargo, la capacidad de la política pública tal como está planteada es limitada, entre otros factores por la insuficiencia de los recursos y el voluntarismo con el que pueden ser asignados.

Así, es necesario establecer unos fondos suficientes, sostenibles y asignables bajo reglas automáticas establecidas en leyes y decretos mientras persista la crisis del desplazamiento forzado en el país. Estos recursos pueden manejarse mediante la constitución de una subcuenta del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (FNAIPD), en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que sería organizada según las reglas establecidas por un comité administrativo. Éste, a su vez, representaría al Sistema Integrado de Corresponsabilidad de acuerdo con lo determinado por el proyecto de decreto reglamentario de las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008. Hay que tener en cuenta que los recursos provenientes de aportes parafiscales, como los del SENA y Bienestar Familiar, deben manejarse de forma autónoma sin perjuicio de que su destinación a las actividades relacionadas con la atención a la población desplazada sea vigilada también por el DNP.

Antecedentes y justificación

Las obligaciones de atención

La Corte Constitucional (Sentencia T-098 de 2002) ordenó que las autoridades competentes proporcionen a la población desplazada los siguientes bienes y

servicios, o se aseguren de que disfruten del libre acceso a: 1) alimentos esenciales y agua potable; 2) alojamiento y vivienda básicos; 3) vestido adecuado y 4) servicios médicos y saneamiento esenciales. Así mismo, en la Sentencia T-025 de 2004 especificó los derechos mínimos que deben ser satisfechos por parte del Estado: 1) el derecho a la vida; 2) el derecho a la dignidad, y a la integridad física, psicológica y moral; 3) el derecho a la familia y a la unidad familiar; 4) el derecho a la subsistencia mínima; 5) el derecho a la salud; 6) el derecho a la protección; 7) el derecho a la educación, 8) el derecho al apoyo para el autoabastecimiento; y 9) el derecho al retorno y al restablecimiento.

En este contexto, la política de atención a la población desplazada, formalizada en una normatividad extensa que tiene su origen desde mediados de la década pasada, comprende tres fases a las cuales se deben dirigir los esfuerzos y programas desarrollados por las distintas entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Dichas fases son:

Prevención y protección: Su objetivo es neutralizar la acción de los agentes de violencia y brindar alternativas eficaces de protección a la vida, la integridad y la libertad de la población en riesgo por situaciones de conflicto armado y de violencia generalizada. La idea es evitar con ello el desplazamiento forzado o inducirlo cuando se constituya en una inminente necesidad.

Atención humanitaria de emergencia: Comprende la ayuda temporal e inmediata dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada, como alimentación, atención médica y alojamiento en condiciones dignas. Se incluyen otras ayudas que se convierten en necesidades básicas dado el origen y las circunstancias de la emergencia, como son: atención psicológica, transporte de emergencia, utensilios de cocina y elementos de aseo. Si bien la Ley 387 de 1997 dispuso el derecho a la atención por un tiempo máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-278 de abril de 2007, declaró inexecutable la palabra “máximo” y la frase “excepcionalmente por otros tres (3) más” e indicó que será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su sostenimiento.

Estabilización socioeconómica: Comprende el asentamiento definitivo de la población desplazada, ya sea en la zona de expulsión, en la zona de llegada o en otra zona del país. Si las personas quisieran regresar, las instituciones deben garantizar las condiciones adecuadas para que no se repitan los hechos que originaron el desplazamiento. La estabilización socioeconómica se verifica cuando las personas o familias, además de tomar la decisión de asentarse de manera definitiva en un lugar, observan condiciones para su autosostenimiento y convivencia social apropiada, exenta de tratos discriminatorios.

La estabilización socioeconómica requiere en el mediano y largo plazo contar con fuentes relativamente ciertas de ingresos para la manutención y una adecuada calidad de vida de los hogares. De lo contrario será necesario contar con subsidios para vivienda, programas para generación de ingresos (capacitación en oficios para redefinir el perfil ocupacional de las cabezas de familia y proyectos productivos), cupos educativos y afiliación en salud.

Los límites de las acciones oficiales

Si bien es claro que los países pobres deben desarrollar políticas para superar la pobreza, no es menos cierto que cuando enfrentan situaciones críticas de derechos humanos, éxodos en masa y población desplazada es necesario atender a las víctimas de manera que se restablezcan las condiciones para ejercer sus derechos, porque su tragedia en la práctica no sólo anula sus potencialidades para enfrentar el “riesgo social”, sino su ciudadanía efectiva. Por ello, hay que arbitrar recursos públicos y desarrollar acciones para disminuir su vulnerabilidad, así como diseñar y ejecutar políticas específicas que incluyan justicia y reparación.

En este contexto, la ausencia de reglas para la ejecución de la política de desplazamiento es inconveniente. Así mismo, más allá de las restricciones presupuestales y los problemas de diseño y caracterización de los instrumentos de la política y de las poblaciones objetivo, la propuesta de absorber la política frente al desplazamiento forzado bajo otras políticas sociales y de seguridad del Estado resulta una solución por lo menos parcial, conflictiva en términos de efectividad e inconsulta con la reivindicación plena de los derechos de los desplazados, tal como lo plantean los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas (Principios Deng).

Con fines indicativos puede señalarse que el resultado corriente acumulado de todos los municipios del país (sin capitales) muestra que dichas entidades tienen hoy día una mayor solidez financiera, y llegan a niveles de déficit corriente similares a los que se tenía a finales del primer quinquenio de los noventa. Estas conclusiones, en general, pueden observarse también en el caso de los municipios que albergan el mayor número de desplazados. Por ejemplo, Bogotá y Medellín muestran buenos indicadores de déficit total y corriente, al tiempo que han logrado aumentar la inversión *per cápita*. Prácticamente en la totalidad de los mayores municipios receptores de población desplazada es notable el aumento de la inversión *per cápita* desde 2005. En algunos casos, es relevante el papel de las regalías en este resultado y, en la mayoría, ello ha obedecido a recomposiciones del ingreso o racionalizaciones del gasto.

De la misma manera, los departamentos que albergan el mayor número de desplazados, en su orden Antioquia, Bolívar, Valle del Cauca, Magdalena, Santander y Cesar, también registran incrementos importantes de su inversión *per cápita* desde 2002, con indicadores de ahorro corriente positivos. Es llamativo el caso del Valle del Cauca porque es una región que a finales de la década de los noventa atravesó por una fuerte crisis fiscal y ahora muestra una recuperación evidente.

Merecen comentario especial los casos de Meta, Casanare y Arauca, departamentos receptores de cuantiosas regalías, lo cual les permitió tener, en 2006, inversiones *per cápita* de \$692.000, \$2,4 millones y \$1,4 millones, respectivamente, cuando la tributación *per cápita* fue, en su orden, de apenas \$116.000, \$100.000 y \$67.000.

En resumen, la situación fiscal de las entidades territoriales así como la potencialidad de las regalías permiten pensar en la existencia de un relativo espacio fiscal si se acompañan con la reorientación de prioridades de gasto público y algunos otros ajustes fiscales.

Criterios que conviene tener en cuenta para la constitución de la subcuenta especial del Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (FNAPD)

Especificidad de la subcuenta y el derecho de los desplazados a los servicios sociales básicos

Por principio, dada la crisis humanitaria que representa la vulneración de la garantías ciudadanas básicas de la población víctima del desplazamiento forzado, las políticas públicas para enfrentarlo y superarlo no admiten renunciaciones con base en argumentos de una concurrencia estructural de la pobreza de la mayoría de la población o de restricciones fiscales.

En este contexto, los gastos en educación y salud (excepto salud pública) en los que se debe incurrir para atender a la población víctima del desplazamiento forzado no deben incluirse en las partidas del FNAIPD. La salud y la educación básicas son derechos fundamentales de toda la población, y en el marco de la descentralización, son recursos manejados por las ET.

Así las cosas, los ministerios de Protección Social y Educación deben establecer los procedimientos adecuados para que la población desplazada albergada en una jurisdicción diferente a la de su origen censal pueda acceder efectivamente a los servicios de salud y educación, que son financiados por el Sistema General de

Participaciones (SGP). Así mismo, al menos en principio los municipios receptores deben tener la capacidad de garantizar la prestación efectiva de dichos servicios.

De manera que en los dos servicios, el Ministerio de Hacienda, el DNP, Acción Social y demás entidades relacionadas tienen que diseñar los mecanismos efectivos para el debido traslado de los recursos del SGP entre las entidades territoriales.

Transitoriedad

A pesar de la gravedad y la duración del problema, el desplazamiento forzado debe ser concebido como una crisis superable en el tiempo histórico, periodizable en plazos de corta, mediana y larga duración, sobre la base tanto del desarrollo de los factores económicos y sociopolíticos que determina el fenómeno, como de los resultados esperados de política. Por tanto, deben fijarse metas a la política y adoptarse mecanismos de evaluación.

Asignación de los recursos por necesidad

La consideración de la transitoriedad de la subcuenta especial del FNAIPD influye en la naturaleza de las partidas que lo conformarán. No pueden ser rubros de programación anual. De ser así, dado el principio de anualidad de las normas presupuestales, tendría que establecerse el censo de personas desplazadas con corte a cada 31 de diciembre para apropiarse las partidas, así como un aumento “esperado” de dichos censos al final de la vigencia presupuestal, de la misma manera en que se apropian las partidas para educación, incluidas en el SGP, según la matrícula al corte de la vigencia anterior y la ampliación esperada al final de la vigencia objeto del presupuesto²⁰.

20 Precisamente por la naturaleza del fenómeno “no planificado” del desplazamiento (por lo menos desde el punto de vista de las víctimas), es que se propone crear una subcuenta y no una partida anual del presupuesto general de la nación que tendría que cumplir con los principios presupuestales de anualidad, programación integral, coherencia macroeconómica, homeóstasis presupuestal, etc. El desplazamiento es una tragedia indeseable, no un rubro de gasto normal que se deba “planificar”, como en los casos de la educación o la salud. Si así se considerara sí habría estímulos perversos, pues cada alcalde tendría incentivos para demandar más transferencias por sus desplazados al declarar que el número de ellos es creciente o por lo menos estable, porque al fin y al cabo eso representaría más recursos para su municipio. Y aunque ésta tenga un uso específico, le sirve, de acuerdo con las normas de endeudamiento territorial, para apalancar créditos. Ahora bien, la idea de tomar cortes trimestrales se explica porque con esa frecuencia se preparan los informes de ejecución en casi todas las instancias y los niveles territoriales del gasto público en Colombia, con lo que se puede aprovechar cierta convergencia de la información para determinar los montos y programar los giros de acuerdo con un buen sistema llevado por DNP, que coordine los registros de las víctimas y la ejecución.

Como el fenómeno del desplazamiento se caracteriza por flujos no planeados de personas que se movilizan de una jurisdicción a otra, y demandan servicios y atención de emergencia en el lugar de llegada, lo razonable es que las autoridades de los lugares de llegada soliciten ante la subcuenta especial del FNAIPD los recursos necesarios para atender el número neto de personas desplazadas con corte al final del trimestre inmediatamente anterior.

Así, el acceso a los recursos de la subcuenta del FNAIPD debe ser por necesidad de acuerdo con los criterios de distribución que se especifican más adelante²¹.

Corresponsabilidad y subsidiariedad

El desplazamiento forzado es producto del conflicto armado y es un problema del Estado nacional. Por una parte, dicho conflicto tiene dimensiones y características diferenciadas regionalmente, que sugieren un trato particular con base en la experiencia vital de las administraciones locales y regionales. Y, por otra, el país tiene unas reglas de descentralización fiscal que pretenden reflejar las disparidades de desarrollo y de capacidad fiscal regional.

Así las cosas, en la medida de sus capacidades, cada municipio, cada departamento y la nación pueden cofinanciar y cooperar en la atención de la población desplazada bajo reglas del juego que limiten la discrecionalidad o el voluntarismo de los gobiernos de turno. Esta idea guía el diseño de las fuentes de la subcuenta del FNAIPD que se presentan más adelante.

La constitución de la subcuenta especial del FNAIPD

Una reglamentación del Fondo creado por la Ley 387 de 1997

La Ley 387 de 1997 creó el Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, como una cuenta especial sin personería jurí-

21 Esto, en lugar de optar, por ejemplo, por introducir modificaciones que consideren el desplazamiento en las fórmulas de distribución del SGP, porque ello es inviable precisamente por la regla de la anualidad presupuestal. O en lugar de crear una especie de “SGP para población desplazada” pues, además de la restricción derivada del principio de anualidad presupuestal, esto podría concitar el error conceptual de no asumir el fenómeno como transitorio y de adoptar su atención como un rubro “natural” del gasto público comparable a la salud, la educación, el saneamiento básico, la infraestructura, etc., lo cual es inaceptable, toda vez que la sociedad debe aspirar a superar definitivamente la tragedia humanitaria del desplazamiento en vez de adaptarse secularmente a ella.

dica administrada por el Ministerio del Interior. En 1999 el Decreto 1547 trasladó su administración a la Red de Solidaridad, hoy Acción Social.

Por ello, es recomendable que la administración del Fondo esté en manos de un ejecutor diferente al de los programas sociales. Además, es recomendable, para honrar ciertas reglas, que limiten la discrecionalidad en la asignación de los recursos para la política pública frente al desplazamiento, así como la dispersión de los presupuestos respectivos entre diferentes entidades, factores de incidencia adversa sobre el monto de los recursos requeridos y su estabilidad a lo largo del tiempo.

El manejo de dicha subcuenta del FNAIPD debería incluir indicaciones precisas para atender a la población víctima del desplazamiento forzado, y ser administrada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tener unas fuentes de recursos combinadas de la nación y de las ET a través de la cofinanciación reglada taxativamente por Decreto y contar con una metodología estándar de distribución y asignación de recursos que consulte básicamente criterios de necesidad. Los recursos de la subcuenta especial serían de propiedad de la nación y de las entidades territoriales.

El proyecto de decreto

El establecimiento de la subcuenta especial del FNAIPD puede fundamentarse constitucionalmente en dos premisas básicas, a saber: 1) la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, pues se trata de desarrollar las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 para contribuir a su cumplimiento, y 2) la competencia presidencial para modificar estructuras de organismos nacionales y para distribuir asuntos entre ellos, contemplada en los numerales 16 y 17 de la Constitución Política. Esto por cuanto se trata de variar parcialmente la administración del Fondo creado por la Ley 387 de 1997, y confiarle la administración de una subcuenta de éste al Departamento Nacional de Planeación. La subcuenta especial en referencia puede ser establecida mediante un decreto reglamentario de las leyes 387 de 1987 y 1190 de 2008. En el Anexo 4 se incluye el proyecto de decreto tendiente al establecimiento de la subcuenta especial del Fondo de Atención Integral a la Población Desplazada (FNAIPD).

Una aproximación a las necesidades de recursos para atender a la población desplazada existente a finales de 2010

En el Anexo 5 se incluye una aproximación a los recursos requeridos para atender las necesidades de la población desplazada hasta finales del año 2010. Éstos se

calcularon teniendo en cuenta, de una parte, ciertos parámetros de costos estimados para algunos rubros por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2005, valores que fueron actualizados a precios del 2010 de acuerdo con el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC) hasta el 2009 y la inflación esperada para el 2010. De otra parte, otros rubros como los de tierras y vivienda se valoraron haciendo uso de los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación desarrollada por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia para la Comisión de Seguimiento durante los meses de julio y agosto de 2008.

Como se observa en el Cuadro 1 del Anexo 5, las cuantías de recursos para atender las necesidades de la población desplazada hasta finales del 2010 ascenderían a la suma de \$81,6 billones, si se incluye el lucro cesante de las tierras despojadas o forzadas a dejar en abandono, o a la suma de \$28,2 billones si se excluye este último rubro. En ambos casos se supone que la totalidad de estas tierras deben ser entregadas a los desplazados con un costo a cargo del Estado; es decir, sin contar con aquéllas que pudieran ser devueltas por los victimarios o provenientes de extinción de dominio.

Independientemente de la bondad de los cálculos realizados, que deben ser refinados, resulta claro que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno nacional por incrementar el presupuesto, los recursos disponibles para la atención de la población desplazada resultan completamente insuficientes. Si se tiene en cuenta que el presupuesto aprobado para el 2010 es apenas de 1,5 billones de pesos, se necesitarían cerca de 19 años para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada hasta 2010, si no se considerara el lucro cesante en materia de tierras, y cerca de 54 años si se tiene en cuenta este último. En estas circunstancias resulta imperativo que adicionalmente al establecimiento de un Sistema Integrado de Corresponsabilidad y a la creación de la subcuenta especial del FNAIPD se requiere que el Gobierno establezca un programa de mediano plazo que garantice los recursos, mediante la apropiación de vigencias futuras de manera tal que pueda lograr gradualmente, en un plazo razonable, subsanar la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado.

Fuentes de financiación

- a. *Presupuesto actual:* Se debe destinar a la subcuenta especial de FNAIPD, por medio de un decreto, los recursos que hoy manejan las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, con destinación específica para este propósito. Esto con el fin de que sus apropiaciones y ejecuciones

- no dependen de la voluntad de las agencias estatales en sus diferentes niveles, sino que fluyan de manera automática, tal como sucede con el SGP.
- b. *Reducción de la exención por reinversión de utilidades*: La deducción del 30% (hasta 2009 era del 40%) del valor de las inversiones en “activos fijos reales productivos” tiene un alto costo fiscal (según el marco fiscal de mediano plazo 2009, \$3,6 billones en 2008, el 53% de todos los beneficios tributarios en el impuesto de renta), sus beneficios son difíciles de determinar e incentiva el fraude fiscal. Así, dicha exención debe ser eliminada y parte de la recuperación de su recaudo puede contribuir al fondo destinado a la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado.
 - c. *Aporte de un punto porcentual del gravamen a los movimientos financieros*: Este impuesto, cuya justificación original fue enfrentar la emergencia económica decretada en 1998, cuando se planteó que era de carácter temporal, y que con la reforma tributaria de 2000 adquirió carácter de permanente, ha sido objeto de críticas por su carácter antitécnico y por su elevado nivel al haberse subido su tarifa del 2 por mil al 4 por mil. Sin embargo, es sencillo y tiene alta productividad recaudatoria. Su contribución al financiamiento de la política de atención del desplazamiento forzado podría llevarlo a ganar aceptación social.
 - d. *Entidades territoriales*: Una propuesta a manera de discusión sería que los municipios y departamentos contribuyeran conjuntamente con un porcentaje determinado, por ejemplo, del valor de la línea de pobreza (LP) por persona desplazada que haya sido expulsada de su jurisdicción. Este aporte se justificaría tanto por responsabilidad de acción pública en el acto del desplazamiento, como por compensación fiscal, dado que cada persona expulsada del territorio representa un menor gasto fiscal. Aunque es claro que la situación financiera local y regional permite pensar en la existencia de un espacio fiscal para contribuir a cofinanciar la política frente al desplazamiento forzado, también es cierto que hay un gran número de municipios en los que sus finanzas, así sean aparentemente “sanas”, están a expensas de las transferencias de la nación. Por ello, se considera adecuado que también haya cofinanciación departamental con una cierta distribución a diseñar.
 - e. *Regalías*: La disposición que establece el destino de las regalías a “proyectos prioritarios consignados en los planes de desarrollo” municipales y departamentales debe precisar dichas prioridades con respecto a la provisión de bienes públicos esenciales y a la atención de un problema humanitario como el desplazamiento forzado. Es plausible destinar una proporción definida de los recursos de las regalías para financiar la política pública de atención integral del desplazamiento forzado. El monto de las regalías para la atención de desplazados podría determinarse de la siguiente manera:

1. Se descuentan las partidas correspondientes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) e interventorías DNP.
 2. Porcentajes mínimos de las regalías que deben utilizarse para propósitos prioritarios (mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado), tanto en departamentos como en municipios, en el caso de que no se hayan alcanzado coberturas mínimas en tales servicios. Ello significa tomar como base, no la totalidad de las regalías de los territorios, sino los porcentajes de libre inversión, que en el caso de los departamentos corresponden al 36% (40% del 90% del total de regalías asignadas). Esto porque el 10% restante se destina a interventoría y gastos de funcionamiento relacionados con los proyectos, y en el caso de los municipios al 22,5%.
 3. De dicha base se toma el 70% para fondear la política de atención del desplazamiento forzado y se le adiciona el 30% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (este último porcentaje es el promedio ponderado de los recursos de libre inversión de departamentos y municipios).
- f. *Aporte adicional del presupuesto de seguridad democrática*: La política de seguridad democrática incluye entre sus objetivos “prevenir y mitigar los efectos derivados de las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, cometidos por la acción de las Organizaciones Narco Terroristas (ONT), tales como el desplazamiento forzado, el ataque a poblaciones y el uso de minas antipersona, entre otros”²². De manera que el desplazamiento forzado es consustancial al conflicto que motiva la aplicación de la política de seguridad democrática.
- g. *Extinción de dominio*: Una porción determinada de las tierras producto de la extinción de dominio debe ser destinada a atender las necesidades de la población desplazada, bien sea como permuta de las usurpadas como reparación cuando no resulte viable el retorno, o el producto de la enajenación para cofinanciar políticas como las de vivienda y generación de ingresos.
- h. *Estimación de las fuentes*: En el Anexo 6 del presente documento se incluye la estimación de las fuentes de financiación para la atención de las necesidades de la población desplazada. De acuerdo con los escenarios supuestos, tal y como se

22 Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Mensaje presidencial sobre el presupuesto general de la nación para 2010: sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis (Anexo)”, documento de presentación del Proyecto de ley “por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010”, Bogotá, Mimeo, s.f., p. 46.

observa en el Cuadro 1 del mismo anexo, el total de las fuentes en un periodo de cinco años, es decir hasta el 2014, equivaldría a la suma de \$28,2 billones, lo que alcanzaría para cubrir aproximadamente sólo las necesidades de la población desplazada hasta finales de 2010, aunque sin considerar el lucro cesante. Este hecho pone de presente la magnitud del esfuerzo fiscal que es preciso realizar para garantizar los derechos de la población desplazada en un plazo razonable, aun bajo el supuesto de que se lograra frenar completamente el fenómeno del desplazamiento a partir del 2011.

Con las fuentes de financiación propuestas aquí se requerirían cinco años para cubrir las necesidades sin incluir el lucro cesante de las tierras despojadas o dejadas en abandono por la fuerza, o hasta 15 años si se incluyera, como así debiera hacerse, el lucro cesante, plazo que resulta de por sí excesivo e inaceptable. En estas circunstancias, bajo la hipótesis de que se considere un periodo de diez años como razonable, será preciso buscar fuentes de financiación adicionales a las consideradas aquí, como podrían ser las que se deriven de un impuesto a la tierra, una porción de las ganancias del Banco de la República o del endeudamiento externo, entre otras, además de buscar por todos los medios que los victimarios se encarguen de la reparación de sus víctimas.

Partidas del fondo

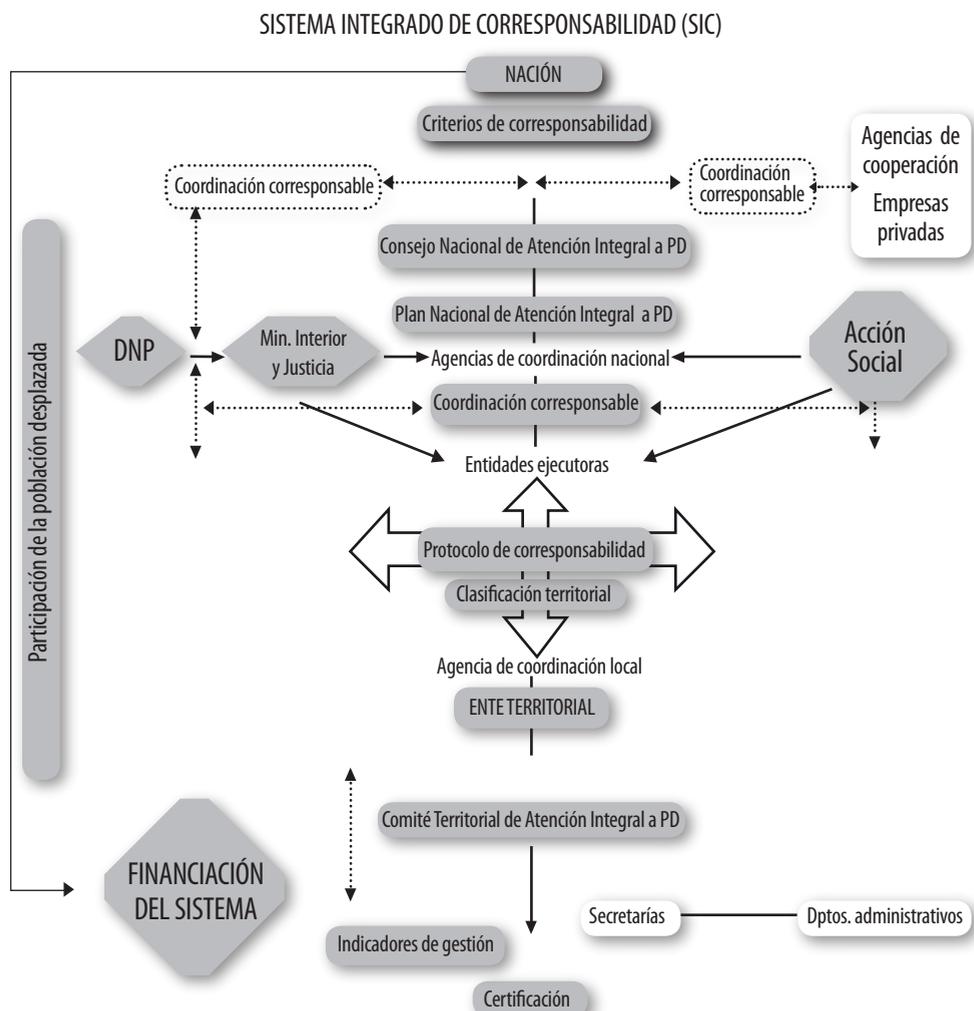
- a. *Una partida para ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia:* Comprende la ayuda temporal e inmediata dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada, como alimentación, atención médica y alojamiento. Se incluyen otras que se convierten en necesidades básicas dado el origen y las condiciones de la emergencia, como son: atención psicosocial, transporte de emergencia, utensilios de cocina y elementos de aseo.
- b. *Una partida para salud pública:* Comprende las acciones encaminadas al control de enfermedades transmisibles, educación y manejo sanitario, e intervenciones en el medio ambiente, asuntos propios de la ocurrencia de asentamientos masivos en lugares no acondicionados para la permanencia de personas.
- c. *Una partida para estabilización socioeconómica:* Comprende el asentamiento definitivo de la población desplazada en la zona de expulsión o de llegada o en otro lugar del país. La estabilización socioeconómica implica la entrega de

tierras (o devolución), soluciones de vivienda, programas para generación de ingresos, entre otros.

d. *Una partida para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.*

Criterios de distribución

Se deberá reglamentar criterios de distribución de las partidas que conforman la Subcuenta Especial del FNAIPD, de acuerdo con los propósitos particulares de cada una de ellas.



ANEXO 1

Funciones de coordinación: entidades responsables

Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia tendrá que verificar el cumplimiento de las obligaciones impartidas a alcaldes y gobernadores. Su obligación consistirá en informar a la Procuraduría General de la Nación sobre el incumplimiento en que incurran éstos y dará traslado de la información presupuestal a la Contraloría General de la República para los aspectos de su competencia (Art. 1, Decreto 1997 de 2009).

Igualmente, el Ministro del Interior y de Justicia, en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), determinará los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales formulen e implementen los planes integrales únicos (PIU) y su articulación en los planes de desarrollo y en los presupuestos locales (Art. 2, Parágrafo 2, Ley 1190 de 2008).

A su vez, deberá sistematizar, analizar y divulgar la información enviada por los alcaldes y gobernadores sobre los avances y dificultades de las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada, de acuerdo con las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en los autos de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, números 176 de 2005, 334 de 2006 y 007 de 2009 (Art. 1, Decreto 1997 de 2009).

Es su deber promover, en su rol de coordinador entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, los acuerdos nacionales ante el CNAIPD o las instancias del SNAIPD competentes, cuando lo considere necesario (Art. 1, Decreto 1997 de 2009).

Acción Social

Acción Social es la entidad coordinadora del SNAIPD en todos sus niveles. Por ello, debe promover entre todas las instancias y entidades que conforman este sistema el desarrollo de programas, proyectos y acciones para la prevención del desplazamiento forzado y la atención a la población desplazada, a través de la cogestión entre diferentes niveles territoriales, instituciones, organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional y grupos comunitarios²³.

23 Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR. “El SNAIPD en el nivel territorial”. En: *Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia*, Tomo II, Bogotá, diciembre de 2007, p. 50.

Acción Social, una vez recibidos los informes de los entes territoriales sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada, emprenderá las actividades pertinentes para que las entidades del sistema, en cumplimiento de sus funciones, coordinen con las alcaldías y las gobernaciones las acciones pertinentes. A su vez, hará pública esta información y la pondrá a disposición de las entidades que conforman el SNAIPD, de las organizaciones de personas en situación de desplazamiento, de los entes de control y de los demás interesados (Art. 4, parágrafo 2, Ley 1190 de 2008).

A partir de la vigencia de la Ley 1190 de 2008, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional adquiere responsabilidades directas de mayor alcance como coordinador de las entidades territoriales y de todas las entidades del Consejo y el Sistema²⁴.

Será responsabilidad de Acción Social ejercer las siguientes funciones: 1) Prestar asistencia técnica en la formulación, ajustes o modificaciones de los planes integrales únicos (PIU), teniendo como principal objetivo el GED de la población en situación de desplazamiento, de acuerdo con las características de los grupos de especial protección constitucional; 2) Promover en los territorios la articulación, inclusión e implementación del PIU en los planes de desarrollo y en los planes operativos de acción; 3) Impulsar, en conjunto con el Ministerio del Interior y de Justicia, la articulación de las entidades del orden nacional que intervienen en atención a la población en situación de desplazamiento, con los comités departamentales, distritales o municipales; 4) Impulsar el desarrollo de las estrategias que armonicen la intervención de los diferentes sectores del orden nacional y local en los comités departamentales, municipales y distritales en el marco de los PIU (Artículo 1, Decreto 1997 de 2009).

Además, deberá promover la creación de CT y asistir a las sesiones de éstos para coordinar la ejecución de sus acciones y prestar apoyo técnico en cualquiera de sus áreas de intervención. Acción Social debe, a su vez, propiciar la concertación entre las autoridades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para la ejecución de las medidas que adopte el Gobierno nacional en materia de prevención y atención al desplazamiento forzado²⁵.

24 Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 007 de 2009, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 26 de enero de 2009.

25 Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR. “El SNAIPD en el nivel...”, p. 50.

Departamento Nacional de Planeación

El DNP deberá ejercer las siguientes funciones: 1) Publicar la regionalización preliminar e indicativa del presupuesto de inversión que presenta al Congreso, la cual servirá como insumo a las entidades territoriales para la elaboración, discusión y aprobación de sus presupuestos; 2) Efectuar el análisis de la ejecución presupuestal anual realizada por los gobiernos locales sobre atención a la población desplazada en la vigencia anterior, con todas las fuentes de financiación del gasto público territorial; 3) Apoyar técnicamente las jornadas de capacitación y orientación convocadas por el Ministerio del Interior y de Justicia y Acción Social, sobre las competencias de las entidades territoriales en las áreas de atención a la población desplazada y sobre la programación de recursos para la atención de dicha población; 4) Elaborar y actualizar el instrumento de recolección de información sobre la ejecución presupuestal para la atención a la población desplazada en el Formato Único Territorial (FUT) (Artículo 1, Decreto 1997 de 2009).

Departamentos, distritos y municipios

Departamentos: De acuerdo con las competencias asignadas, los departamentos deben promocionar y planificar acciones para la atención a la población desplazada en sus territorios, y para tal fin están en la obligación de coordinar y complementar la acción municipal y servir de mediadores entre la nación y los municipios.

Municipios: A su vez, los municipios son los responsables de hacer la prestación directa de los servicios de atención a la población desplazada, en coordinación con los entes departamentales y como apoyo a las acciones desarrolladas por el nivel nacional²⁶.

Así, será responsabilidad de los alcaldes y gobernadores ejercer las siguientes funciones: 1) Coordinar entre sí las acciones y mecanismos que se hayan establecido en las estrategias de mayores compromisos presupuestales y administrativos para la atención a la población desplazada en procura del GED; 2) Incluir en los proyectos de presupuesto anual, presentados para aprobación de las asambleas departamentales y los consejos municipales o distritales, las partidas necesarias para atender el PIU de acuerdo con la disponibilidad de ingresos del departamento o municipio; 3) Informar al Ministerio del Interior y de Justicia el monto de los recursos destinados y ejecutados para la implementación de las acciones formuladas en los PIU en la atención de la población desplazada; 4) Diseñar y coordinar las ac-

26 *Ibid.*, p. 16.

ciones que garanticen el GED de las poblaciones que retornan, que son reubicadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones; 5) Crear y garantizar el funcionamiento continuo del Comité de Atención Integral a la Población Desplazada; 6) Garantizar la participación efectiva de la población desplazada en las instancias de coordinación departamental, municipal y distrital, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el protocolo de participación; 7) Diseñar, formular, aprobar e implementar el PIU en el marco del Plan de Desarrollo, con acciones conducentes al GED de la población en situación de desplazamiento forzado; 8) Identificar la oferta nacional de las entidades del SNAIPD en el marco de los comités de atención integral a la población desplazada; 9) Garantizar la existencia y el funcionamiento permanente de los comités departamentales y municipales de atención a la población desplazada –CDAIPD y CMAIPD, respectivamente– y las mesas temáticas; 10) Garantizar el diseño e implementación del PIU como herramienta práctica, actualizada y concertada de atención integral a la población en situación de desplazamiento; 11) Crear mecanismos que aseguren la atención integral de la población desplazada en su jurisdicción (Artículo 2, Decreto 1997 de 2009).

ANEXO 2

INDICADORES DE DESEMPEÑO

UNIDAD DE ANÁLISIS 1		
Diseño y desarrollo reglamentario de la política para la atención del desplazamiento forzado		
Variables	Indicadores	Fórmulas / unidades de medida
Identificación y apropiación de competencias y funciones	Porcentaje de dependencias e instituciones de la entidad territorial con competencias en la atención del desplazamiento forzado que tienen articuladas acciones de la política pública y/o del Plan Integral Único (PIU) a sus planes.	Número de dependencias de la entidad territorial con competencias en la atención del desplazamiento forzado que tienen articuladas acciones de la política pública y/o del PIU a sus planes. / Total de dependencias de la entidad territorial con competencias en la atención del desplazamiento forzado.
Diagnóstico del desplazamiento forzado	La entidad territorial realiza y cuenta con un diagnóstico actualizado de la población desplazada (PD) con enfoque de derechos y diferencial, que permita determinar sus características, sus afectaciones y las condiciones de vida de este grupo poblacional	Booleano: Sí o No
Planificación de la atención a la población desplazada	La entidad territorial cuenta con un PIU actualizado, soportado normativamente (acuerdo u ordenanza), que desarrolla las líneas estratégicas de la política pública con enfoque de derechos y diferencial en articulación con la realidad del municipio.	Booleano: Sí o No
	La entidad territorial cuenta con una estimación presupuestal actualizada, año a año, establecida en el PIU, para la atención del desplazamiento forzado según derechos.	Booleano: Sí o No
Establecimiento de protocolos y rutas de atención	La entidad territorial cuenta con un plan de contingencia para dar una respuesta adecuada y oportuna a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo.	Booleano: Sí o No
	La entidad territorial cuenta con rutas de atención de los derechos en materia de estabilización socioeconómica de la PD, en donde se muestran los diferentes responsables de los distintos niveles territoriales según ruta, con sus respectivas funciones y/o responsabilidades.	Booleano: Sí o No
Funcionamiento institucional	La entidad territorial cuenta con un plan para su adecuación institucional en función de la atención del desplazamiento forzado.	Booleano: Sí o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 2		
Asignación y ejecución presupuestal de la política pública para la atención del desplazamiento forzado		
Variables	Indicadores	Fórmulas
Apropiación de recursos propios o de gestión para la atención a la población desplazada.	Porcentaje de recursos anuales apropiados por el PIU para la atención de la PD.	Cantidad de recursos anuales apropiados por el PIU para la atención a la PD. / Total recursos anuales de la entidad territorial. Cantidad de recursos anuales definitivos asignados por el PIU para la atención integral a la PD. / Total recursos anuales presupuestados inicialmente en el PIU para la atención de la PD.
Manejo administrativo.	La entidad territorial cuenta con balances e informes claros en la ejecución presupuestal para la PD conforme con el derecho.	Booleano: Sí o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 3		
Implementación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado		
Variables	Indicadores	Fórmulas
Información y acceso	Porcentaje de PD y/o de hogares desplazados (HD) que queda por fuera de los programas de atención a la PD desarrollados en el municipio.	Número de PD y/o de HD que queda por fuera de los programas desarrollados en el municipio / Total PD y HD asentados en el municipio.
Gestión para la participación de organizaciones de población desplazada (OPD) en la formulación de políticas públicas	Porcentaje de OPD que participan activamente en los espacios de discusión y construcción de alternativas de desarrollo para el territorio (incluye el comité).	Número de OPD que participan activamente en los espacios de discusión y construcción de alternativas de desarrollo para el territorio. / Total OPD que tienen asiento en el territorio.
Sistema de registro y atención de PD	La entidad territorial cuenta con un sistema de información en el que registra a la PD y la atención que le brinda.	Booleano: Sí o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 4		
Seguimiento y evaluación de la gestión y de la ejecución de la política		
Variables	Indicadores	Fórmulas
Sistema de información	La entidad territorial cuenta con un sistema ordenado y sistematizado de información sobre la PD.	Booleano: Sí o No
Mecanismos de evaluación y seguimiento a indicadores de gestión y GED	La entidad territorial cuenta con una ruta establecida para la medición de indicadores de gestión y GED.	Booleano: Sí o No

ANEXO 3

INDICADORES DE COORDINACIÓN

UNIDAD DE ANÁLISIS 1 Integralidad en la respuesta		
Variables	Indicadores	Fórmulas
Articulación interinstitucional	Porcentaje de programas y/o proyectos según enfoque de derechos para la PD desarrollados en la entidad territorial, en los que participan coordinadamente el departamento y/o entidades del orden nacional.	Número de programas y/o proyectos según enfoque de derechos para la PD desarrollados en la entidad territorial en los que participan coordinadamente el departamento y/o entidades del orden nacional. / Total de programas y/o proyectos según enfoque de derechos para la PD desarrollados en la entidad territorial.

UNIDAD DE ANÁLISIS 2 Racionalización de los esfuerzos		
Variables	Indicadores	Formulas
Coordinación con concurrencia	Porcentaje de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD con participación de entidades nacionales y que se desarrollan en el marco de los PIU territoriales.	Porcentaje de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD con participación de entidades nacionales y que se desarrollan en el marco de los PIU territoriales. / Total de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD desarrollados en el territorio.
Coordinación con complementariedad	Porcentaje de programas para la PD del Gobierno nacional desarrollados en el territorio en articulación con las administraciones territoriales y sus PIU.	Número de programas para la PD del Gobierno nacional desarrollados en el territorio en articulación con las administraciones territoriales y sus PIU. / Total de programas para la PD del Gobierno nacional desarrollados en el territorio.
Coordinación con subsidiariedad	Se gestionan los recursos económicos ante el Gobierno nacional.	Booleano: Sí o No

ANEXO 3A

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS INDICADORES

Teniendo los indicadores de gestión, se requiere ahora establecer unos criterios para su evaluación, de tal suerte que con ella se pueda hacer una valoración del desempeño y la coordinación de las entidades territoriales en el marco de la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Es éste entonces un ejercicio modelo de lo que podría ser un trabajo de valoración de este desempeño y coordinación.

Para valorar el nivel de cumplimiento del desempeño y la coordinación se cree conveniente partir de una escala en la que estén definidos unos criterios que lo hagan posible. La escala de valoración planteada comporta cinco niveles con sus respectivos criterios, a saber:

NIVELES ESCALA DE VALORACIÓN	
Niveles	Criterios ¹
Nivel 1	Ningún avance
Nivel 2	Bajo avance
Nivel 3	Nivel medio de avance
Nivel 4	Alto nivel de avance
Nivel 5	Muy alto nivel de avance

1 Pérez Murcia, L.E. “El estado de cosas inconstitucional en la política pública de atención a la población desplazada”, en: Desplazamiento forzado: Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional, Tomo I, Bogotá: Codhes, 2008

Luego se define un rango de 100 puntos y se distribuyen entre el desempeño y la coordinación. Dado que no se cuenta con criterios para realizar esta distribución, se parte de un principio de equilibrio, por lo que quedaría 50 y 50.

DISTRIBUCIÓN GENERAL DEL PUNTAJE	
Tópico	Puntaje
Desempeño	50 puntos
Coordinación	50 puntos

Teniendo en cuenta los niveles y la distribución del puntaje, la escala quedaría así:

ESCALA DE VALORACIÓN DEL DESEMPEÑO Y COORDINACIÓN	
Puntaje	Criterios
1-10	Ningún avance en el desempeño o en la coordinación.
11-20	Bajo avance (bajo nivel de desempeño o de coordinación).
21-30	Nivel medio de avance (nivel medio de desempeño o de coordinación).
31-40	Alto nivel de avance (alto nivel de desempeño o de coordinación).
41-50	Muy alto nivel de avance (muy alto nivel de desempeño o de coordinación).

Los 50 puntos tanto del desempeño como de la coordinación se distribuyen entre sus diferentes variables (diez variables en el desempeño y seis en la coordinación), de tal forma que cada variable quede con un puntaje que pueda ser descompuesto en cinco partes iguales, obedeciendo a los niveles antes expuestos.

La distribución del puntaje del desempeño y la coordinación por variables quedaría como se muestra a continuación:

DESEMPEÑO	50
Diseño y desarrollo reglamentario de la política pública	30
Identificación y apropiación de competencias y funciones	5
Diagnóstico del desplazamiento forzado	5
Planificación de la atención del desplazamiento forzado	5
Política pública para la atención integral a la población desplazada articulada al proceso de desarrollo del territorio	5
Protocolos y rutas de atención	5
Funcionamiento institucional	5
Asignación y ejecución presupuestal de la política pública	5
Ejecución de recursos propios o de gestión para la atención a la población desplazada	5
Implementación de la política pública	5
Operacionalización de la política	5
Seguimiento y evaluación de la gestión y de la ejecución de la política pública	10
Sistemas de información	5
Mecanismos de evaluación	5
COORDINACIÓN	50
Coordinación corresponsable	35
Reconocimiento de la capacidad institucional de la entidad territorial	5
Coordinación con concurrencia	10
Coordinación con complementariedad	10
Coordinación con subsidiariedad	10
Mecanismos territoriales de coordinación	15
Instancias territoriales de coordinación	10
Continuidad en los programas y políticas en el ente territorial	5
TOTAL	100

Nótese que cada variable ha recibido cinco o diez puntos. De nuevo, el criterio para la distribución es el de un equilibrio entre cada variable dado que no hay argumentos para determinar grados de importancia. Ya con los niveles definidos y el puntaje distribuido por variable, se generaría la siguiente escala de valoración:

ESCALA DE VALORACIÓN DE VARIABLES		
Puntaje		Criterios
Para puntaje de 5	Para puntaje de 10	
0-1	0-2	Ningún avance
1,1-2	2,1-4	Muy bajo avance
2,1-3	4,1-6	Nivel medio de avance
3,1-4	6,1-8	Alto nivel de avance
4,1-5	8,1-10	Muy alto nivel de avance

Esta misma operación puede ser aplicada directamente a los indicadores. Se distribuiría entonces el puntaje de cada variable entre los indicadores que la conforman. Empero, acá hay cierta diferencia: si el indicador es booleano el puntaje se asigna o no se asigna, pero si el indicador es porcentual habría que definir una nueva escala para identificar qué nivel de puntaje le corresponde según el porcentaje logrado.

En total se han formulado 50 *indicadores de gestión*, de los cuales 32 son *indicadores de desempeño* y 18 son *indicadores de la coordinación*. Se asume que con ellos se podría evaluar, integral y estratégicamente, estos aspectos en las entidades territoriales, en el marco de la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Lo anterior como un componente fundamental de seguimiento y evaluación que, junto con la medición del impacto a través de los indicadores de goce efectivo de derechos, hace parte del Sistema Integrado de Corresponsabilidad. De esta manera, los indicadores de gestión y de impacto se relacionan, dentro del SIC, con los criterios de corresponsabilidad, la coordinación corresponsable, el protocolo de corresponsabilidad y la certificación de las entidades territoriales, tal como quedó propuesto en el presente informe.

ANEXO 4

PROYECTO DE DECRETO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA SUBCUENTA ESPECIAL DEL FONDO DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

DECRETO No.

Por el cual se reglamentan las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones, para los fines de organizar una Subcuenta Especial del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y regular debidamente la utilización de los recursos nacionales y de las entidades territoriales en un Sistema Integrado de Corresponsabilidad.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus funciones constitucionales y, en especial, de las previstas en los numerales 11, 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política y en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 y

CONSIDERANDO:

Que en virtud de la Ley 387 de 1997 se creó y organizó el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (FNAIPD), cuyo objeto es financiar y/o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, de atención humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica, así como operar la Red Nacional de Información (art. 22).

Que de manera expresa la Ley 387 de 1997 prevé que su función de financiación y cofinanciación no exime a las instituciones nacionales, departamentales, distritales y municipales involucradas en la atención integral a la población desplazada de gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de su competencia (párrafo del art. 22).

Que conforme a la Ley 1190 de 2008 las entidades territoriales departamentales, municipales y distritales deben adelantar acciones dirigidas a garantizar el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual deben diseñar y poner en marcha planes integrales únicos articulados con los planes de desarrollo y los respectivos presupuestos (art. 2).

Que para articular las funciones de financiación y/o cofinanciación del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con las responsabilidades que corresponden a las entidades territoriales, conviene organizar dentro del Fondo una Subcuenta Especial para regular debidamente la utilización de los recursos nacionales y de

las entidades territoriales en un Sistema Integrado de Corresponsabilidad, de acuerdo con criterios y reglas especiales, a fin de garantizar el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada por la violencia.

Que es igualmente aconsejable para los fines señalados que la Subcuenta Especial tenga una organización y una ordenación del gasto relativamente independiente, cuente con un cuerpo administrativo propio, y que su administración corresponda al Departamento Nacional de Planeación, lo cual supone una modificación parcial de lo actualmente previsto en el numeral 8 del artículo 12 del Decreto 2467 de 2005, en ejercicio de las facultades otorgadas por los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política, y en armonía con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998.

Que la H. Corte Constitucional, en decisión contenida en providencia de..., ha recomendado al Gobierno nacional la expedición de un decreto a fin de contribuir al cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004, en especial para remover los obstáculos que existen en la coordinación entre la nación y las entidades territoriales, con el fin de lograr la superación del estado de cosas inconstitucional.

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Subcuenta Especial del Sistema Integrado de Corresponsabilidad. El Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, creado y organizado por la Ley 387 de 1997, tendrá una Subcuenta Especial para regular debidamente la utilización de los recursos nacionales y de las entidades territoriales en un Sistema Integrado de Corresponsabilidad, de acuerdo con los criterios y reglas especiales de que trata el presente Decreto, que se identificará con el nombre abreviado Subcuenta SIC, la cual será administrada por el Departamento Nacional de Planeación, cuyo jefe será el ordenador del gasto para todos los efectos.

ARTÍCULO 2. Comité Administrativo. Para regular los distintos aspectos de la Subcuenta SIC, funcionará un Comité Administrativo integrado por:

1. El jefe del DNP o su delegado, quien lo presidirá.
2. El representante legal de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, o su delegado.
3. El ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
5. Dos gobernadores de departamento designados por el conjunto de los gobernadores de los departamentos.
6. Tres alcaldes de municipios o distritos designados por los alcaldes de los municipios o distritos considerados anualmente como priorizados, en razón de los efectos del desplazamiento forzado, por el Ministerio del Interior y de Justicia.
7. Un representante de las organizaciones que agrupan a las víctimas del desplazamiento

forzado por la violencia, designado por las que integran la Mesa Nacional de Fortalecimiento de la Población Desplazada.

La Secretaría Técnica y administrativa del Comité estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Los miembros del Comité de que tratan los numerales 5, 6 y 7 serán designados para periodos de un año.

ARTÍCULO 3. Funciones del Comité Administrativo. Son funciones del Comité Administrativo, que ejercerá con sujeción a los principios y criterios establecidos en el presente Decreto, las siguientes:

1. Formular y aprobar un plan anual de trabajo para la utilización de los recursos de la Subcuenta Especial.
2. Aprobar el reglamento de funcionamiento del Sistema Integrado de Corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, que incluya los sistemas, procedimientos e instancias de coordinación.
3. Adoptar normas conforme a las cuales las entidades territoriales puedan acceder a los recursos de la Subcuenta Especial.
4. Establecer la programación anual del gasto de los recursos de la Subcuenta Especial.
5. Organizar los mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos adelantados con cargo a los recursos de la Subcuenta Especial, y aportar elementos para la certificación de las entidades territoriales correspondientes.
6. Diseñar y poner en funcionamiento un sistema especial de crédito rotativo a través de las entidades del sector financiero, para apoyar los programas de proyectos productivos y otras iniciativas de generación de ingresos de la población desplazada por la violencia.
7. Definir mecanismos para garantizar la participación de las entidades territoriales en el diseño y formulación del reglamento de Sistema Integrado de Corresponsabilidad de que trata el numeral 2 del presente artículo.
8. Establecer los términos y condiciones bajo los cuales se garantice la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de la población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación del sistema, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación.
9. Aprobar previamente los contratos y convenios que sea indispensable celebrar por el Departamento Nacional de Planeación para los fines del Sistema Integrado de Corresponsabilidad y para ejecutar los recursos de la Subcuenta especial SIC.
10. Darse su propio reglamento.

ARTÍCULO 4. Recursos de la Subcuenta Especial. La Subcuenta Especial SIC tendrá los siguientes recursos:

1. Los recursos para la atención de los efectos del desplazamiento forzado previstos en el presupuesto anual de la nación.

2. Los recursos aportados por las entidades territoriales para los programas y proyectos cofinanciados por la Nación.
3. Un porcentaje x de los recursos de regalías aportados por la nación y la correspondiente entidad territorial para programas y proyectos cofinanciados.
4. Un porcentaje del presupuesto nacional destinado al programa de seguridad democrática.
5. Los recursos para la atención de los efectos del desplazamiento forzado provenientes de la cooperación internacional o aportados por otras entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
6. Un punto del gravamen a los movimientos financieros.
7. Un porcentaje de los recursos originados en la extinción de dominio.

ARTICULO 5. Destinación de los recursos de la Subcuenta Especial. Los recursos de la Subcuenta Especial se destinarán, de acuerdo con la programación definida por el Comité Administrativo, de manera principal conforme a las siguientes partidas:

1. Partida para ayuda inmediata y atención humanitaria de emergencia, que contempla la ayuda temporal que se otorga tanto con antelación como con posterioridad a la inclusión de la población desplazada por la violencia en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), dirigida a satisfacer las necesidades básicas de estas personas, como alimentación, atención médica, alojamiento, atención psicológica, transporte de emergencia, utensilios de cocina y elementos de aseo.
2. Partida para salud pública que comprende las acciones encaminadas al control de enfermedades transmisibles, educación y manejo sanitario, e intervenciones en el medio ambiente, así como asuntos propios de la ocurrencia de asentamientos masivos en lugares no acondicionados para la permanencia de personas.
3. Partida para estabilización socioeconómica que comprende tres subpartidas: tierras, vivienda y generación de empleo e ingresos. Esta última subpartida debe organizarse como una cuenta de capital rotativo, con el propósito de financiar, mediante créditos en condiciones de favorabilidad financiera, proyectos de generación de ingresos materializados en la creación de microempresas rurales y urbanas.
4. Partida para la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado.

Cada una de las partidas se distribuirá teniendo en cuenta criterios como los de género, etnia, edad y discapacidad.

ARTÍCULO 6. Criterios generales del Sistema Integrado de Corresponsabilidad. El Sistema Integrado de Corresponsabilidad entre la nación y las entidades territoriales, para los fines de atender los efectos del desplazamiento forzado por la violencia, se orientará por los siguientes criterios:

1. La responsabilidad principal de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia corresponde al Gobierno nacional, por tratarse de un tema esencial de toda

la sociedad colombiana, estrechamente relacionado con el conflicto armado interno y la vigencia efectiva de los derechos humanos.

2. Las entidades territoriales son corresponsables, pero teniendo en cuenta los principios constitucionales de la autonomía territorial que les reconoce la Constitución Política y la ley, los desarrollos del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa, y los principios constitucionales de la función pública.

3. Es deber legal de todas las instituciones actuar de manera coordinada, para lo cual se utilizarán los convenios y otras formas interadministrativas de armonización.

4. Los recursos nacionales de la política pública para la atención del desplazamiento forzado por la violencia se distribuirán por categorías de municipios, teniendo en cuenta las siguientes variables:

a) La diversa capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales, en los términos definidos por el Auto 007 de 2009 de la H. Corte Constitucional.

b) La población víctima del desplazamiento ubicada en cada municipio y su relación con la población total de éste.

c) La situación de pobreza, desigualdad y desarrollo humano de cada ente territorial. Las entidades territoriales deben participar en el diseño y formulación del reglamento del Sistema Integrado de Corresponsabilidad de que trata el numeral 2 del artículo 2 del presente Decreto, a través de los mecanismos que diseñe el Comité Administrativo.

5. Debe garantizarse una participación oportuna y efectiva de las organizaciones de la población desplazada en el ámbito territorial, en las distintas instancias de coordinación, así como en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación, en los términos y condiciones que defina el Comité Administrativo.

6. La protección de la persona desplazada por la violencia y de sus derechos prima frente a las situaciones de descoordinación interinstitucional conforme a lo dispuesto por el Auto 007 de 2009 de la H. Corte Constitucional.

7. No forman parte de la Subcuenta Especial del FNAIPD los recursos para atender los aspectos relativos a salud y educación y otros rubros especificados por la ley, por cuanto estas materias forman parte de sistemas nacionales de atención y, en lo que se refiere a las entidades territoriales, se financian con el Sistema General de Transferencias a las entidades territoriales previsto en la Constitución Política, excepto los destinados a la partida para salud pública de que trata el literal c, del artículo 4 del presente Decreto.

8. No forman parte de la Subcuenta Especial del FNAIPD los recursos relativos al programa nacional de seguridad democrática, que es de competencia exclusiva del Gobierno nacional, salvo aquellos destinados a actividades orientadas a atender las necesidades del desplazamiento forzado, incluyendo los canalizados hacia las tareas de prevención de este fenómeno del desplazamiento.

9. Podrán destinarse recursos de determinadas entidades territoriales en la jurisdicción de otras, cuando para efectos de atender debidamente el fenómeno del desplazamiento forzado se hayan celebrado convenios interadministrativos o se obre a través de organizaciones que agrupen a varias entidades territoriales.

10. En los términos del artículo 7 de la Ley 1190 de 2008, los alcaldes de los municipios receptores de personas en situación de desplazamiento forzado por la violencia están autorizados para realizar inversiones en vivienda de interés social en otros municipios, siempre y cuando dichas inversiones vayan dirigidas al retorno de los desplazados a sus municipios de origen.

ARTÍCULO 7. Principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. En desarrollo del Sistema Integral de Corresponsabilidad, se observarán los siguientes principios:

1. Principio de concurrencia: La concurrencia hace referencia a un proceso de participación en el cual los distintos niveles administrativos tienen competencias comunes en un mismo asunto que exige trabajar conjuntamente.

2. Principio de complementariedad: La complementariedad hace relación al ejercicio de competencias en un mismo asunto que no necesariamente deben cumplirse conjuntamente, pues no suponen una relación de dependencia. En virtud de este principio se armonizan y articulan las acciones regionales y locales con las que cumplen diversas entidades en el orden nacional, a fin de lograr los cometidos estatales.

3. Principio de subsidiariedad: Consiste en la colaboración de los niveles superiores en el ejercicio de las competencias de los niveles territoriales inferiores, y sólo cuando éstos no puedan ejercer sus funciones en forma independiente. La aplicación de este principio impone como condición de actuación del nivel superior que el caso particular rebase las capacidades institucionales de que disponen los órdenes territoriales inferiores para su atención.

ARTÍCULO 8. Asignación de los recursos por necesidad. Todas las entidades territoriales podrán acceder a los recursos de la Subcuenta SIC mediante solicitud de cofinanciación u otras modalidades de ejecución, para proyectos de atención de personas desplazadas.

ARTÍCULO 9. Clasificación territorial para el índice de corresponsabilidad. Para definir el índice de corresponsabilidad, las entidades territoriales se ordenarán mediante una escala de agrupación, que permita aplicar los principios previstos en el presente Decreto con eficacia, equidad e integralidad, organizada según las variables de que trata el numeral 4 del artículo 6 del presente Decreto. Para tal efecto se definirán categorías de entidades territoriales, a cada una de las cuales se les aplicará, de manera prevalente y en grados y formas distintas, uno o varios de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Conforme a esta clasificación se construirán parámetros para la asignación de presupuesto, en el marco de la aplicación del índice de corresponsabilidad entre la nación, los departamentos y los municipios.

ARTÍCULO 10. Protocolo de corresponsabilidad. Es un instrumento para la ejecución de las diferentes políticas públicas nacionales y locales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los PIU territoriales, en el cual se debe especificar claramente cuáles son las acciones concretas, claras, expresas y exigibles para todos y cada uno de los corresponsables, con indicación de los recursos correspondientes, y en qué ámbitos y niveles se debe realizar esa exigibilidad, para fines del seguimiento, control y ordenamiento del trabajo interinstitucional.

ARTÍCULO 11. Seguimiento e indicadores de evaluación. Todo proyecto objeto de cofinanciación u otra modalidad de ejecución debe someterse a mecanismos de seguimiento a la coordinación y de evaluación de la eficacia de las políticas públicas nacionales y locales. Para estos efectos, los indicadores de gestión deberán señalar a las entidades territoriales los ejes estructurantes que posibiliten el mejoramiento efectivo de su desempeño y de su coordinación frente a la atención al desplazamiento forzado.

ARTÍCULO 12. Proceso de certificación. Es un medio para verificar, en los términos del Auto 007 de 2009 de la H. Corte Constitucional, la contribución suficiente de las entidades territoriales a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de derechos de la población desplazada por la violencia. La certificación versa tanto sobre la gestión (desempeño y coordinación) como sobre los resultados o impactos y avances en el goce efectivo de derechos por parte de la población desplazada.

ARTÍCULO 13. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que sean contrarias.

Dado en Bogotá D. C., a los ___ días del mes de _____, del año _____”

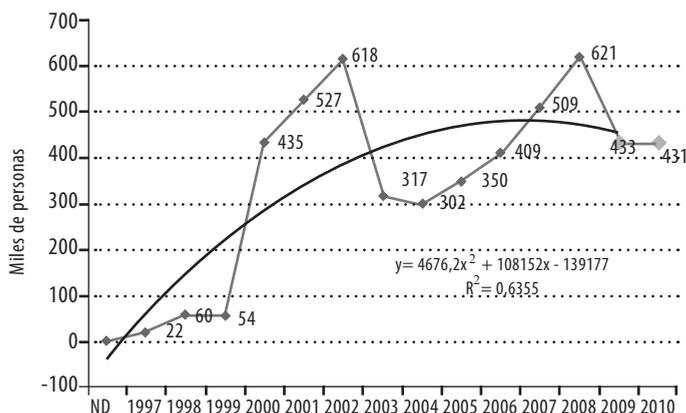
ANEXO 5

ESTIMACIÓN DE LOS RECURSOS REQUERIDOS PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA

a. La población

La población considerada para la estimación de las necesidades de recursos corresponde a la incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), con corte a diciembre de 2009, en tanto que la proyección para 2010 se hizo por métodos estadísticos convencionales, de manera que los datos históricos se ajustaron con una curva polinomial que recoge el comportamiento de los mismos desde 1997, tal como lo muestra la Gráfica 1. Se tuvieron en cuenta subregistros de 27,7% para personas y 22,8% para hogares²⁷.

Gráfico 1. Población víctima del desplazamiento forzado
Registros históricos y proyección 2010



Fuente: RUPD, Acción Social y cálculos propios

27 Si bien de la II Encuesta Nacional de Verificación 2008 (ENV 2008) se dedujeron subregistros del 34% para personas y del 28% para hogares, el RUPD, para la época en que se hizo dicha encuesta, tiene datos menores en todos los años a los del mismo registro con corte a diciembre de 2009. Ello puede ser asumido como efecto de la determinación de la Corte Constitucional sobre la eliminación del plazo máximo de un año para que las víctimas del desplazamiento se registren en el RUPD. Así, puede suponerse que las diferencias entre el RUPD de principios de 2008 y el de diciembre de 2009 hacen parte de los subregistros deducidos de la II ENV 2008. Por esta razón, los subregistros aplicados a los datos del RUPD a diciembre de 2009 fueron inferiores.

Cuadro 1. Población víctima del desplazamiento forzado, 1997-2010

AÑO	Expulsión		Recepción		Declaración		Con subregistro	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
ND	30.904	129.746	2.892	8.232	918	2.859	1.189	3.954
1997	36.448	164.369	30.222	136.449	3.196	15.978	4.140	22.096
1998	12.937	67.469	15.871	73.524	9.872	43.590	12.789	60.282
1999	20.049	92.318	17.269	76.032	9.601	39.053	12.438	54.008
2000	51.760	261.733	70.017	349.530	60.698	314.221	78.633	434.545
2001	78.117	384.543	84.416	416.331	75.690	381.095	98.055	527.027
2002	94.145	436.875	94.630	440.653	94.210	446.668	122.047	617.710
2003	55.127	246.665	55.407	248.318	49.960	229.271	64.722	317.066
2004	55.852	229.213	56.629	232.899	53.201	218.560	68.921	302.253
2005	61.004	265.950	61.188	266.620	57.981	253.010	75.113	349.895
2006	66.408	283.603	66.638	285.805	68.065	295.815	88.177	409.091
2007	79.554	328.264	80.153	331.224	86.247	368.170	111.731	509.153
2008	76.345	301.817	80.036	315.964	101.655	409.743	141.188	620.823
2009	32.231	111.414	35.513	122.398	79.587	285.946	110.538	433.252
2010 py							91.503	430.958
Total	750.881	3.303.979	750.881	3.303.979	750.881	3.303.979	1.081.185	5.092.113

py: Proyectado

Fuente: RUPD, Acción Social y cálculos propios

b. Los costos por financiar

Los costos de la atención humanitaria de emergencia (AHE) se determinan con base en el costo promedio de los rubros de vestuario, utensilios de cocina y de aseo, hábitat, apoyo para alojamiento, atención a mayores de 65 años y a menores de 6 años, ayuda psicosocial y capacitación laboral estimados por el Departamento Nacional de Planeación. Se adoptan estos estimativos que son extremadamente conservadores, especialmente en algunos rubros como atención psicosocial, ante la ausencia de un costeo alternativo disponible. Por eso los estimativos sólo sirven como punto inicial de referencia. En lo concerniente a la estabilidad socioeconómica (ESE), fase que demanda la mayor parte de los recursos, se precisa cada uno de los rubros. Para algunos de éstos, como capacitación laboral, se utilizan estimativos del DNP, y para otros como vivienda y tierras, estimativos de la Comisión Nacional de Seguimiento. El de tierras se apoya en los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada (julio de 2008, Comisión de Seguimiento y CID-UN). La explicación de los costos es la siguiente:

Asistencia alimentaria: el valor del subsidio alimentario corresponde al valor actualizado con inflación hasta 2010 de la línea de indigencia, para el promedio de trece ciudades y resto urbano calculada por la Misión de Estudios para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (2005). El valor para 2010 es de \$134.445. La población beneficiaria son los desplazados entre julio de 2009 y diciembre de 2010. Se incluye

la población desplazada desde julio de 2009, porque el subsidio está calculado para seis meses, por lo cual en 2010 se debe cubrir un mes a las familias que se empiezan a atender en julio del año anterior, dos meses a las familias que se empiezan a atender en agosto, tres meses a las familias de septiembre, y así sucesivamente, hasta aquellas que se comenzaron a atender en diciembre de 2009, a quienes, junto con los de 2010, se les cuantifica seis meses de subsidio.

Vestuario: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$98.155 de 2005 por hogar, y se actualizó con inflación hasta 2010. Para este último año se asumió el punto medio del intervalo meta de inflación del Banco de la República (3%). Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada en 2010.

Kit de cocina: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$35.935 de 2005 por hogar, y se actualizó con inflación hasta 2010. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada en 2010.

Kit de aseo: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$22.550 de 2005 por hogar, y se actualizó con inflación hasta 2010. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada en 2010.

Hábitat: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$95.052 de 2005 por hogar, y se actualizó con inflación a 2010. Dicho valor se tasó por una sola vez para la población desplazada en 2010.

Apoyo para alojamiento: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$90.000 de 2005, actualizado con inflación a 2010. Dicho valor se cuantificó por seis meses, por hogar, para la población desplazada en 2010. De igual manera se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2009, por los respectivos meses que de 2010 faltan para completar la asistencia por seis meses.

Atención a mayores de 65 años: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$75.000 de 2005 por persona, y se actualizó con inflación a 2010. Dicho valor se cuantificó por seis meses, por persona mayor de 65 años para la población desplazada en 2010. La estructura de edades utilizada es la que corresponde al RUPD. De igual manera, se incluyó a la población desplazada de julio a diciembre de 2009, por los respectivos meses que de 2010 faltan para completar la asistencia por seis meses.

Atención a menores de 6 años: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$55.883 de 2005 por persona, y se actualizó con inflación a 2010. Dicho valor se cuantificó por seis meses, por niño menor de 6 años para la población desplazada en 2010. La estructura de edades utilizada es la que corresponde al RUPD. De igual manera, se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2009, por los respectivos meses de 2010 que faltan para completar la asistencia por seis meses.

Salud pública: el valor de la asistencia por persona para salud pública corresponde al per cápita que para el mismo propósito fue destinado en el Sistema General de Participaciones (SGP) para 2009 (\$11.181,72), actualizado a 2010 según las condiciones de crecimiento establecidas para la bolsa del SGP, es decir, la inflación causada más el 3,5%. La población beneficiaria incluye, además de la población desplazada en 2010, a las personas víctimas del fenómeno estimadas durante los meses de noviembre y diciembre de 2009, para tener en cuenta el efecto de situaciones específicas de insalubridad que pueden derivarse de la aglomeración de personas en sitios inadecuados para ello, como fue el caso del parque Tercer Milenio en Bogotá durante el año 2009.

Ayuda psicosocial: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$22.860 de 2005 por persona, y se actualizó a 2010. Dicho valor se tasó por una sola vez, y en cuanto a la población beneficiaria se adoptó la misma alternativa de cobertura explicada en el ítem anterior.

Identificación: de acuerdo con la II ENV 2008, en el dominio del RUPD, el 79,6% de los hombres de 18 años o más tienen cédula pero no libreta militar, mientras que el 0,2% tienen libreta pero no cédula; entre tanto, el 96% de las mujeres tienen cédula. En comparación, en el dominio de la población no registrada en el RUPD los porcentajes respectivos son 80,9%, 0,2% y 95,5%.

A partir de estos datos se construyeron promedios ponderados entre poblaciones RUPD y no RUPD, lo que dio por resultado que, de la población mayor de 18 años, los hombres sin cédula son el 0,2%, sin libreta el 80% y las mujeres sin cédula son el 4%. Los estadísticos se aplicaron al acumulado de la población desplazada para 2010. Así, 2.785 hombres no tendrían cédula, 1.114.405 hombres no tendrían libreta militar y 62.863 mujeres no tendrían cédula.

Por último, en cuanto a los costos, se supuso un valor de \$31.800 por persona para el trámite de la cédula (costo actual del duplicado) y de \$25.000 para el trámite de la libreta.

Vivienda rural y urbana: los costos para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada que se presentan aquí fueron calculados con base en el documento “Política de vivienda para la población desplazada: diagnóstico y recomendaciones”, incluido en el informe de la Comisión de Seguimiento “El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Aplicar políticas públicas idóneas y eficientes”. La estimación de dichos costos se basa en las siguientes premisas y supuestos:

- El costo cubre las necesidades de la población desplazada hasta 2010 inclusive.
- A los hogares desplazados registrados en el RUPD a 31 de diciembre de 2009, más la proyección de éstos para 2010, se les restan los hogares que, de acuerdo con II ENV 2008, ya tienen vivienda, esto, es el 12,9%, proporción que se supone inmodificada para los años 2009 y 2010. Esta cifra asciende a 139.473 hogares, de manera tal que a diciembre de 2010 quedarían 941.712 hogares por atender.
- El costo promedio ponderado de una solución de vivienda a pesos del 2010 asciende a \$16.069.662.
- La estimación del costo promedio resulta de la combinación de diversas soluciones de vivienda para la población desplazada (vivienda nueva, vivienda usada, autoconstrucción en lote propio y mejoramiento de vivienda) y de la ubicación de las viviendas (ciudades de más de 500.000 habitantes, ciudades cuyo número de habitantes oscila entre 30.000 y 500.000 habitantes, ciudades de menos de 30.000 habitantes y zonas rurales*).

Capacitación laboral: se tomó el costo incluido en las cuentas del DNP para este propósito, \$163.148 de 2005 por persona, y se actualizó a 2010. Dicho valor, según información del SENA, es más o menos el valor promedio de los cursos cortos. Se consideró por una sola vez para las personas con edades entre 18 y 55 años, manteniendo la misma proporción por edades para los desplazados según el RUPD en 2010. De esta población, se dedujo la que, según la encuesta, recibió capacitación y se encuentra trabajando, empleada o independiente, en la actividad objeto de capacitación, a saber: con menos de dos años en situación de desplazamiento (26,8%), entre tres y cuatro años (20,1%), entre cinco y seis años (10%), y con siete o más años (11,8%).

Generación de ingresos rurales y urbanos: los recursos asignados para este propósito se diferencian de los demás rubros tanto de AHE como de ESE. Esto porque

* El costo promedio para el año 2010 se obtuvo actualizando a precios de dicho año el valor de \$15.295.700 estimado para el año 2008 y manteniendo constante la participación de cada tipo de solución de vivienda utilizada en el 2008. Véase Comisión de Seguimiento, Quinto Informe presentado a la Corte Constitucional, 2008.

esos recursos deben asignarse al FNAIPD en calidad de capital para financiar proyectos productivos emprendidos por personas desplazadas. Es decir, se trataría de recursos reproducibles en el tiempo, cuyo destino de mediano plazo, en función de la evolución del fenómeno del desplazamiento forzado, podrían constituir fondos para microempresas rurales y urbanas dirigidos a grupos de población más amplios. La población objetivo está conformada por todos los hogares desplazados acumulados hasta 2010, rurales (63%) y urbanos (37%). Ahora bien, considerando que mientras no existan plenas condiciones para el retorno a las áreas rurales, donde deben establecerse definitivamente, los hogares deben generar ingresos en el lugar donde habitan, se supuso que la mitad de los hogares desplazados de origen rural están en centros urbanos y la otra mitad en zonas rurales o asimiladas. Se tasaron seis salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) por hogar rural y 12 SMMLV por hogar urbano. Esta asignación por hogar es una formalidad para obtener un valor global que pueda avalar créditos robustos.

Tierras: los costos para este propósito se calcularon con base en el documento “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia”, el cual constituyó el décimo primer informe de la Comisión de Seguimiento a la Corte Constitucional. Al respecto, se incluyó el valor, actualizado a pesos de 2010, que dicho informe reportó sobre las tierras que, de acuerdo con la II ENV 2008, fueron abandonadas y/o usurpadas. Teniendo en cuenta que tal valor recogía el número de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono asociadas a la población desplazada a partir de 1998 e incluida en el RUPD a partir de 1999 hasta el momento de realización de la II ENV (mediados de 2008), se supuso que el costeo faltante, en lo concerniente a 2008, debía incluir solamente las tierras relacionadas con la mitad de las víctimas de dicho año, a las que se adicionaron las víctimas de 2009 y 2010. Para ello, se tomó el porcentaje de hogares que, de acuerdo con la II ENV 2008, poseían tierras antes del desplazamiento (55,5%), y dentro de éstos, los que abandonaron dichas tierras (94%). El resultado de los hogares así obtenido se multiplicó por el valor promedio, actualizado a 2010, que de acuerdo con la encuesta tenían las tierras abandonadas.

Lucro cesante derivado del despojo de tierras: siguiendo el desarrollo del décimo primer informe de la Comisión de Seguimiento, se calcularon los ingresos que las tierras abandonadas y/o usurpadas debieron producir a sus propietarios legítimos. Éstos se estimaron a partir del ingreso agropecuario (promedio mensual) por hogar reportado en la II ENV 2008, actualizado a 2010. Se calculó desde el momento en que la población abandonó sus tierras y hasta diciembre de 2010, y se obtuvo

así un valor de \$43,3 billones*. A esto se le adicionó el costo del dinero a través del tiempo.

Cuadro 2.
Lucro cesante derivado del despojo de tierras
Millones de pesos de 2010

1.037.743 Ingreso promedio mensual hogar-actividad agropecuaria (pesos)					
4,275% Tasa de interés real $((1,0636/1,02)-1)*100$					
AÑOS	Hogares con tierra abandonada o usurpada	Hogares acumulados	Lucro cesante (ingreso promedio mes* número de hogares despojados)	Valor del dinero en el tiempo Tasa efectiva $((1,04275)^n-1)$	Valor del dinero en el tiempo (millones de \$)
ND	438	438	5.454	0,874	4.764
1997	2.448	2.886	35.934	0,797	28.631
1998	6.677	9.563	119.088	0,723	86.115
1999	5.998	15.545	193.586	0,652	126.312
2000	48.135	63.680	793.003	0,585	463.706
2001	58.379	122.059	1.519.991	0,520	790.065
2002	68.424	190.483	2.372.068	0,457	1.085.180
2003	35.121	225.604	2.809.432	0,398	1.117.413
2004	33.481	259.085	3.226.363	0,340	1.098.380
2005	38.758	297.843	3.709.012	0,285	1.058.889
2006	45.315	343.158	4.273.317	0,233	994.806
2007	56.399	399.557	4.975.649	0,182	906.857
2008	68.399	468.326	5.832.019	0,134	780.294
2009	47.991	516.317	6.426.652	0,087	561.420
2010	47.737	584.054	7.024.120	0,043	300.247
Subtotales			43.318.688		9.403.079
Total lucro cesante			52.721.768		

* Así, por ejemplo, el cálculo del lucro cesante para 2008 consiste en tomar el número acumulado de hogares desplazados, que son 468.326, y multiplicarlo por el ingreso promedio mensual agropecuario de los hogares que fueron objeto del despojo (\$1.037.743 de 2010) y por los doce meses del año, operación final que da \$5,83 billones de pesos de 2010.

Cuadro 3.
Costos para el resarcimiento de los derechos de la población desplazada

Costos de la fase Atención Humanitaria de Emergencia 2010						
Concepto	Unidad de medida	Costo promedio \$	Frecuencia ayuda	# de veces	Población por atender	Millones (\$ de 2010)
Asistencia alimentaria	Hogares	678.908	Mensual	6	91.503	372.734
Vestuario	Hogares	122.606	Una vez	1	91.503	11.219
Kit de cocina	Hogares	44.887	Una vez	1	91.503	4.107
Kit de aseo	Hogares	28.167	Una vez	1	91.503	2.577
Habitat	Hogares	118.730	Una vez	1	91.503	10.864
Apoyo alojamiento	Hogares	112.420	Mensual	6	91.503	61.721
Alimentación y alojamiento población desplazada entre julio y diciembre de 2009						127.390
Atención mayores de 65 años	Personas	93.683	Mensual	6	17.771	9.989
Atención mayores de 65 años - 2009	Personas	93.683	Mensual			2.929
Atención menores de 6 años	Personas	69.804	Mensual	6	44.858	18.787
Atención menores de 6 años - 2009	Personas	69.804	Mensual			5.509
Salud pública	Personas	11.805	Una vez	1	503.167	5.940
Ayuda social	Personas	28.555	Una vez	1	503.167	14.368
Subtotal AHE						648.135
Estabilización Socioeconómica (ESE)						
Identificación	Personas	NA	Una vez	1	1.180.053	29.948
Vivienda urbana y rural	Hogares	16.069.662	Una vez	1	941.712	15.133.001
Tierras reporte encuesta (hasta 2007)	Hogares	NA	Una vez	1	NA	2.626.500
Tierras 2008 - 2010	Hogares	7.784.823	Una vez	1	130.113	1.012.907
Animales reporte encuesta (hasta 2007)	Hogares	NA	Una vez	1	NA	1.891.080
Animales 2008 - 2010	Hogares	7.090.147	Una vez	1	229.872	1.629.830
Capacitación laboral	Personas	203.789	Una vez	1	1.220.235	248.671
Generación ingresos rurales	Hogares	3.090.000	Una vez	1	340.573	1.052.372
Generación ingresos urbanos	Hogares	6.180.000	Una vez	1	740.612	4.576.982
Subtotal ESE sin lucro cesante por tierras						28.201.289
Lucro cesante tierras a 2010	Hogares	NA	Una vez	1	NA	52.721.768
Subtotal ESE						80.923.057
Total costos atención población desplazada						81.571.191

NA: no aplica

Fuente: cálculos propios

ANEXO 6

ESTIMACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

Presupuesto actual: la cifra de \$1,48 billones corresponde al presupuesto del Gobierno nacional para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, aprobado por el Congreso de la República para el año 2010.

Recursos del presupuesto de la política de seguridad democrática: el monto propuesto de \$1,07 billones de 2010 como aporte se estimó así: de acuerdo con las “Estadísticas gerenciales de la DIAN” a diciembre de 2009, el recaudo por los impuestos de seguridad democrática y patrimonio era de \$2,21 billones. Dicho valor se actualizó con la inflación esperada para el 2010 (3%), equivalente a \$2,28 billones de 2010. A esta cifra se le adicionaron \$1,3 billones de 2010, suma que corresponde a la estimación oficial del recaudo adicional, según la Ley de Ajuste Tributario de diciembre de 2009, para un total de \$3,58 billones de 2010, cifra a la cual se le aplica el 30%, que es la porción de los recursos de seguridad democrática que se propone apropiarse para el FNAIPD (en este escenario).

Aporte de un punto porcentual del gravamen a los movimientos financieros: la cifra de \$840.000,5 millones anuales de 2010 corresponde a la cuantía actualizada (a 2010) del valor de un punto porcentual del recaudo de dicho impuesto, que en 2008 era de \$800.000 millones.

El 40% de la recuperación del recaudo por eliminar la exención por reinversión de utilidades: la propuesta considerada en este escenario consiste en que de la recuperación del recaudo derivada de la eliminación de dicha exención se destine el 40% para la subcuenta especial SIC del FNAIPD, suma que equivaldría a \$1,12 billones anuales en pesos de 2010. Esta cifra se obtuvo de la siguiente manera: según el marco fiscal de mediano plazo (MFMP) de 2009, el costo de dicha exención es de \$3,56 billones de 2008, suma que a pesos de 2010 equivale a \$3,74 billones. Luego, teniendo en cuenta que la ley de ajuste tributario de diciembre de 2009 redujo de 40% a 30% la porción deducible de los activos fijos productivos, el valor de la exención sería de \$2,81 billones de 2010, cifra de la cual se tomó el 40%.

Regalías: el monto de las regalías propuesto para la atención de desplazados equivalente a \$844.000,2 millones anuales de 2010 se estimó de la siguiente manera:

- a. Se descuentan las partidas correspondientes a Fonpet e interventorías del DNP.
- b. Se aplican otros descuentos según la normativa vigente en cuanto a los porcentajes mínimos de las regalías que deben utilizarse para propósitos prioritarios

(mortalidad infantil, salud de la población pobre, educación básica, agua potable y alcantarillado), tanto en departamentos como en municipios, en el caso de que no se hayan alcanzado coberturas mínimas en tales servicios. Ello significa tomar como base, no la totalidad de las regalías de los territorios, sino los porcentajes de libre inversión, que en el caso de los departamentos corresponden al 36% (40% del 90% del total de regalías asignadas). Esto porque el 10% restante se destina a interventoría y gastos de funcionamiento relacionados con los proyectos; y en el caso de los municipios, al 22,5%.

- c. De dicha base (en el escenario en consideración) se toma el 70% para financiar la política de atención al desplazamiento forzado y se le adiciona el 30% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (este último porcentaje corresponde al promedio ponderado de los recursos de libre inversión de departamentos y municipios).

Entidades territoriales: Aunque es claro que la situación financiera local y regional permite pensar en la existencia de espacio fiscal para cofinanciar la política de atención al desplazamiento forzado, también es cierto que hay un gran número de municipios en los que sus finanzas, así sean “sanas”, están a expensas de las transferencias de la nación. Por ello, en el presente escenario se considera adecuado que haya cofinanciación departamental así:

- a. Tanto los distritos como los municipios de categorías especial, primera y segunda deberán contribuir con el 70% del valor de la Línea de Pobreza (LP) por desplazado.
- b. Los municipios de categorías tercera y cuarta contribuirán con el 35% del valor de la LP. El otro 35% será asumido por el departamento.
- c. Los municipios de categorías quinta y sexta financiarán el 17,5% del valor de la LP y los departamentos el 52,5% del valor de la LP.

Con este arreglo, el aporte al FNAIPD por este concepto sería de \$719.000,2 millones anuales de 2010.

Extinción de dominio: los recursos por este concepto se determinan por residuo entre el total de los recursos que aportarían las fuentes de financiamiento propuestas en el escenario considerado, con respecto a las necesidades de atención a la población desplazada, sin tener en cuenta el lucro cesante de los bienes perdidos o forzados a dejar en abandono ($28,2 - 25,8 = 2,4$).

Cuadro1.
Fuentes del FNAIPD
(millones de pesos de 2010)

Fuentes	2010	2011	2012	2013	2014
Recursos actuales del presupuesto nacional	1.450.000	1.450.000	1.450.000	1.450.000	1.450.000
Aporte presupuesto de seguridad democrática (30%)	0	1.110.855	1.110.855	1.110.855	1.110.855
Regalías	0	844.152	844.152	844.152	844.152
Un punto del gravamen a los movimientos financieros (GMF)	0	840.480	840.480	840.480	840.480
40% eliminación exención por reinversión de utilidades	0	1.122.041	1.122.041	1.122.041	1.122.041
Ingresos propios de departamentos, municipios y distritos	0	719.151	719.151	719.151	719.151
Extinción de dominio	0	602.000	602.000	602.000	602.000
Total	1.450.000	6.688.678	6.688.678	6.688.678	6.688.678
Total acumulado					28.204.713

Fuente: cálculos propios.

Bibliografía consultada

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). *Coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*, enero de 2004-abril de 2007.
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. “Planteamientos complementarios sobre la agenda del proceso de seguimiento, posteriores a la audiencia del 11 de diciembre de 2008. Bogotá, mimeo, enero 15 de 2008.
- Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia. *Competencias institucionales DF*, n° 1, 2008. Documento de trabajo.
- Congreso de la República. Decreto 2569 de 2000.
- Congreso de la República. Ley 1190 de 2008.
- Constitución Política de Colombia.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?*, tomo I. Bogotá: Codhes, 2008.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 177 de 2005, magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa, Bogotá, 29 de agosto de 2005.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 218 de 2006, magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa, Bogotá, 11 de agosto de 2006
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 333 de 2006, magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa, Bogotá, 27 de noviembre de 2006.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Auto 333 de 2006, Anexo 1, magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa, Bogotá, 27 de noviembre de 2006.
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 052 de 2008, magistrado ponente: Manuel Cepeda Espinosa, 21 de febrero de 2008
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Auto 007 de 2009, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 26 de enero de 2009.
- Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992, magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá, 6 de agosto de 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia C-497A de 1994, magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, Bogotá, 3 de noviembre de 1994
- Corte Constitucional. Sentencia C-1258 de 2001, magistrado ponente: Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, 29 de noviembre de 2001.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, Bogotá, Septiembre 13 de 2000.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-595 de 2002, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 1 de agosto de 2002.
- Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-025 de 2004, magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá, 22 de enero de 2004.
- Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-291 de 2009, magistrada ponente (e): Clara Elena Reales Gutiérrez, Bogotá, 23 de abril de 2009.

- Domínguez Giraldo, Gerardo. *Indicadores de gestión: Un enfoque sistémico*. 3ª ed. Bogotá: Biblioteca Jurídica Dike, 2001.
- Fundación Social y Viva la Ciudadanía. *Planificación de proyectos y diseño de indicadores*. 2ª ed. Bogotá, 1995.
- Hernández, Pedro. (1999). *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. 1ª ed. Bogotá: Editorial Leyer.
- Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público - Grupo de Coordinación y Seguimiento a los Departamentos y Municipios en Materia de Atención Integral a la Población Desplazada. *Informe de seguimiento y análisis de los esfuerzos presupuestales y administrativos de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada*, Bogotá, 2007.
- Murcia Peña, Napoleón y Jaramillo Echeverri, Luis Guillermo. *Complementariedad etnográfica. Investigación cualitativa: Una guía para abordar estudios sociales*. Bogotá: Editorial Kinesis, 2002.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo. “El estado de cosas inconstitucional en la política pública de atención a la población desplazada”, en: *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional?*, tomo I. Bogotá: Codhes, 2008.
- Presidencia de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Mensaje presidencial sobre el presupuesto general de la nación para 2010: sostenibilidad de la inversión en medio de la crisis* (Anexo), documento de presentación del Proyecto de ley “por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010”, Bogotá, Mimeo, 2009.
- Programa Mundial de Alimentos y Cruz Roja Internacional. *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida*. Bogotá: CICR y PMA, 2007.
- Quintero Uribe, Víctor Manuel. *Evaluación de proyectos sociales*. 4ª ed. Bogotá: Fundación para la Educación Superior (FES), 1998.
- Restrepo, Darío Indalecio. “El lugar de las entidades territoriales en la política de atención al desplazamiento forzado en Colombia”, en: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). *Desplazamiento forzado y políticas públicas*. Bogotá: Codhes, 2006.
- Riveros, Héctor. “La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial”, en: C. Rodríguez (ed.). *¿Cómo superar el desplazamiento?: Jurisprudencia constitucional y políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Uniandes, mayo de 2009.
- Unidad Técnica Conjunta, Convenio Acción Social-ACNUR. “*El SNAIPD en el nivel territorial*”. En: *Guía de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia en Colombia*, Tomo II, Bogotá: Escala Ltda, diciembre de 2007
- Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. *Estudio de caso: Distrito de Cartagena. Análisis del territorio y de las instituciones y las políticas públicas sobre desplazamiento forzado: en el marco de la verificación de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (I-GED)*. Estudio realizado para la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Medellín, Mimeo, 2009.
- Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. *Estudio de caso: Medellín*. Capítulo 4: “Caracterización institucional y de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado y desplazamiento forzado intraurbano”, Estudio realizado para la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, Medellín, Mimeo, 2009.

- Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (Cijus), *Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada: Informe de respuesta al Auto 052 de 2008*, Bogotá, mayo de 2009.
- Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (Cijus). *Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada: La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento*. Versión preliminar sin publicar. Bogotá, mayo de 2009.
- Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Socio-jurídicas (Cijus). *Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada. El desplazamiento forzado y la capacidad institucional: Falencias de una atención*. Bogotá, mayo de 2009.
- Universidad del Magdalena, Centro de Investigación para la Paz y la Convivencia, Centro de Investigación en Gobierno y Políticas Públicas. *Respuesta de las instituciones responsables de atender el desplazamiento forzado en el distrito de Santa Marta y los municipios de Fundación, Pivijay y Chibolo del departamento del Magdalena en relación con la Sentencia T-025/2004 y los indicadores de los autos 109/2007 y 116/2008*, Santa Marta, 2008.
- Universidad Nacional de Colombia. *La respuesta institucional pública frente a los derechos de la población en situación de desplazamiento forzado en Bogotá*. Documento presentado en el marco del Proceso Nacional de Verificación del Goce Efectivo de Derechos (GED) adelantado por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, Bogotá, 2008.
- Universidad del Valle, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano. *Respuesta institucional al Goce Efectivo de Derechos a la población en situación del desplazamiento forzado en el suroccidente colombiano. Estudio de caso en los municipios de Buenaventura y Pasto: Informe final presentado a la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado*, Cali, 2008.

