COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO

UNA PROPUESTA EN TORNO A UN SISTEMA INTEGRADO DE CORRESPONSABILIDAD (SIC)[1]

Lineamientos de política para una reglamentación de la coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales en el marco de la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Colombia

Miembros de la Comisión de Seguimiento

Eduardo Cifuentes Muñoz
Monseñor Héctor Fabio Henao
Luis Jorge Garay Salamanca
Rodrigo Uprimny Yepes
Patricia Lara Salive
Marco Romero Silva
Pedro Santana Rodríguez
Fanny Uribe Idárraga
Olga Amparo Sánchez
José Fernando Isaza
Luis Evelis Andrade
Rosalba Castillo
Orlando Fals Borda (q.e.d.p.)

Con el acompañamiento internacional:
Rigoberta Menchú
Roberto Meier

Bogotá, enero de 2010

---

[1] Este documento fue elaborado por el Equipo Nacional de Verificación (bajo la dirección de Luis Jorge Garay, la coordinación de Fernando Barberi y la colaboración de Clara Ramírez) con base en el trabajo sobre la temática 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 a la temática de la financiación se sustenta en un ensayo elaborado por el experto Carlos Emilio Betancourt para la Comisión de Seguimiento con financiación de la 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 la OIM.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 4

1. CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD 7

2. COORDINACIÓN CORRESPONSABLE 10

2.1. Definición de competencias y responsabilidades 11
2.1.1. Pasos para la asignación de competencias territoriales 12
2.1.2. Procedimiento para la asignación de competencias y responsabilidades territoriales (un ejemplo con instituciones de la ciudad de Medellín) 15

2.2. Marco institucional para la coordinación corresponsable 16
2.2.1. Papel de la Nación y de las Entidades Territoriales 16
A. De la Nación 16
B. De las Entidades Territoriales 16
2.2.2. Funciones de coordinación: Entidades responsables 17
2.2.3. Instancias y mecanismos de coordinación 17

2.3. Las competencias en la gestión de la coordinación 17

3. PROTOCOLO DE CORRESPONSABILIDAD 19

3.1. Ruta de implementación del protocolo de corresponsabilidad 19
3.1.1. La Caracterización Territorial 19
3.1.2. Construcción de un Índice de Corresponsabilidad 26
3.1.3. Clasificación Territorial para la aplicabilidad de los principios territoriales 29
3.1.4. El protocolo de corresponsabilidad como referente para la reformulación del Plan Nacional y los PIUs territoriales 30

4. SEGUIMIENTO E INDICADORES DE EVALUACIÓN 31

4.1. Fines de los Indicadores. *Sentido práctico de los Indicadores de Gestión* 31

4.2. Diseño de los indicadores de gestión (desempeño y coordinación) 32
4.2.1. Definición de las unidades de análisis 32
4.2.2. Definición de las variables 32
4.2.3. Indicadores 34
4.2.4. Criterios de valoración del desempeño y la coordinación 34

5. PROCESO DE CERTIFICACIÓN 37

6. FINANCIACIÓN 39

6.1. Antecedentes y justificación 40
6.1.1. Las obligaciones de atención 40
6.1.2. Los límites de las acciones oficiales 41

6.2. Criterios que conviene tener en cuenta para la constitución de la subcuenta especial del FNAPD 42
6.2.1. Especificidad de la subcuenta y derecho de los desplazados a los servicios sociales básicos 42
6.2.2. Transitoriedad 43
6.2.3. Asignación de los recursos por necesidad 43
6.2.4. Corresponsabilidad y subsidiariedad 44

6.3. La constitución de la subcuenta especial del FNAPD 44
6.3.1. Una reglamentación del Fondo creado por la Ley 387 de 1997 44
6.3.2. El proyecto de Decreto 45
6.3.3. Una aproximación a las necesidades de recursos para atender a la población desplazada existente a fines del 2010 45
6.3.4. Fuentes de financiación 46
6.3.5. Partidas del Fondo 48
6.3.6. Criterios de distribución 49

ANEXO 1: FUNCIONES DE COORDINACIÓN 51
ANEXO 2: INDICADORES DE DESEMPEÑO 54
ANEXO 3: INDICADORES DE COORDINACIÓN 57
ANEXO 4: PROYECTO DE DECRETO 58
ANEXO 5: ESTIMACION DE LOS RECURSOS 65
ANEXO 6: FUENTES DE FINANCIACIÓN 73

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA 74

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 autos[2], ha identificado como uno de los principales obstáculos para la superación del Estado de Cosas Inconstitucional, 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 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 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 de manera efectiva las Entidades Territoriales (en adelante ETs) adopten 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.

3. La presencia de 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 y de las necesidades identificadas por los Comités Territoriales (en adelante CTs), 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, y poder así 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.

---

[2] Auto 177 de 2005, Auto 218 y 333 de 2006, Auto 052 de 2008, Auto 007 de 2009.

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, llevando a una posible inmovilización de los gobernantes locales, o a la aplicación de medidas basadas en motivaciones locales que pueden llegar a afectar el GED de la población desplazada en determinado territorio.

Así, es necesario tener particularmente en cuenta que involucrar y comprometer efectivamente a las ETs en el aseguramiento del GED de la población desplazada y en la superación del ECI es un proceso que tiene que pasar, necesariamente, por el reconocimiento previo de lo que podría denominarse una *perspectiva diferencial territorial.* Esta 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 los ETs 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 esta perspectiva, se concibe a los territorios como *sujetos activos* en la generación, mantenimiento y cambios en las diversas dinámicas que en ellos tienen lugar. Este enfoque es vital para comprender las dinámicas propias del desplazamiento forzado como una problemática nacional que cuenta con manifestaciones y dinámicas territoriales, 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 situacion de desplazamiento forzado es necesario el reconocimiento de las problemáticas que han conducido a esta situación para pensar en su superación. En esta materia es entonces preciso reconocer como una de las más importantes las fallas de coordinación territorial.

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 en claro que no se pretende contar con indicadores locales de GED de la población desplazada diferente a los ya adoptados por la Corte Constitucional, sino precisamente medirlos a nivel local.

El modo en que todos estos elementos interactúan con relación a la determinación de la corresponsabilidad entre Nación y las ETs da lugar a pensar en un sistema en el que el

desarrollo de los elementos implica la existencia de distintas fases interrelacionadas y recurrentes, en las que se integren las acciones y los mecanismos necesarios para la existencia de una debida coordinación corresponsable. Este sistema se designa como **Sistema Integrado de Corresponsabilidad.**

El punto de partida del **Sistema Integrado de Corresponsabilidad** está constituido por 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 subsidiaridad), c) las competencias, d) las capacidades y especificidades de los territorios, y f) la participación de las ETs y de la población afectada en la definición de políticas de coordinación.

A partir de los 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 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.

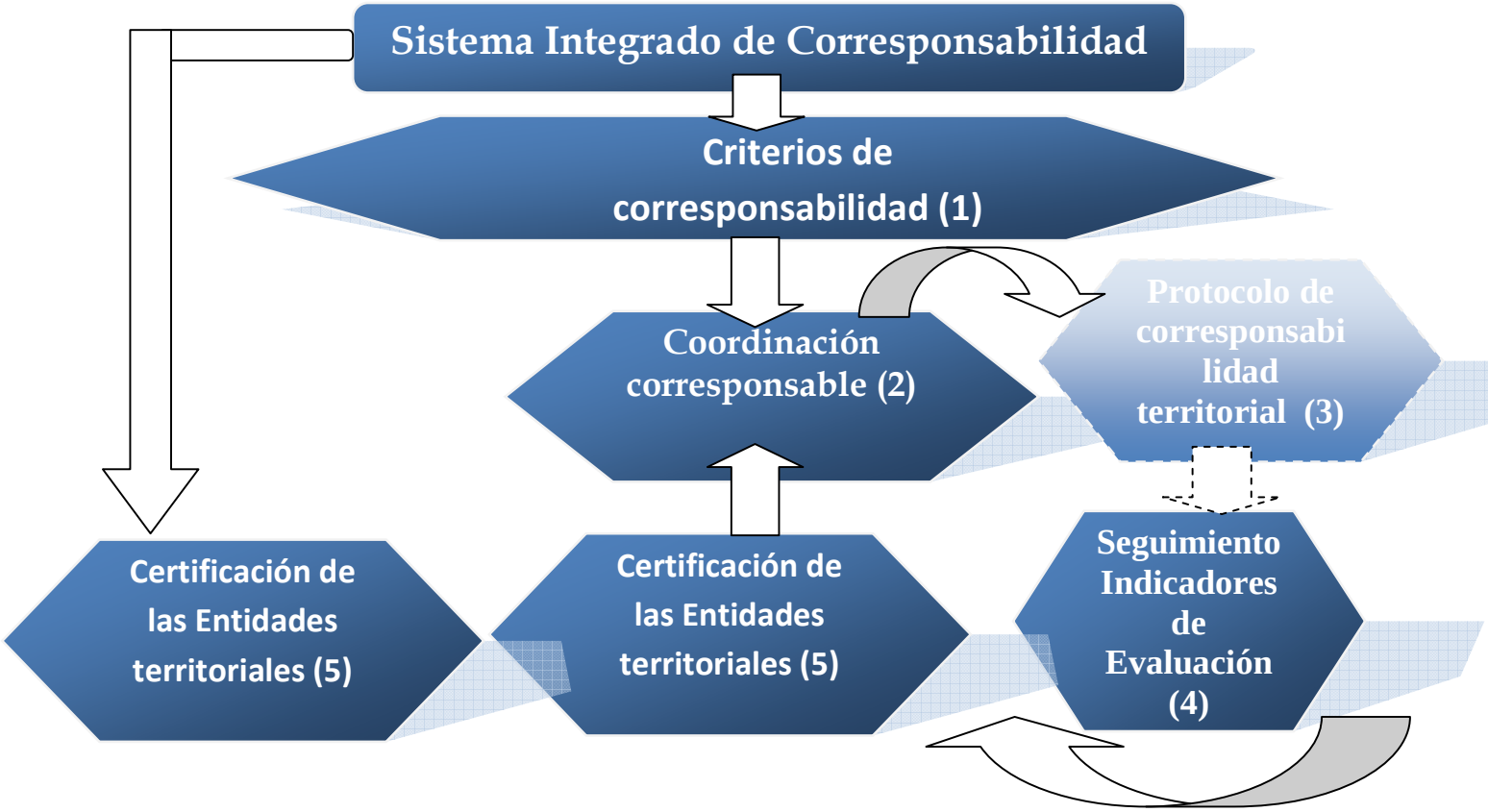
Posteriormente vendría una fase de ***seguimiento***, durante la cual se procedería a la medición de los ***indicadores de gestión y de resultado*** que permitirán evaluar, de un lado, el desempeño y la coordinación de las ETs frente a la atención al desplazamiento forzado, y, de otro lado, los avances 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 de la siguiente manera:

Diagrama 1

Las Fases del Sistema Integrado de Corresponsabilidad



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

1. CRITERIOS DE CORRESPONSABILIDAD

La corresponsabilidad a que hace referencia el presente documento se ubica en un 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 Ley[3].

[3] Hernández, Pedro (1999). Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia. Editorial Leyer, primera edición. Pág. 31.

En efecto, el punto de partida para la comprensión de esta autonomía se encuentra en el Modelo de Estado clasificado como unitario, complejo[4], descentralizado y con autonomía de sus ETs, que se orienta bajo los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, conforme a los cuales los distintos niveles entre Nación y las ETs 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 ETs 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 compete, razón por la cual la autonomía debe asumirse como un proceso gradual que permite a las ETs, 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 ETs estará definida dentro de este proceso de gradualidad de la autonomía, según se disponga de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, a partir de una definición clara y objetiva de las competencias de las ETs, con sus respectivas facultades y funciones en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada(SNAIPD), y 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 connotación especial a la temática 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 que existen en la capacidad y 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".

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, con el señalamiento de las consecuencias institucionales y disciplinarias en casos

[4] 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.

de omisión o incumplimiento (Auto 007/2009:22). Los gobernadores y alcaldes deben adoptar las decisiones necesarias para que haya coherencia entre los deberes constituciones 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 ETs asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención de la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos; y 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.

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 007/09). 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 007/09). 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 ETs y la Nación son corresponsables tanto en: (*i*) la causa como en el efecto del desplazamiento; (*ii*) entre municipios expulsores y receptores; (*iii*) entre los diferentes niveles territoriales, administrativos y sectoriales. Se deberán tener en cuenta "*la diversidad de las relaciones intergubernamentales según sectores de la política pública*".

6. Todas las instituciones tienen un deber de coordinación. Así, las ETs adquieren obligaciones específicas respecto de la población desplazada. A otras en particular les corresponde una obligación de gestión de la coordinación como al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD), quien tiene ahora la competencia de coordinar con los comités y garantizar el compromiso de las ETs 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 tomadas en cuenta en la formulación de la política pública local como punto de partida (Auto 007/09 No. 22). Se considerara el impacto diferenciado del desplazamiento sobre la vida de los municipios y especialmente en las condiciones institucionales 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 ETs, se tendrá en cuenta el desarrollo de convenios y demás figuras inter-administrativas 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 ETs (Auto 007/09). 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 el mismo asuma la respuesta en el futuro.

10. Las ETs 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 adelante para dar cumplimiento a lo ordenado en el numeral tercero de la parte resolutiva de la sentencia T-025 de 2004 (Auto 177, 18, 2005). 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 007/2009:22). 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.

2. 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 de las mismas, 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 ETs representa una operación muy compleja que en la actualidad plantea continuos problemas que se presentan 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 inter-administrativas, que 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 ETs y las condiciones de su participación en las decisiones nacionales.

2.1 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 al interior del SNAIPD y entre la Nación y las ETs, generándose así dispersión y ambigüedad en las responsabilidades dentro de los diferentes niveles de gobierno, además de tensiones entre las instituciones.

Ahora bien, 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 especificas que establezcan competencias territoriales. Por lo tanto, es de vital importancia iniciar procesos que permitan develar la naturaleza de este tipo 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 eficiencia y eficacia 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 CTs 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 ejecutar 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 CTs 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; pero tienen como frontera máxima la impuesta 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 en aquél apto 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.

2.1.1 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 basándose 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 escenarios 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: **(i)** 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 entre competencias. **(ii)** Identificación de los derechos asociados a cada fase desde una perspectiva de enfoque de derechos, como lo es la asumida por la política pública en cuestión: es importante asociar cada fase de la política al derecho que pretende restablecerse. **(iii)** Especificación del Indicador de GED diseñado para establecer el restablecimiento de los derechos vulnerados, bajo la idea de hacer operativo cada vez más este tipo de metodología. Es importante enfatizar en tales indicadores debido a que en la actualidad son el derrotero que viene condicionando las acciones de política pública sobre desplazamiento forzado. **(iv)** 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 especifico, se requiere asociar las competencias a cada IGED en tanto pueda evidenciarse que efectivamente impactan significativamente la medición de un indicador, y por ende, lograr o no el restablecimiento de un derecho. **(v)** Precisar el tipo de competencias sectoriales o de coordinación, diferenciando las competencias 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. **(vi)** Identificar el ente competente nacional o territorial según la norma, haciéndose 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 el que recae.

En último término, lo que 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 territorial 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 éstas en cada uno de sus territorios. Lo anterior, con el fin de evitar adjudicar competencias ajenas o extrañas que superen las capacidades de las ETs, situación que de seguro limitaría no sólo la eficiencia y la eficacia del 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 ETs. En este caso se pueden diferenciar dos tipos de acciones: las primeras hacen referencia a aquéllas que son ejecutadas en el marco de la política pública para la prevención del desplazamiento y la atención de las víctimas; las segundas se refieren a las acciones 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: **(i)** 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 que de tiempo atrás sostienen los dos niveles con el fin de ejecutar las diferentes políticas sociales, económicas, culturales, etc. del Estado colombiano. **(ii)** Nueva Institucionalidad Territorial: creada para la atención del desplazamiento forzado que integre dentro de sus competencias territoriales acciones afines a la de algunas dependencias nacionales. **(iii)** Instituciones Territoriales Corrientes: aquéllas que dentro del SNAIPD establecen relaciones de coordinación con instituciones del nivel nacional. En este lugar se ubicarían aquellas instituciones que ya vienen trabajando de manera conjunta con entidades del nivel nacional. Para este caso, podría argumentarse que ya existen competencias territoriales claras en tanto ya se viene trabajando 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 ETs.

Asignación de competencia. Se obtiene por medio de la identificación de las acciones que ejecutan los entes territoriales y la cualificación de las mismas. 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. Ahora bien, 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 aborda todos los sectores para ubicarlos en "subsistemas sectoriales" que pueden mejorar los canales internos de relación entre las instituciones que los conformen.

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 en ello, lo que de antemano 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 de ellos, así como las necesidades y reivindicaciones sentidas por las víctimas en tanto 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 uno de estas etapas puede desarrollarse.

2.1.2 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 compet.**	**Competente según la norma**	**Competente territorial**	**Competencia territorial**
IGED Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas Incluye "espacio suficiente (sin hacinamiento), servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia. **Indicador sectorial asociado (ISA)** Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios.	Asignación de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana: El Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana es un recurso que se entrega en dinero o en especie a las personas/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 de FONVIVIENDA [5]	Sectorial	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (vía Fonvivienda)	ISVIMED, en la medida que cuenta con recursos propios para apoyar la adquisición de vivienda y cuenta con la posibilidad de establecer contacto para el acompañamiento de las familias	Participación con recursos propios para apoyar la adquisición de vivienda. Acompañamiento y seguimiento a los beneficiarios

[5] Competencia retomada de: Comité Departamental de atención integral a la población desplazada de Antioquia. Competencias institucionales DF (1). 2008. Documento de trabajo

2.2 Marco institucional para la coordinación corresponsable

2.2.1 Papel de la Nación y de las Entidades Territoriales

A. 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 y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para ello se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, 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: (i) Evaluar el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas en concordancia con los indicadores de GED. (ii) Diseñar un plan de acción que contendrá las acciones y recursos necesarios para garantizar el GED de las Personas Desplazadas por la Violencia. (iii) Conformar una Mesa de Trabajo. (iv) 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 (Ley 1190, 2008:3) para lograr la vinculación activa del sector empresarial colombiano. (v) Promover la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Ley 387, 1997:3-4).

B. De las Entidades Territoriales

A nivel departamental las entidades tienen la responsabilidad de hacer la planificación territorial, es decir: de fijar objetivos que promuevan el desarrollo en su territorio, orientar a 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 y 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 municipios (UTeC, 2007:15-16).

Para garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada, los Gobernadores de departamento y Alcaldes municipales y distritales deberán: (i) Diseñar, implementar y aplicar una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel municipal y departamental. (ii) Definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma que permita hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas. (iii) Diseñar un mecanismo de evaluación periódica que permita hacer los ajustes necesarios a las estrategias diseñadas, de tal manera que sea posible adoptar correctivos cuando se presenten retrocesos o rezagos en las metas definidas. (iv) Informar oportunamente de una 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. (v) 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. (vi) Diseñar e implementar planes y programas

con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad (Ley 1190, 2008:1).

2.2.2 Funciones de coordinación: Entidades responsables

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

2.2.3 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:

A. Instancias de coordinación: (i) Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD). (ii) Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). (iii) Comités Territoriales (Municipales, Distritales y Departamentales) de Atención Integral de la Población Desplazada

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

2.3 Las competencias en la gestión de la coordinación

La adecuada coordinación del SNAIPD[6] 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 coordinación de todos los actores involucrados, la coordinación adquiere una importancia superior para garantizar que los esfuerzos realizados por cada uno de ellas apunten efectivamente a propiciar el GED de la PD 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, 2009).

---

[6] 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.

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.

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 (Decreto 1997, 2009:6-7).

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 programas (ACNUR, 2007:7).

3. Recursos humanos, logísticos y económicos para la coordinación. El Ministerio del Interior y de Justicia cuenta con el Grupo de Coordinación Territorial en Materia de Desplazamiento Forzado por la Violencia. Por su parte, las treinta y dos 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 Social (ACNUR, 2007:58).

3. 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, abriendo 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; requiere de un sistema de información para la coordinación corresponsable; es igualmente el instrumento para la integración vertical de las funciones del Estado, delimitando 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 otorgarle un importante papel a las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos, en el diseño y re-formulación de políticas públicas territoriales, poniendo 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, seguimiento y 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 dinámicas de los territorios.

3.1 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, relaciona la coordinación con instancias, instrumentos y órganos de coordinación, así como a las entidades responsables: Acción Social que coordina el Sistema (SNAIPD) y el 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:

3.1.1 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 007/09 No. 22), debe también reafirmarse la corresponsabilidad de las ETs en relación con las políticas públicas destinadas a garantizar el acceso a los derechos de la población desplazada, teniendo claro que es responsabilidad de las ETs adoptar las decisiones necesarias para que haya coherencia entre los deberes constituciones 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 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 capacidad de las entidades territoriales para la atención* y garantía de los derechos de la población desplazada, la cual hace referencia no sólo a lo que está en capacidad de hacer la entidad territorial con los recursos de que dispone, sino también a las acciones que considera necesarias para lograr una adecuada atención y efectiva garantía de los derechos de la población desplazada.

Estas dimensiones se desglosan en cinco categorías con sus variables: a) categorías de contexto, b) categorías de gestión administrativa, c) categorías de gestión financiera, d) categorías de coordinación territorial, y e) categorías de necesidades y capacidades de los territorios[7].

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 la definición y aplicación de las mismas –pues algunos no consideran las necesidades y capacidades de los territorios y otros no diferencian entre las variables administrativas y financieras–, sino que además se hace evidente 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 MIJ y la UTEC-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 conducente 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, el que se reconoce como uno de los avances más

[7] 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 CIJUS 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 UTEC-Acción Social.

importantes en relación a la comunicación entre esta instancia nacional y los entes territoriales. Al respecto, se propone integrarle nuevas variables que posibiliten la recolección de información que llene de contenido la caracterización territorial.

Categoría contexto

- Factores de riesgos 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
- 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 PIUS)
- 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 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 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 en que se complementan 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 inter-administrativos 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 población desplazada dentro del presupuesto total para 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 necesidades y capacidades

i. 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 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 funcionario coordinador específico encargado del tema de atención a población desplazada
- Existencia de UAOs, 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 lideres y lideresas de las OPDs y a la misma población desplazada
- Participación efectiva de las OPDs en las distintas instancias de coordinación
- Participación efectiva de las OPDs en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación
- Participación de OPDs con enfoque diferencial

- Representación población desplazada en escenarios de diseño y seguimiento de política pública
- Realización de veedurías de la población desplazada a la política pública de atención

ii. 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 en recursos físicos
- Necesidad en recursos humanos
- Necesidad en recursos logísticos
- Necesidad en recursos económicos
- Necesidad en recursos técnicos
- Necesidades por fase de atención
- Presencia entidades descentralizadas
- Necesidades en 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 una de las categorías con las que se podría trabajar en un ejercicio inicial de caracterización que debe ser llevado a cabo en cada uno de los entes territoriales en los que se ubique población en situación de desplazamiento forzado. Esta debe ser una propuesta aplicable que posibilite afinarse para su implementación en los territorios a partir de la revisión y unificación de los sistemas de información existentes.

Fuentes información actualmente disponibles a nivel de la categoría de contexto

1) Factores de riesgos 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 DDHH y DIH 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 desplazada en el municipio: dato recolectado por Acción Social (para el caso de población desplazada inscrita en el 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 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

Podría pensarse como una fuente de información potencial para esta categoría, 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. Sin embargo, para pensar en un ejercicio inicial que cuente con las fuentes de información existente, sería necesario hacer una revisión de las respuestas dadas por los entes territoriales a los Autos 052 de 2008, Ley 1190 de 2008 y Auto 007 de 2009. Las variables sobre las que se podría encontrar información inicial y preliminar en estas fuentes son: 12) Existe una política territorial para asegurar la atención a la población desplazada. 13) existencia y funcionalidad de medios e instancias de Coordinación (Comités, Mesas y PIUS). 14) Articulación PIU a planes de desarrollo territorial. 15) Inclusión de la atención integral a la población desplazada en Plan de Desarrollo con enfoque diferencial. 16) Diferenciación de programas para la atención específica de la población desplazada. 17) Inclusión de la atención integral de la población desplazada en los planes sectoriales. 18) Funcionario responsable del tema de desplazados como funcionario coordinador.

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

19) Tanto el volumen de los recursos del sistema general de participaciones –SGP–, como la 20) categoría fiscal del municipio y 21) la situación fiscal determinada de las Entidades Territoriales acogidas a la Ley 550 de 1999 son datos con que cuenta el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Sucedería lo mismo que en el caso de las variables en la categoría anterior cuando se indaga sobre la asignación presupuestal de los municipios para la atención al desplazamiento, pues como aún no se posee 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, podría usarse como fuente de información al Sistema de Información del Ministerio del Interior y de Justicia, específicamente aquellas variables que preguntan por: 22) las instancias de coordinación (PIU, Comité) y 23) los convenios inter-administrativos 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 con la única información que se cuenta es la recogida por Acción Social-UTEC, 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

La variable 24) cantidad de recursos propios asignados por la entidad territorial para la atención de la población desplazada es una de las variables sobre la cual se puede encontrar información en el Sistema de Información del Ministerio del Interior y de Justicia, además de otras variables como 25) participación efectiva de las organizaciones de población desplazada

en las distintas instancias de coordinación, 26) participación efectiva de las OPDs en el proceso de diseño e implementación de las estrategias de promoción y coordinación, y 27) participación con enfoque diferencial.

Con todo ello, corresponde decir que sería necesario hacer una revisión de las diferentes respuestas que los entes territoriales han suministrado, identificando 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.

3.1.2 Construcción de un Índice de Corresponsabilidad

A. Principios de organización territorial: coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad

La aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad se da a partir de la existencia 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, traduciéndose 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*".

Los linderos entre uno y otro principio son poco claros, pues todos ellos suponen desarrollo de la autonomía territorial y descentralización, todos buscan la realización de los fines del Estado y todos suponen la intervención conjunta de los distintos niveles territoriales.

- **Principio de Concurrencia**[8]

La concurrencia, como expresión del Estado Democrático, se refiere a un proceso de participación sin imposición de ninguno de los niveles, en el cual todos éstos tienen competencias comunes en un mismo asunto y 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 competencias 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*

[8] Sobre el principio de concurrencia pueden consultarse las Sentencias C–983 de 2005, C-1051 de 2001, de la Corte Constitucional.

conjunta. Pues, puede ocurrir que el interés de que se trate, sea tanto nacional como local, es decir que las competencias sean concurrentes."[9]

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 la competencia sólo se cumple o 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 Complementariedad**[10]

A diferencia del principio de concurrencia, 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. Esta diferencia es, en todo caso, bastante sutil si se tiene en cuenta que en 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 en el orden nacional cumplen diversas entidades, a fin de lograr los cometidos estatales.[11] 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 independiente.[12]

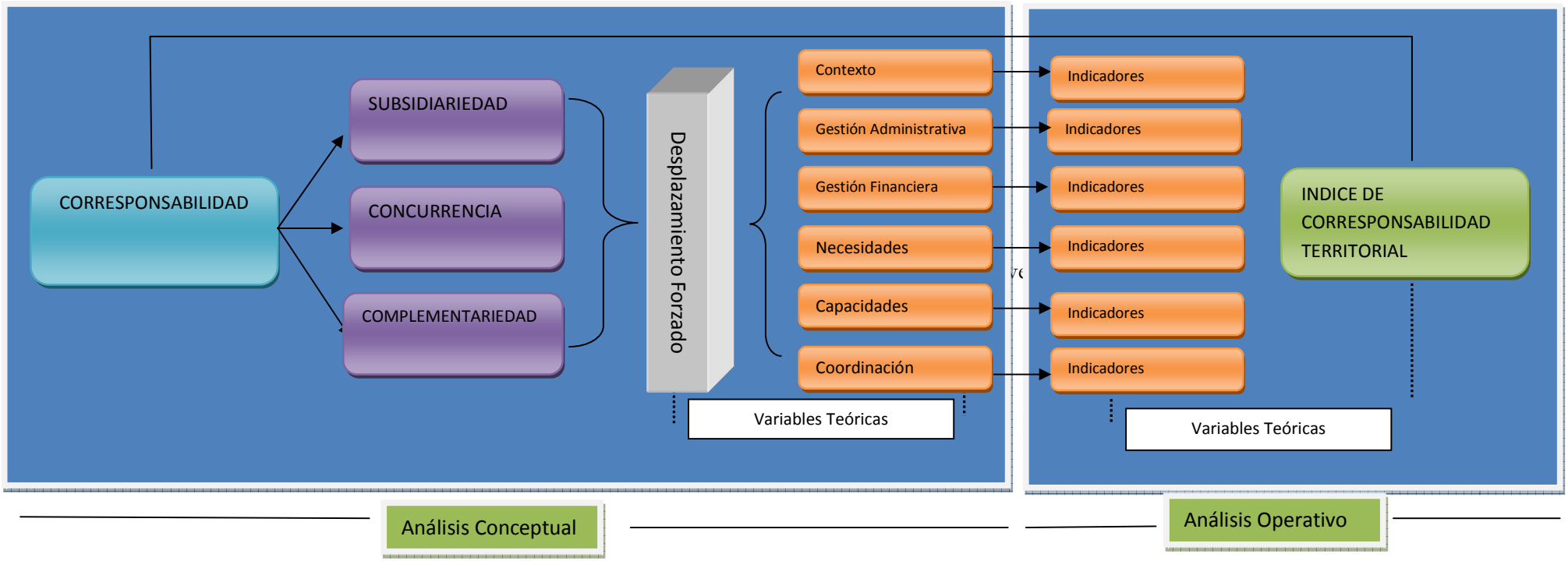
En este sentido, la aplicación del principio impone como condición de actuación del nivel superior, que el caso particular rebase las capacidades institucionales de que disponen los órdenes territoriales inferiores para su atención. Así, el "*municipio hará lo que puede hacer por sí mismo, y que únicamente en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central, como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia*"[13] (Subrayas fuera de texto).

---

[9] Ibíd.
[10] Sobre el principio de complementariedad pueden ser consultadas la Sentencias C-295 de 1995, C–1146 de 2001 de la Corte Constitucional.
[11] Corte Constitucional, Sentencias C - 1187 de 2000 y C-1258 de 2001.
[12] Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-1187 de 2000, MP: Fabio Morón Díaz.
[13] Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

Diagrama 3
Proceso de operacionalización del índice de corresponsabilidad



Partiendo del desarrollo del análisis conceptual (fase 1) propiamente elaborado sobre el concepto de corresponsabilidad, en donde el abordaje teórico solo 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. Ya ubicadas las dimensiones será un paso fundamental identificar aquellas variables que puedan medirse empíricamente, lo que las convierte en indicadores. En este terreno se entra propiamente a la cuantificación de dichas variables que deberán ser ponderadas según criterios objetivos que respondan 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 abordarlo 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 ACNUR (2007), 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 a la no consideración no sólo de la inter-relación entre los principios, sino además 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. Dicho índice hace referencia a una variable unidimensional que es el resultado de la síntesis de las múltiples dimensiones asociadas al fenómeno de 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.

3.1.3 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 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: a) la capacidad fiscal e institucional de las entidades territoriales, b) la relación existente entre la población desplazada y la población total de las entidades territoriales y c) el índice de necesidades básicas insatisfechas a nivel de las entidades territoriales.

3.1.4 El protocolo de corresponsabilidad como referente para la reformulación del Plan Nacional y los PIUs 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 PIUs 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.

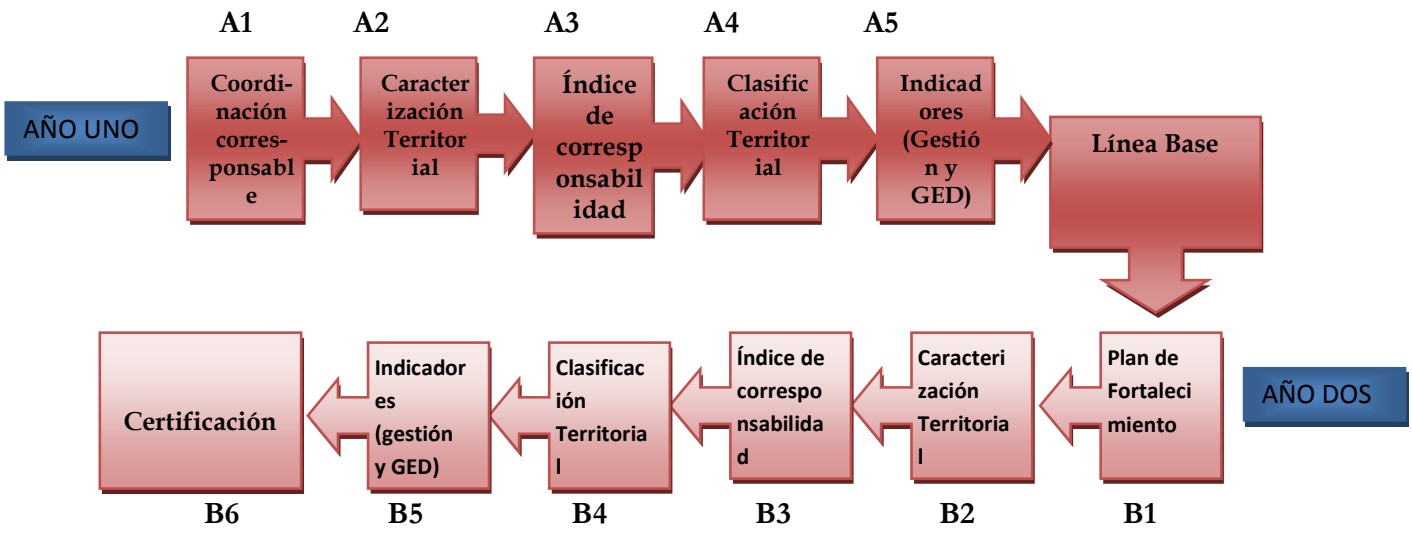
El Plan Nacional de Prevención y Atención y los PIUs, teniendo como parámetro el Protocolo de corresponsabilidad, serán diseñados y reelaborados teniendo en cuenta los siguientes criterios:

(i) Los ámbitos de competencia en la ejecución
(ii) Los objetivos, metas, o resultados, a corto, mediano y largo plazo, con sus respectivos indicadores de desempeño.
(iii) Los plazos estimados para el logro de los resultados
(iv) Las condiciones materiales y organizacionales para el cumplimiento de los compromisos con gobernadores y alcaldes
(v) Las responsabilidades de actores en la ejecución y el control de la gestión
(vi) El cronograma de transferencia de recursos con base en la aplicación de los principios de organización territorial
(vii) Las obligaciones de recolección y divulgación oportuna de información pertinente
(viii) Los indicadores de evaluación de la gestión y de GED.
(ix) Presupuesto anual desagregado a nivel de los derechos

Teniendo como referente el Protocolo de Corresponsabilidad, los CTs pueden ser instrumentos reales 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 PIUs. 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.

4. 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 han de implementar los mecanismos necesarios para hacer seguimiento a la coordinación y a la eficacia de las políticas públicas nacionales y locales, para poder determinar si efectivamente se está avanzando o no en el logro de estos objetivos. Por lo tanto, se debe disponer de indicadores que den cuenta del desempeño, de la coordinación y también de los resultados, es decir, de 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, previo a la implementación de la evaluación.

4.1 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 son los de valorar si están dadas las condiciones para la superación del ECI en la situación de la población desplazada en materia de Gestión.

a. Indicar a las entidades territoriales aquellos ejes estructurantes que posibiliten el mejoramiento efectivo de su desempeño y de su coordinación frente a la atención al desplazamiento forzado.
b. 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.

c. Servir como criterios para la certificación promulgada en el Auto 007 de 2009 referente a la Sentencia T-025 de 2004.

4.2 Diseño de los indicadores de gestión (desempeño y coordinación)

4.2.1 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 coordinación[14].

A. 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.

B. 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.

4.2.2 Definición de las variables

Definición de las variables de las unidades de análisis del desempeño

A. 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 tenga incorporada a su estructura organizacional un diseño y un desarrollo reglamentario de la política pública para la atención del desplazamiento forzado. Las variables de interés que son consideradas propiedades fundamentales para este diseño son:

[14] Ver diagnóstico de desempeño y coordinación institucional realizado para este mismo proyecto por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

- 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.

B. 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 OPDS en la formulación de políticas públicas.
- Sistema de Registro de atención a la población desplazada

C. 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 que son 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.

D. 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 que son 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

A. 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. Las variable de interés que es fundamental para esta evaluación es:

- Articulación institucional

B. 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 de coordinación. Las variables de interés que son fundamentales para esta evaluación son:

- Coordinación con concurrencia.
- Coordinación con complementariedad.
- Coordinación con subsidiaridad

4.2.3 Indicadores

En los anexos 2 y 3 se incluye una propuesta inicial de indicadores de gestión.

4.2.4 Criterios de valoración del desempeño y la coordinación

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 en sí 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 posibiliten valorar tal nivel de cumplimiento.

La escala de valoración acá planteada comporta 5 niveles con sus respectivos criterios, a saber:

NIVELES ESCALA DE VALORACIÓN	
NIVELES	**CRITERIOS**[15]
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

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

DISTRIBUCIÓN GENERAL DEL PUNTAJE	
TÓPICO	**PUNTAJE**
Desempeño	50 puntos
Coordinación	50puntos

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)

Ahora, los 50 puntos tanto del Desempeño como de la Coordinación se distribuyen entre sus diferentes variables (10 variables en el Desempeño y 6 en la Coordinación), de tal forma que cada variable quede con un puntaje que pueda ser descompuesto en 5 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:

[15] Pérez Murcia, Luis Eduardo. El Estado de cosas inconstitucional en la política pública de atención a la población desplazada. En Desplazamiento forzado: Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional. Tomo I, Bogotá, 2008.

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 AIPD 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 5 o 10 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 de estas:

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 cual nivel de puntaje le corresponde según el porcentaje logrado.

El total de **Indicadores de Gestión** formulados son 50, de los cuales, 32 son *indicadores de desempeño* y 18 son *indicadores de la coordinación*, con los cuales se asume 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.

5. PROCESO DE CERTIFICACIÓN

La certificación se incorpora al Sistema Integrado de Corresponsabilidad, entendida como un mecanismo que actúa en doble vía: de un lado, verifica o no 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, en cuanto sirva 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 referir a la transferencia de recursos adicionales a los ya asignados por el Sistema General de Participaciones, que correspondan con la gravedad y magnitud de la problemática 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, acorde con la definición 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 los cuales se les asigna un papel en desarrollo de 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 subsidiaridad.

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 competencias es necesaria la construcción de tareas realizables sobre las que se haga seguimiento a cada uno de los responsables.

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 en la medida y 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 GED de la población en situación de desplazamiento. Frente a esta situación, se desprenden 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 hacia las ETs, 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, sin lo cual 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 período 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 la ejecución de las diferentes acciones comprendidas en éstas. Para exponer la forma como se inicia con la ejecución del SIC, se tomarán los dos primeros periodos (A) y (B), los cuales están

conformados por diferentes momentos. La duración de cada momento dentro de un periodo dependerá del tiempo requerido para la realización de cada acción, que en todo caso 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 de ellos **(A1)** debe desarrollarse, a partir de los criterios de corresponsabilidad, la fase de *coordinación corresponsable*, dejando definidas, mediante instrumentos legales, las responsabilidades, competencias y facultades. Esta 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)** se deberá realizar la *caracterización territorial,* que deberá responder a patrones homogéneos de caracterización, la cual es requisito para pasar al momento **(A3).** En este momento tiene lugar la construcción del *índice de corresponsabilidad*, que permitirá la aplicabilidad de los principios territoriales en el momento **(A4)** mediante la *clasificación territorial.* Del mismo modo, finalizando este periodo podrá iniciarse la fase de seguimiento mediante la aplicación de la batería de indicadores **(A5)**, que para este primer periodo 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 empiece a operar el SIC.

El segundo periodo **(B)** (año dos), cuenta con seis momentos: en el inicial **(B1)** se deberá implementar un *plan de fortalecimiento* institucional que prepare a los territorios para la certificación. En el segundo momento **(B2),** al igual que en el año uno, se deberá realizar la *caracterización territorial,* y en el tercer momento **(B3)** se adelantará la construcción del *índice de corresponsabilidad,* que permitirán 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 desarrolla nuevamente la fase de seguimiento por medio de los *indicadores* y se da paso al momento final **(B6)**, que consiste en la *certificación o decertificación territorial*, pero esta vez comprende su doble dimensión: sancionatoria además de correctiva.

Una vez que 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 similar de fases al periodo anterior, y así sucesivamente, año tras año.

6.FINANCIACIÓN

Así, es necesario establecer unos fondos suficientes, sostenibles y asignables bajo reglas automáticas dadas por ley mientras persista la crisis del desplazamiento forzado en el país. Los mismos pueden centralizarse y manejarse mediante la constitución de una subcuenta especial del Fondo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada teniendo en cuenta los criterios, las fuentes de financiación, las partidas y los criterios de distribución que se exponen en este escrito, y que son concordantes con el proyecto de decreto reglamentario.

Las exigencias de la Corte Constitucional al Gobierno Nacional para superar el ECI y avanzar hacia el GED de la población desplazada han derivado avances en la identificación sistemática de las causas, características y efectos socioeconómicos del fenómeno, en la estimación sobre el número de víctimas, de sus necesidades y de los costos para su atención, así como en el posicionamiento de esta problemática en la agenda pública actual a pesar de no figurar entre las primeras 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 dadas por ley y decreto mientras persista la crisis del desplazamiento forzado en el país. Los mismos pueden centralizarse y manejarse mediante la constitución de una subcuenta del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-FNAIPD manejada por el Departamento Nacional de Planeación-DNP, y que sería organizada según las reglas dadas por un comité administrativo, que a su vez representa 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.

6.1 Antecedentes y justificación

6.1.1 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: a) Alimentos esenciales y agua potable, b) alojamiento y vivienda básicos, c) vestido adecuado y d) servicios médicos y saneamiento esenciales. Así mismo, en la Sentencia T-025/2004 especificó los derechos mínimos que deben ser satisfechos por parte del Estado: a) El derecho a la vida, b) El derecho a la dignidad, y a la integridad física, psicológica y moral, c) El derecho a la familia y a la unidad familiar, d) El derecho a la subsistencia mínima, e) El derecho a la salud, f) El derecho a la protección, g) El derecho a la educación, h) El derecho al apoyo para el autoabastecimiento, y i) 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 de atención 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 condiciones de la emergencia, como son: atención

sicológica, 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 (3) más, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-278 de abril de 2007, declaró inexequible la palabra "máximo" y la frase "excepcionalmente por otros tres (3) más", explicando 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 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 implica 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.

6.1.2 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, deben 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, deben arbitrarse recursos públicos y desarrollarse acciones para disminuir su vulnerabilidad, así como diseñar y ejecutar políticas específicas para ellas 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 (1998).

Por otra parte, las restricciones fiscales del país son estructurales, originadas desde los años noventa por la combinación de los cambios configurados por la apertura económica, la profundización de la descentralización y la ampliación del reconocimiento de derechos que planteó la Constitución de 1991. Aunque hoy, dada la recesión, las finanzas públicas, en todos los niveles, están resentidas, lo cual implicará necesariamente ciertos ajustes se requerirá la aplicación de un criterio de corresponsabilidad de las entidades territoriales en la financiación de la atención de las victimas del desplazamiento.

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, llegando 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, así como al tiempo han logrado aumentar la inversión per cápita. Prácticamente en la totalidad de los mayores municipios receptores de desplazados 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 mil, $2,4 millones y $1,4 millones, respectivamente, cuando la tributación per cápita fue, en su orden, de apenas $116 mil, $100 mil y $67 mil.

En resumen, con algunas restricciones por estimar, dada la actual coyuntura, la situación fiscal de la Nación y de las entidades territoriales, así como la potencialidad de las regalías, permiten pensar en la existencia de un relativo espacio fiscal para darle cabida a un cierto financiamiento de la política pública sobre el desplazamiento forzado.

6.2 Criterios que conviene tener en cuenta para la constitución de la Subcuenta Especial del Fondo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada

6.2.1 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 renuncias 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 costos en educación y salud (excepto salud pública) en los que se debe incurrir para atender 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, independientemente de cualquier consideración sobre sus características, aparte de las que contemplan las reglas de descentralización, en particular en lo que tiene que ver con el criterio de focalización del gasto público social.

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 deben diseñar los mecanismos efectivos para el debido traslado de los recursos del SGP entre las entidades territoriales.

6.2.2 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.

6.2.3 Asignación de los recursos por necesidad

La consideración de la transitoriedad de la Subcuenta Especial del FNAIPD influye 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, tendrían que establecerse el censo de personas desplazadas con corte a cada 31 de diciembre para apropiar las partidas, así como un aumento "esperado" de dichos censos al final de la vigencia presupuestal, de la manera en que se apropian las partidas para educación, incluidas en el SGP, según la matrícula al corte del vigencia anterior y la ampliación esperada de la misma al fin de la vigencia objeto del presupuesto.

Como el fenómeno del desplazamiento se caracteriza por flujos no planeados de personas que se movilizan de una jurisdicción a otra, demandando servicios y atención de emergencia en el lugar de llegada, lo razonable es que las autoridades de los lugares de llegada demanden ante el la Subcuenta Especial del FNAIPD los recursos necesarios para atender el número neto de personas desplazadas con corte al fin 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 adelante[16].

---

[16] 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" porque ello, además de la restricción derivada del principio de anualidad presupuestal, 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.

6.2.4 Corresponsabilidad y subsidiariedad

El desplazamiento forzado es producto del conflicto armado y es un problema del Estado Nacional. Con todo, por una parte, dicho conflicto tiene dimensiones y características diferenciadas regionalmente, que sugieren algún trato diferenciado 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.

6.3 La constitución de la Subcuenta Especial del FNAPD

6.3.1 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 jurídica administrada por el Ministerio del Interior. En 1999 el Decreto 1547 trasladó la administración del citado fondo a la Red de Solidaridad, hoy Acción Social.

Por ello, es recomendable que la administración del Fondo esté en manos de un ejecutor diferente del que opera 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, que son dos factores de incidencia adversa sobre el monto de los recursos requeridos y su estabilidad a lo largo del tiempo.

En este marco, Acción Social coordina la gestión gubernamental sobre la población desplazada, pero también hace lo correspondiente con los demás programas oficiales de inversión social. Esta congestión de funciones no luce conveniente para que la política de restablecimiento de derechos de dicha población tenga resultados eficaces, dada la emergencia, especificidad y magnitud de sus necesidades. Por ello, es recomendable establecer una subcuenta de dicho Fondo que sea administrada por un ejecutor diferente del que opera los programas sociales, factor que contribuirá a 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, que son dos factores de incidencia adversa sobre el monto de los recursos requeridos y su estabilidad a lo largo del tiempo. Dicha subcuenta del FNAIPD debería contar con especificaciones precisas para atender a la población victima del desplazamiento forzado, y ser manejada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, tener unas fuentes de recursos combinadas de la Nación y de las ETS a través de la cofinanciación regladas 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.

6.3.2 El proyecto de Decreto

El establecimiento de la Subcuenta Especial del FNAIPD puede fundamentarse constitucionalmente en dos premisas básicas, a saber: a) la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189º de la Carta, pues se trata de desarrollar las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 para contribuir a su cumplimiento, y b) la competencia presidencial para modificar estructuras de organismos nacionales y para distribuir asuntos entre ellos, contemplada en los numerales 16 y 17º de la Constitución Político. Esto por cuanto se trata de variar parcialmente la administración del Fondo creado por la Ley 387 de 1997, confiándole la administración de una Subcuenta del mismo 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 del presente documento se incluye el proyecto de Decreto tendiente al establecimiento de la Subcuenta Especial del Fondo de Atención Integral a la Población Desplazada –FNAIPD.

6.3.3 Una aproximación a las necesidades de recursos para atender la población desplazada existente a fines del 2010.

En el Anexo 5 del presente documento se incluye una aproximación a los recursos requeridos para atender las necesidades de la población desplazada hasta finales del año 2010. Estos recursos 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 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 CID para la Comisión de Seguimiento durante los meses de Julio y Agosto del 2008.

Como se observa en el Cuadro 1 de 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 a la que se ha venido haciendo referencia, se requiere que el gobierno establezca un programa de mediano plazo garantizando los recursos, mediante la apropiación de vigencias futuras de manera tal que pueda lograr de manera gradual en un plazo razonable, subsanar la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado.

6.3.4 Fuentes de financiación

A. Presupuesto actual: Se debe destinar a la subcuenta especial de FNAIPD establecido por 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 dependan 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 y genera incentivos al fraude fiscal. Así, dicha exención debe ser eliminada y parte de la recuperación de su recaudo puede contribuir al fondeo de 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 quedó permanente, ha sido objeto de críticas por distorsionante y por su elevado nivel al haberse subido su tarifa del 2 por mil al cuatro 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: Los municipios y departamentos deberán contribuir conjuntamente con un porcentaje determinado como, por ejemplo, el valor de la línea de pobreza –LP– por persona desplazada que haya sido expulsada de su jurisdicción. Este aporte se justificaría tanto por corresponsabilidad 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 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: Las falencias en el control del uso de los recursos derivados de regalías han originado desvíos de su asignación, en el sentido de inversiones de poco impacto social, cuando no en el caso de desvíos dolosos. De manera, que es urgente hacer más estricta la reglamentación del uso de las regalías por parte de las entidades territoriales. Así, la disposición que establece su destino 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.

Por lo demás, dadas las desviaciones de recursos, podría no ser significativo el sacrificio fiscal que pueda significar para las entidades territoriales la redirección de las regalías. No se puede perder lo que efectivamente no se ha recibido. Por ello, 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:

a) Se descuentan las partidas correspondientes a Fonpet e interventorías DNP.

b) 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 corresponde 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 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". De manera que el desplazamiento forzado es consustancial al conflicto que motiva la aplicación de la política de seguridad democrática.

Así las cosas, en más de seis años que lleva la ejecución de la política de seguridad democrática no se justifica que el desplazamiento siga en aumento. Por lo cual, parece completamente razonable disponer del 30% de su presupuesto para contribuir a la financiación de la política frente al desplazamiento forzado.

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 enajenación de las mismas para cofinaciar políticas como la 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 observa en el Cuadro 1 del Anexo 6, el total de las fuentes en un periodo de cinco años, es decir hasta el 2014, totalizaría la suma de $28,2 billones, lo que alcanzaría para cubrir aproximadamente sólo las necesidades de la población desplazada hasta fines 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 aún 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 requerirín 5 años para cubrir las necesidades sin incluir el lucro cesante de las tierras abandonadas o forzadas a dejar en abandono, o de hasta 15 años si se incluyera, como así debiera hacerse, el lucrocesante, 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, un porción de las ganacias del Banco de la República o del endeudamiento externo, entre otros, además de buscar por todos los medios posibles que los victimarios se encarguen de la reparación de sus víctimas.

6.3.5 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 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 otra zona del país. La estabilización socioeconómica implica la entrega de tierras (o devolución), soluciones de vivienda, programas para generación de ingresos (capacitación en oficios para redefinir el perfil ocupacional de las cabezas de familia y proyectos productivos).

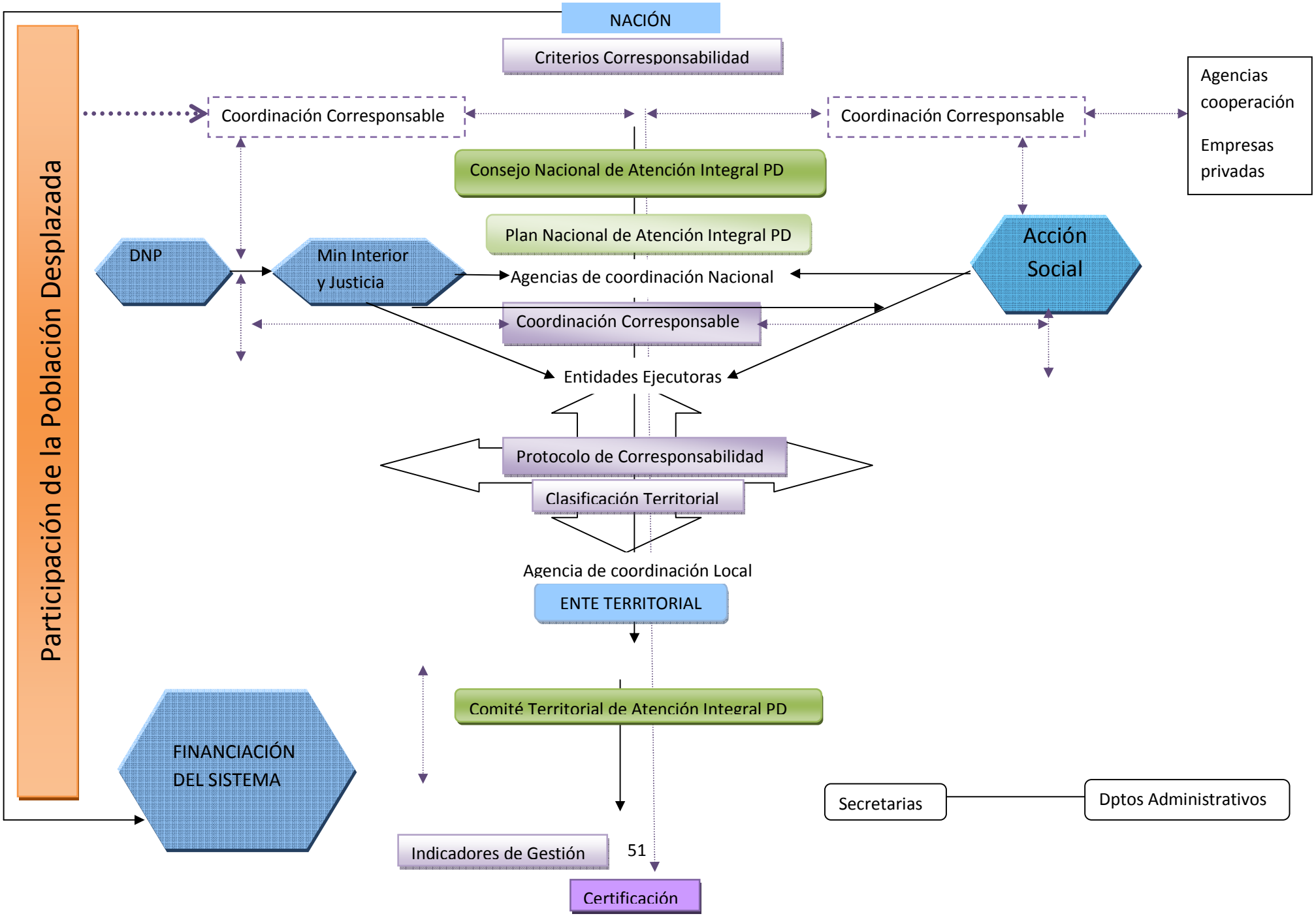
La partida para estabilización socioeconómica se divide en tres subcuentas: Tierras y vivienda, capacitación para el trabajo, y proyectos productivos.

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

6.3.6 Criterios de distribución

Se deberán reglamentar criterios de distribución de las partidas que conforman el FTRD, de acuerdo con los propósitos particulares de cada una de ellas.

SISTEMA INTEGRADO DE CORRESPONSABILIDAD (SIC)



ANEXO 1

FUNCIONES DE COORDINACIÓN: ENTIDADES RESPONSABLES

A. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia deberá verificar el cumplimiento de las obligaciones impartidas a Alcaldes y Gobernadores, siendo su obligación informar a la Procuraduría General de la Nación sobre el in Para lograr la vinculación activa del sector empresarial colombiano cumplimiento en que incurran éstos y dará traslado de la información presupuestal a la Contraloría General de la República para lo de su competencia (Decreto 1997, 2009:2).

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) determinarán 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 (Ley 1190, 2008:1).

A su vez, deberá sistematizar, analizar y divulgar la información enviada por los Alcaldes y Gobernadores sobre los avances y dificultades de los 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, Nos. 176 de 2005, 334 de 2006 y 007 de 2009 (Decreto 1997, 2009:2).

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 SNAIPD competentes, cuando lo considere necesario (Decreto 1997, 2009:3).

B. Acción Social

Acción Social es la entidad coordinador del SNAIPD en todos sus niveles. Por ello, esta entidad debe promover entre todas las instancias y entidades que conforman el SNAIPD 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 comunitarios (UTeC, 2007:50).

Acción Social, una vez recibidos los informes de los entes territoriales sobre las acciones adelantadas para atender a la población desplazada, emprenderá las acciones 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 (Ley 1190, 2008:2).

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 Sistema (Auto 007, 2009:5).

Será responsabilidad de Acción Social ejercer las siguientes funciones: (i) 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. (ii) Promover en los territorios la articulación, inclusión e implementación del PIU en los Planes de Desarrollo y Planes Operativos de Acción. (iii) 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. (iv) 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 (Decreto 1997, 2009:3).

Además, deberá promover la creación de CTs 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 forzado (UTeC, 2007:50).

C. Departamento Nacional de Planeación

El DNP deberá ejercer las siguientes funciones: **(i)** 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. **(ii)** 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. **(iii)** 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. **(iv)** 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– (Decreto 1997, 2009:3-4).

D. 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 deben 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 nacional (UTeC, 2007:16).

Así, será responsabilidad de los Alcaldes y Gobernadores ejercer las siguientes funciones: (i) Coordinar entre si 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. (ii) Incluir en los proyectos de presupuesto anual presentados para aprobación de las Asambleas Departamentales y Consejos Municipales o Distritales, las partidas necesarias para atender el PIU de acuerdo con la disponibilidad de ingresos del departamento o municipio. (iii) 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. (iv) Diseñar y coordinar las acciones que garanticen el GED de las poblaciones retornadas, reubicadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones. (v) Crear y garantizar el funcionamiento continuo del Comité de Atención Integral a la población desplazada. (vi) 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. (vii) 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. (viii) Identificar la oferta nacional de las entidades del SNAIPD en el marco de los Comités de Atención Integral a la población desplazada. (ix) Garantizar la existencia y el funcionamiento permanente de los Comités Departamentales y Municipales de At Para lograr la vinculación activa del sector empresarial colombiano ención a la Población Desplazada –CDAIPD y CMAIPD, respectivamente– y las mesas temáticas. (x) Garantizar el diseño e implementación del PIU como herramienta práctica, actualizada y concertada de atención integral a la población en situación de desplazamiento. (xi) Crear mecanismos que aseguren la atención integral de la población desplazada en su jurisdicción (Decreto 1997, 2009:4-5).

ANEXO 2

INDICADORES DE DESEMPEÑO **Unidad de análisis 1** Diseño y desarrollo reglamentario de la política para la atención del desplazamiento forzado.		
VARIABLES	**1.INDICADORES**	**FÓRMULAS / UNIDADES DE MEDIDA**
Identificación y apropiación de competencias y funciones.	% 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 PIU a sus planes.	# 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 PD con enfoque de derechos y diferencial, que permitan determinar sus características, sus afectaciones y las condiciones de vida de este grupo poblacional	Booleano: Si 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: Si 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: Si 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: Si 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: Si o No
Funcionamiento institucional.	La entidad territorial cuenta con un plan para su adecuación institucional en función de la atención del desplazamiento forzado.	Booleano: Si o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 2: Asignación y ejecución presupuestal de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.		
VARIABLES	***2. INDICADORES***	**FÓRMULAS**
Apropiación de recursos propios o de gestión para la atención a la población desplazada.	% 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 según derecho.	Booleano: Si o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 3: Implementación de la política pública para la atención del desplazamiento forzado.		
VARIABLES	***3.INDICADORES***	**FÓRMULAS**
Información y acceso.	% de PD y/o de HD que queda por fuera de los programas de atención a la PD desarrollados en el municipio.	# 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 OPD en la formulación de políticas públicas.	% de OPDs que participan activamente en los espacios de discusión y construcción de alternativas de desarrollo para el territorio (incluye al Comité).	# de OPDs que participan activamente en los espacios de discusión y construcción de alternativas de desarrollo para el territorio / Total OPDs 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: Si o No

UNIDAD DE ANÁLISIS 4: Seguimiento y evaluación de la gestión y de la ejecución de la política.		
VARIABLES	***4.INDICADORES***	**FÓRMULAS**
Sistema de Información.	La Entidad Territorial cuenta con un sistema ordenado y sistematizado de información sobre la PD.	Booleano: Si 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: Si o No.

ANEXO 3

INDICADORES DE COORDINACIÓN

UNIDAD DE ANÁLISIS 1: Integralidad en la respuesta.		
VARIABLES	**INDICADORES**	**FORMULAS**
Articulación interinstitucional.	Porcentaje de programas y/o proyectos según 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 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 derechos para la PD desarrollados en la Entidad Territorial.

UNIDAD DE ANÁLISIS 2: Racionalización de los esfuerzos.		
VARIABLES	**INDICADORES**	**FORMULAS**
Coordinación con concurrencia.	% de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD con participación de entidades nacionales y que se desarrollan en el marco de los PIUs territoriales.	# de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD con participación de entidades nacionales y que se desarrollan en el marco de los PIUS territoriales / Total de acciones, proyectos, acuerdos, convenios para la PD desarrollados en el territorio.
Coordinación con complementariedad.	% programas para la PD del gobierno nacional desarrollados en el territorio en articulación con las administraciones territoriales y sus PIUs.	# de programas para la PD del gobierno nacional desarrollados en el territorio en articulación con las administraciones territoriales y sus PIUs / 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: Si o No.

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 REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus funciones constitucionales y, en especial, de las previstas en los numerales 11º, 16º, y 17o del artículo 189º de la Constitución Política y en el artículo 54º 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, 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 22º);

Que de manera expresa la misma 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 (parágrafo del art 22º);

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. 2º);

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 8º del artículo 12º del Decreto 2467 de 2005, en ejercicio de las facultades otorgadas por los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 54º 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:

ARTICULO 1º.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.

ARTICULO 2º.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 períodos de un año.

ARTICULO 3º. 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 podrán 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 2º del presente artículo.

8.Establecer los términos y condiciones bajo las 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.

ARTICULO 4º. 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 xx 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 5º. 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 RUPD, dirigida a satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada como alimentación, atención médica, alojamiento, atención sicológica, 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 permanencia de personas, y

3.Partida para Estabilización Socioeconómica que comprende tres subpartidas: tierras y vivienda, capacitación para el trabajo, y proyectos productivos. Esta última subpartida debe organizarse como una cuenta de capital rotativo, con el propósito de fondear, mediante

créditos en condiciones de favorabilidad financiera, proyectos de generación de ingresos materializados en la creación de microempresas rurales y urbanas.

4) Una 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.

ARTICULO 6º.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 007/09 de la H. Corte Constitucional.
   b)La población víctima del desplazamiento ubicada en cada municipio y su relación con la población total del mismo
   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 2º del artículo 2º 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 007/09 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, 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 4º 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 destinadas 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 7º 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.

ARTICUL0 7o. 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 exigen 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 en el orden nacional cumplen diversas entidades, 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.

ARTICULO 8º. 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 al número neto de personas desplazadas.

ARTICULO 9º.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 4º del artículo 6º 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.

ARTICULO 10º.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 PIUs territoriales, en el cual se deben 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.

ARTICULO 11º.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 indicar 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.

ARTICULO 12º.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.

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

Dado en Bogotá D. C., a los

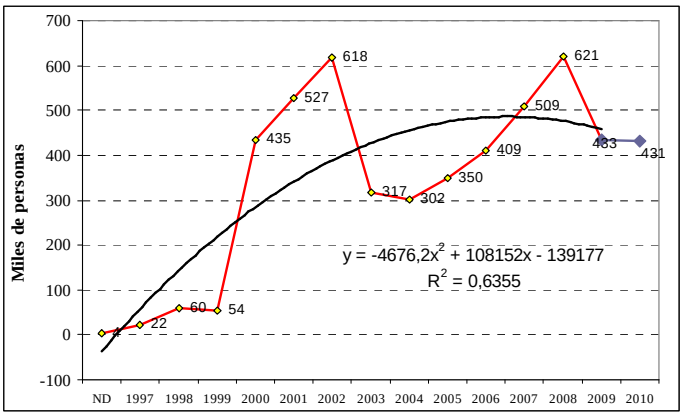
ANEXO 5

ESTIMACION 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 los registros del 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 hogares.[17]

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



Fuente: RUPD, Acción Social; Cálculos propios

[17] Si bien de la II ENV-2008 se dedujeron subregistros de 34% para personas y 28% para hogares, el RUPD para la época en que se hizo dicha encuesta tiene datos menores en todos los años a los del RUPD 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 victimas 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 subregsitros 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	EXPULSION		RECEPCION		DECLARACION		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; 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. En lo concerniente a la Estabilidad Socioeconómica-ESE, fase que demanda la mayor parte de los recursos, se precisa cada uno de los rubros utilizando para algunos rubros estimativos del DNP y para otros estimativos de la Comisión Nacional de Seguimiento apoyados en algunos de los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada-Julio 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 correspondiente de 2010 es de $134.445. La población beneficiaria corresponde a 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 con 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 las aquellas empezadas 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, asumiendo para este último año 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 registroRUPD. 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 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 registro RUPD. De igual manera, se incluyó la población desplazada de julio a diciembre de 2009, por los respectivos meses que 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 inflación causada más 3,5%. La población beneficiaria incluye además de la población desplazada en 2010 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 del 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 item 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% tiene libreta pero no cédula; entre tanto el 96% de las mujeres tiene cédula. En cambio en comparación, en el dominio de la población No 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, dando 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 a 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, en el informe de la Comisión de Seguimiento "El Reto Ante la Tragedia Humanitaria del Desplazamiento Forzado: Aplicar Política 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 los mismos para 2010, se le 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 941712 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. [18]

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 en 2010. De ésta población, se dedujo la que según la encuesta recibió capacitación y se encuentra trabajando, empleado o independiente, en la actividad objeto de capacitación, a saber: con menos de 2 años de desplazado 26,8%, entre 3 y 4 años de desplazado 20,1%, entre 5 y 6 años de desplazado el 10% y con 7 a más años de desplazado el 11,8%[19]

Generación ingresos rurales y urbanos: los recursos asignados para este propósito se diferencian de los demás rubros tanto de AHE como de ESE. Esto porque esos recursos deben asignarse al FNAIPD en calidad de capital para fondear 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, podría ser el fondeo de microempresas rurales y urbanas dirigido 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 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 que dicho informe reportó sobre las tierras que de acuerdo con la II ENV-2008 fueron abandonadas y/o usurpadas, actualizado a pesos de 2010. 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

[18] 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.

[19] Los datos relacionados con capacitación se extrajeron de la I Encuesta Nacional de Verificación, puesto que en la segunda encuesta no se realizó la pregunta correspondiente.

ENV-2008 (mitad 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 estos, los que abandonaron dichas tierras (94%); el resultado de los hogares así obtenido se multiplicó por el valor promedio que de acuerdo con la encuesta valían las tierras abandonadas actualizado a 2010.

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. Estos 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, obteniendo así un valor de $43,3 billones [20]. A esto se le adicionó el costo del dinero a través del tiempo.

[20] 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 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%	Tesa 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	5.982	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	68.769	468.326	5.832.019	0,134	780.294
2009	47.991	516.317	6.429.652	0,087	561.420
2010	47.737	564.054	7.024.120	0,043	300.247
Subtotales			**43.318.688**		**9.403.079**
Total lucro cesante				**52.721.768**	

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 psicosocial	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 rural	Hogares	3.090.000	Una vez	1	340.573	1.052.372
Generación ingresos Urbano	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 apropiar para el FNAPD (en este escenario).

Aporte de un punto porcentual del Gravamen a los Movimientos Financieros: la cifra de $840,5 mil 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 mil millones.

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 $844,2 mil millones anuales de 2010 se estimó de la siguiente manera:

a) Se descuentan las partidas correspondientes a Fonpet e interventorías 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 corresponde 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 fondear 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 $719,2 mil 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 considerar 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 Gravámen 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 2004-Abril 2007.

CODHES. (2008) Desplazamiento forzado: Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional. Tomo I. Bogotá, 2008.

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, enero 15 de 2008. Consultado en la página web: www.viva.org

Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia. Competencias institucionales DF (1). 2008. Documento de trabajo.

Congreso de la República. Decreto 2569 del 2000.

Congreso de la República. Ley 1190 de 2008.
Constitución Política de Colombia. Artículos. 1º, 209 y 287.

Coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – [ACNUR], Marzo, 2007. Versión preliminar sin publicar. Bogotá.

Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

Corte Constitucional. Auto 007 de 2009.

Corte Constitucional. Auto 052 de 2008.

Corte Constitucional. Auto 177 de 2005.

Corte Constitucional. Auto 218 de 2006.Corte Constitucional. Auto 333 de 2006.

Corte Constitucional. Auto Nº 333 de 2006. Anexo 1. Bogotá.

Corte Constitucional. Sentencia C-1258 de 2001.

Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992.

Corte Constitucional. Sentencia C-497ª de 1994.

Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.
Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2009. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de Abril de dos mil nueve (2009). Magistrada Ponente (e): Clara Elena Reales Gutiérrez.

Domínguez Giraldo, Gerardo. (2001) Indicadores de Gestión: Un enfoque sistémico. Bogota, Biblioteca Jurídica DIKE, 3ed.

Fundación Social y Viva la Ciudadanía. (1995) Planificación de proyectos y diseño de indicadores. 2ed. Bogotá,.

HERNÁNDEZ, Pedro. (1999). Descentralización, Desconcentración y Delegación en Colombia. Editorial Leyer, primera edición. Págs. 31, 32, 49, 80.

Ministerio del Interior y de Justicia Dirección de Asuntos Territoriales y Orden Público-Grupo de Coordinación Seguimiento a los Departamentos y Municipios en Materia de Atención Integral a la Población Desplazada, 2007. Informe de Seguimiento y Análisis de los Esfuerzos Presupuestales y Administrativos de las Entidades Territoriales en Materia de Atención a la Población Desplazada Vigencia 2007. Bogotá, DC.

MURCIA PEÑA, Napoleón; y JARAMILLO ECHEVERRI, Luis Guillermo. (2002). Complementariedad Etnográfica Investigación Cualitativa: Una guía para abordar estudios sociales. Bogotá: Editorial Kinesis.

PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. (2008). El Estado de cosas inconstitucional en la política pública de atención a la población desplazada. En: Desplazamiento forzado ¿Hasta cuando un estado de cosas inconstitucional? Tomo I. Bogotá: Codhes.

Programa Mundial de Alimentos & Cruz Roja Internacional, 2007. Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: Respuesta Institucional local, condiciones de vida. 2007.

Quintero Uribe, Víctor Manuel. (1998). Evaluación de Proyectos Sociales. Bogotá: Fundación para la Educación Superior FES, 4ed, Bogotá.

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, Págs. 220-238.

RIVEROS, Héctor (2009). 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 *"¿Cómo superar el desplazamiento?: Jurisprudencia constitucional y políticas públicas en Colombia"* (C. Rodríguez, editor). Bogotá: Uniandes, mayo de 2009. Págs. 5, 27.

Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos, 2009. 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 de la sociedad civil a la sentencia T-025. 2009

Universidad de Antioquia. Instituto de Estudios Políticos, 2009. Estudio de caso: Medellín. Capitulo 4: caracterización institucional y de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado y desplazamiento forzado intraurbano.

Universidad de los Andes -Facultad de Derecho- Centro de Investigaciones socio-jurídicas (CIJUS), Mayo, 2009. Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada: Informe de respuesta al Auto 052 de 2008. Bogotá.

_____ Mayo, 2009. 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, 2009. Diagnóstico y propuesta sobre atención a la población desplazada: El desplazamiento forzado y la capacidad institucional: Falencias de una atención. Bogotá.

Universidad del Magdalena. Centro de Investigación para la Paz y la Convivencia, Centro de Investigación en Gobierno y Políticas Públicas, 2008. 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.

Universidad del Valle, Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, 2008. Respuesta institucional al Goce Efectivo de Derechos a la población en situación del desplazamiento forzado en el Sur Occidente Colombiano. Estudio de caso en los municipios de Buenaventura y Pasto: Informe Final presentado a la Comisión de Seguimiento de la Política Pública de Desplazamiento Forzado.

Universidad Nacional de Colombia, 2008. 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.