

Dirección de Estudios Sectoriales

89113-059-05

**“INFORME SOBRE AVANCES EN LA COORDINACIÓN Y
CORRESPONSABILIDAD ENTRE LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES
TERRITORIALES, EN MATERIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA
POBLACIÓN DESPLAZADA POR LA VIOLENCIA Y GARANTÍA DEL GOCE
EFECTIVO DE LOS DERECHOS”**

Elaboró: [Blanca María González Aldana
William René Carrillo Veloza]

Fecha: [Junio 28 de 2010]

Ubicación final: [Sedef065/docudes/2010/Liberados/Coordinación Desplazados 2010 Liberado]

Consolidó: [Ludy Jeannette Bacca Caicedo]

Fecha: [Julio 6 de 2010]

Revisión # 1: [Rafael Puerta Criales]

Fecha de la revisión: [Julio 15 de 2010]

Revisión # 2: [Jorge Antonio Jiménez Rodríguez]

Fecha de la revisión: [Julio 15 de 2010]

INTRODUCCIÓN

La situación del desplazamiento forzado se encuentra ampliamente diagnosticada; son muchos los estudios que se han realizado con el objetivo de comprender este fenómeno: origen, causas, actores, características y posibles soluciones. Sin embargo, para abordar el tema del cumplimiento de los principios básicos de coordinación, descentralización, subsidiariedad, y concurrencia entre la Nación y Orden Territorial, para brindar atención integral de la población afectada, se hace necesario retomar algunos aspectos de orden normativo y administrativo, para contextualizar la respuesta que el Estado ha dado de manera integral, en relación con las diferentes órdenes emitidas por la Honorable Corte Constitucional, en este sentido.

La Contraloría General de la República, realizó el seguimiento al cumplimiento de las actividades asignadas a las diferentes entidades obligadas a garantizar los derechos de la población desplazada tomando como punto de análisis los informes allegados a este órgano de control, por parte de éstas.

ANÁLISIS NORMATIVO

Es importante tener claridad sobre las obligaciones normativas y de carácter jurisprudencial que debe acatar el Estado, para atender adecuadamente a la población desplazada por la violencia.

Dirección de Estudios Sectoriales

Los antecedentes legales remiten a la Ley 136 de 1994, que si bien fue anterior a toda la normatividad referente al desplazamiento forzado, hizo referencia a la modernización, organización y funcionamiento de los Municipios y específicamente determinó los principios rectores del ejercicio de competencia, los cuales definió así:

a) Coordinación; se refiere a que las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias, deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones.

b) Concurrencia; cuando sobre una materia se asignen a los Municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente.

c) Subsidiariedad; cuando se disponga que los Municipios puedan ejercer competencias atribuidas a otros niveles territoriales o entidades, en subsidio de éstos, sus autoridades sólo entrarán a ejercerlas una vez se cumplan plenamente las condiciones establecidas para ellos, en la norma correspondiente y dentro de los límites y plazos fijados al respecto.

La misma norma establece que cuando por razones de orden técnico o financiero debidamente justificadas, los municipios no puedan prestar los servicios que les impone la Constitución y la Ley, las Entidades Territoriales de nivel superior y de mayor capacidad, deberán contribuir transitoriamente a la gestión de los mismos, por solicitud del respectivo municipio.

La Ley 489 de 1998, estableció normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y determinó que el principio de coordinación, es aquél, en virtud del cual, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales; en consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.

Dirección de Estudios Sectoriales

Por su parte, la Ley 921 de 2004, establece puntualmente que las entidades responsables de la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos para la atención a esta población, de acuerdo con el Plan diseñado por el Gobierno Nacional, en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la honorable Corte Constitucional.

Finalmente, la Ley 1190 de 2008, determinó igualmente órdenes puntuales respecto de la competencia y responsabilidades de las diferentes entidades.

En relación con el Ministerio del Interior y Justicia dispuso, que tiene la obligación de coordinar con los Alcaldes y Gobernadores, acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de las poblaciones retornadas o reasentadas que se encuentren en sus respectivas jurisdicciones.

Adicionalmente le ordena que en coordinación con Acción Social y el Departamento Nacional de Planeación, determine los mecanismos que aseguren que los comités municipales, departamentales y distritales, formulen e implementen los Planes Integrales Únicos, (PIU) y su articulación con los Planes de Desarrollo y los presupuestos locales.

No obstante, establece la Ley que la labor de coordinación es correlativa con las obligaciones de gobernadores y alcaldes municipales y distritales, a quienes les impuso una serie de obligaciones, entre las que se destacan: lograr mayores compromisos presupuestales y administrativos; definir metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación con cronograma, que permitan hacer seguimiento permanente a las acciones realizadas; efectuar evaluaciones periódicas para realizar ajustes a las estrategias diseñadas y diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales.

En conclusión, la Ley 1190 de 2008, pretendió que tanto las entidades como las instituciones Estatales se articularan de forma sistémica y coordinada, para responder adecuadamente a las grandes necesidades que esta población presenta, por su alto grado de vulnerabilidad.

Dirección de Estudios Sectoriales

Jurisprudencia

En relación con los principios que deben regir las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, la Corte Constitucional señaló su alcance en la sentencia C-1051 de 2001.

En efecto, en dicha providencia se realiza el análisis del artículo 288 de la Carta Política que dispone, que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial debe establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la Ley. La providencia en mención complementa los principios citados, de la siguiente manera:

Concurrencia: Implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, en el sentido que estas entidades deben intervenir en el "diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial."¹

Subsidiariedad: Cuando las entidades territoriales no tengan la capacidad institucional o presupuestal, o no puedan ejercer directa e independientemente determinadas competencias y responsabilidades que les conciernen, pueden recurrir a los niveles superiores, es decir, Departamento o Nación, para que éstos asuman el cumplimiento de esas competencias. En este caso, la Nación se encuentra en la obligación constitucional de colaborar con las entidades territoriales más débiles cuando éstas no pueden cumplir con sus funciones y competencias constitucionales y legales.²

¹ Sentencia C-201 de 1998, M.P: Fabio Morón Díaz.

² Sentencia C-1187 de 2000, M.P: Fabio Morón Díaz.

Dirección de Estudios Sectoriales

De otra parte, en la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional precisó que *“las autoridades territoriales competentes determinarán el volumen de recursos que destinarán a la atención de la población desplazada y definirán los programas y componentes prioritarios de atención que asumirán”*.

Ahora bien, en los pronunciamientos de seguimiento al cumplimiento de la citada Sentencia, la Corte en el Auto No. 177 de 2005, encontró que una de las causas que ha retrasado el avance hacia la superación del estado de cosas inconstitucional asociado al fenómeno del desplazamiento forzado, *“es la precaria e insuficiente coordinación de los esfuerzos presupuestales de las entidades territoriales y de la capacidad institucional nacional para efectuar seguimiento, adoptar correctivos, identificar avances, estancamientos o retrocesos y comparar los resultados alcanzados por las diversas entidades territoriales”*.

En este mismo sentido, en el Auto No. 218 de 2006, el Alto Tribunal identificó aspectos críticos en materia de desplazamiento, reiterando: *“que se encuentra la deficiente coordinación de las labores adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia con las entidades territoriales”*.

En el Auto No. 266 de 2006, la Corte ordenó a la Directora de Asuntos Territoriales y Orden Público del Ministerio del Interior y de Justicia, *“... la entrega inmediata de un documento en el que conste la estrategia de coordinación de las acciones territoriales para la atención de la población desplazada;”* entre otras.

Adicionalmente, en el Auto No. 052 de 2008, la Corte solicitó a todos los Gobernadores y Alcaldes, respuesta a doce preguntas, para lograr establecer el estado del desplazamiento en cada entidad territorial, y las acciones de prevención y mitigación asumidas por las autoridades territoriales para atender a la población afectada, así como, los resultados de las mismas, buscando un diagnóstico judicial del esfuerzo territorial, y observar entonces el nivel de avance, y superación del estado de cosas inconstitucional a nivel territorial.

Dirección de Estudios Sectoriales

En ese entonces, la Corte recibió un total de 332 respuestas³, 29 de los departamentos y 312 municipios. El grado de cumplimiento a lo solicitado fue muy bajo y se concluyó que aunado al “*bajo nivel de respuesta*”, existía “*un bajo nivel en la calidad de respuesta. Lo que conlleva a pensar que las entidades cuentan con una escasa información sobre la población desplazada que reside en sus jurisdicciones, y sobre las acciones que han venido realizando los gobiernos territoriales para atender esta situación*”.

Posteriormente, en el Auto 007 de 2009, la Corte Constitucional, manifestó que pese a que la sentencia T-025 de 2004 no impartió órdenes específicas para Alcaldes Municipales o Gobernadores Departamentales, ello no significa que tales autoridades territoriales no se encuentren obligadas a realizar acciones para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En el Auto citado, la Corte reconoce que con la Ley 1190 de 2008, se presentaron cambios y avances significativos respecto del involucramiento de las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional así como en la coordinación de las mismas.

En este Auto, la Corte determinó algunas órdenes dirigidas tanto al Ministerio del Interior, como al CNAIPD, a las entidades territoriales, y a Acción Social, en relación con la coordinación de la política de atención integral y protección de la población desplazada.

Fue entonces cuando la Corte determinó y ordenó respecto del *Ministerio del Interior*: (i) *que el Ministro del Interior y de Justicia debe ejercer directamente y bajo su responsabilidad, la coordinación entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales y las demás funciones que tiene este ente en materia de desplazamiento forzado, dentro del marco de regulación de la Ley 1190 de 2008; (ii) que el Ministerio del Interior y de Justicia debe señalar los municipios que requieren más apoyo para atender eficiente y eficazmente a la población desplazada, e indicar el por qué resultan prioritarios en materia de desplazamiento forzado*”.

En la misma providencia, la Corte le ordenó : *al... “CNAIPD” y las cabezas de las entidades públicas que lo integran, (i) apoyar a las entidades territoriales para que se*

³ Colombia contaba con un total de 1083 municipios y un total de 32 Gobernaciones.

Dirección de Estudios Sectoriales

atienda eficiente y eficazmente a la población desplazada, y que en aquellos municipios que por su precaria capacidad institucional no puedan atender a la población desplazada, las entidades que componen el CNAIPD deben aplicar el principio constitucional de subsidiariedad para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada,... (ii) *diseñar una política que permita involucrar y comprometer efectivamente a las entidades territoriales en la superación del estado de cosas inconstitucional y en el aseguramiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, política que debe ser formalizada mediante un acto administrativo.*

Igualmente la Corte ordenó al CNAIPD, *“expedir, a partir del 1 de abril del 2010, respecto de cada entidad territorial prioritaria, un certificado relativo a la suficiencia o insuficiencia de la contribución de cada una a la superación del estado de cosas inconstitucional. Finalmente, le ordenó que “al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales estableciera un procedimiento que permitiera hacer un seguimiento fiscal de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional”.*⁴

Respecto a la certificación, la Corte estimó que mediante este mecanismo el CNAIPD podría certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las deficiencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal, e igualmente, podrá descertificar a aquellas que se retrasan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Ahora bien, en el Auto No. 008 de 2009, la Corte ordenó entre otras cosas: *“ al Ministro de Hacienda y Crédito Público que envíe a la Corte Constitucional y a la Contraloría General de la Nación, 15 días después de la fecha en la que se apruebe el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, un informe en el cual señale el monto incluido en el Presupuesto de Gastos destinado exclusivamente a la atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, ejecutores y sus respectivos conceptos descriptivos. Ello, a partir de la estimación de los costos de la política de*

⁴ *Ibíd*em

Dirección de Estudios Sectoriales

atención a la población desplazada realizadas por el Departamento Nacional de Planeación, que tal como se ha señalado en las providencias de esta Sala al respecto, habrán de ser actualizadas de acuerdo a las modificaciones de la política y a los cambios en el número de personas a atender.”

Finalmente, la Corte Constitucional sobre el particular manifestó que: *“Acogerá la decisión del gobierno nacional de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, de no hacer recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y de mantener el nivel de ejecución presupuestal, sin perjuicio de posibles reajustes que se haga a ese presupuesto como resultado del replanteamiento de políticas o de adiciones presupuestales necesarias para garantizar los recursos necesarios para corregir las deficiencias detectadas.”*

RESULTADOS DE SEGUIMIENTO A LO ORDENADO POR LA CORTE

Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio de Interior y de Justicia, expidió la Circular No. 018 del 23 de febrero de 2009, con la cual solicitó a los Gobernadores y Alcaldes, la presentación de un informe contentivo de los lineamientos estratégicos y logísticos que diseñaron para atender a la población desplazada en sus jurisdicciones.

Además, la Entidad realizó la priorización de 255 Municipios, de acuerdo con la atención a la PD, identificando las Entidades Territoriales que requieren mayor apoyo para la atención eficiente y eficaz de la población desplazada. Para este proceso utilizó las fuentes secundarias soportadas en las Gestiones interinstitucionales para recolección de datos e información de las entidades que conforman el SNAIPD⁵.

Para la priorización territorial se tomaron dos categorías de análisis: capacidad de respuesta local frente a sus habitantes, en esta categoría se consideraron las siguientes variables: Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, categoría fiscal, asignación per cápita 2008 SGP, municipio acogido a Ley 550.

⁵ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional el Sistema de Información de Población Desplazada-SIPOD, Departamento Nacional de Planeación información presupuestal territorial, Departamento Administrativo Nacional de Estadística Datos de Población, Unidad Técnica Conjunta UTeC y Federación Colombiana de Municipios.

Dirección de Estudios Sectoriales

La segunda categoría de análisis es la dinámica de desplazamiento, dimensionando la magnitud de la expulsión y recepción de población. En esta categoría se estudiaron las siguientes variables: número de personas expulsadas en el municipio, número de personas recibidas en el municipio, índice de presión, índice de intensidad, índice histórico de presión IHP, índice histórico de intensidad IHI.

Ahora bien, la CGR cotejó las entidades territoriales priorizadas con las matrices de información entregadas por el MIJ. A partir de esta revisión se observa que no todos los Municipios priorizados reportaron información en la Matriz correspondiente, Tabla 1.

Tabla 1.

RESUMEN INFORMACIÓN MATRIZ – MUNICIPIOS PRIORIZADOS

DEPARTAMENTO	NO. ETP	MUNICIPIOS PRIORIZADOS	MUNICIPIOS PRIORIZADOS QUE APARECEN EN LAS MATRICES
1. ANTIOQUIA	38	ABEJORRAL, ANORÍ, APARTADO, ARBOLETES, ARGELIA, BETULIA, CÁCERES, CAREPA, CAUCASIA, CHIGORODÓ, COCORNÁ, DABEIBA, EL BAGRE, FRONTINO, GRANADA, ITUANGO, MEDELLÍN, MONTEBELLO, MURINDÓ, MUTATÁ, NARIÑO, NECOCLÍ, OLAYA, PEQUE, SAN CARLOS, SAN FRANCISCO, SAN JUAN DE URABÁ, SAN LUIS, SAN PEDRO DE URABA, SAN RAFAEL, SEGOVIA, SONSON, TARAZÁ, TURBO, URRAO, VIGÍA DEL FUERTE, YONDÓ, ZARAGOZA.	Gobernación y todos los municipios priorizados.
2. BOLÍVAR	19	ACHÍ, BARRANCO DE LOBA, CANTAGALLO, CARTAGENA, CÓRDOBA, EL CARMEN DE BOLÍVAR, MAGANGUÉ, MARÍA LA BAJA, MONTECRISTO, MORALES, RÍO VIEJO, SAN JACINTO, SAN JUAN NEPOMUCENO, SAN PABLO, SANTA ROSA, SANTA ROSA DEL SUR, SIMITÍ, TIQUISIO, ZAMBRANO.	Gobernación y todos los municipios priorizados.
3. CHOCÓ	17	ACANDÍ, ALTO BAUDO, BAGADÓ, BOJAYA, CARMEN DEL DARIEN, CONDOTO, EL CARMEN DE ATRATO, ISTMINA, JURADÓ, MEDIO ATRATO, NÓVITA, NUQUÍ, QUIBDÓ, RIOSUCIO, SAN JOSÉ DEL PALMAR, TADÓ, UNGUÍA.	Gobernación y todos los municipios priorizados
4. CAUCA	16	ARGELIA, BALBOA, BOLÍVAR, BUENOS AIRES, CAJIBÍO, EL TAMBO, GUAPI, LA VEGA, LÓPEZ, MIRANDA, PATÍA, PIAMONTE, POPAYÁN, SANTANDER DE QUILICHAO, TIMBIQUÍ, TORIBIO	Gobernación, y nueve municipios: ARGELIA, BALBOA, BOLÍVAR, TAMBO, MIRANDA, POPAYAN, PATÍA, SANTANDER DE QUILICHAO, TORIBIO. Faltan en las matrices los municipios de : BUENOS AIRES, CAJIBÍO, GUAPI, LA VEGA, LÓPEZ, PIAMONTE, TIMBIQUÍ.
5. CESAR	15	AGUACHICA, AGUSTÍN CODAZZI, ASTREA, BECERRIL, BOSCONIA, CHIRIGUANÁ, CURUMANÍ, EL COPEY, LA JAGUA DE IBIRICO, LA PAZ, PAILITAS, PELAYA, PUEBLO BELLO, SAN DIEGO, VALLEDUPAR.	Gobernación, Y 13 municipios : AGUACHICA, BECERRIL, BOSCONIA, CHIRIGUANÁ, CURUMANÍ, EL COPEY, LA JAGUA DE IBIRICO, LA PAZ, PAILITAS, PELAYA, PUEBLO BELLO, SAN DIEGO, VALLEDUPAR. Faltan en las matrices: AGUSTÍN CODAZZI, ASTREA
DEPARTAMENTO	No. ETP	Municipios Priorizados	Municipios Priorizados que aparecen en las matrices
6. MAGDALENA	14	ARACATACA, CHIBOLO, CIÉNAGA, EL BANCO, EL RETÉN, FUNDACIÓN, PIVIJAY, PLATO, PUEBLOVIEJO, REMOLINO, SANTA ANA, SANTA MARTA, SITIONUEVO, ZONA	Gobernación y todos los municipios priorizados

Dirección de Estudios Sectoriales

DEPARTAMENTO	NO. ETP	MUNICIPIOS PRIORIZADOS	MUNICIPIOS PRIORIZADOS QUE APARECEN EN LAS MATRICES
		BANANERA	
7. META	14	ACACIAS, EL CASTILLO, GRANADA, LA MACARENA, LEJANÍAS, MAPIRIPÁN, MESETAS, PUERTO CONCORDIA, PUERTO LLERAS, PUERTO RICO, SAN JUAN DE ARAMA, URIBE, VILLAVICENCIO, VISTAHERMOSA	Gobernación y todos los municipios priorizados
8. SUCRE	14	CHALÁN, COLOSO, COROZAL, GALERAS, GUARANDA, LOS PALMITOS, MAJAGUAL, MORROA, OVEJAS, SAN BENITO ABAD, SAN ONOFRE, SINCELEJO, SUCRE, TOLUVIEJO	Gobernación y 11 municipios: COLOSO, COROZAL, GUARANDA, LOS PALMITOS, MAJAGUAL, MORROA, OVEJAS, SAN BENITO ABAD, SINCELEJO, SUCRE, TOLUVIEJO. Faltan: CHALÁN, GALERAS y SAN ONOFRE
9. TOLIMA	14	ATACO, CHAPARRAL, COYAIMA, CUNDA, DOLORES, IBAGUÉ, LÍBANO, NATAGAIMA, ORTEGA, PLANADAS, PRADO, RIOBLANCO, ROVIRA, SAN ANTONIO.	Gobernación y 13 municipios : ATACO, CHAPARRAL, COYAIMA, CUNDA, DOLORES, IBAGUÉ, LÍBANO, NATAGAIMA, ORTEGA, PLANADAS, PRADO, RIOBLANCO, SAN ANTONIO. Falta: ROVIRA.
10. CAQUETA	14	BELEN DE LOS ANDAQUIES, CARTAGENA DEL CHAIRÁ, CURILLO, EL DONCELLO, EL PAUJIL, FLORENCIA, LA MONTAÑITA, MILÁN, PUERTO RICO, SAN JOSÉ DE LA FRAGUA, SAN VICENTE DEL CAGUÁN, SOLANO, SOLITA, VALPARAÍSO	Gobernación y 12 municipios: FLORENCIA, BELEN DE LOS ANDAQUIES, CURILLO, EL DONCELLO, LA MONTAÑITA, EL PAUJIL, MILÁN, SAN JOSÉ DEL FRAGUA, SAN VICENTE DEL CAGUÁN, SOLANO, SOLITA, VALPARAÍSO. Faltan: PUERTO RICO y CARTAGENA DEL CHAIRÁ.
11. NARIÑO	13	BARBACOAS, CUMBITARA, EL CHARCO, LEIVA, LOS ANDES, OLAYA HERRERA, PASTO, POLICARPA, ROBERTO PAYÁN, SAMANIEGO, SANTA BÁRBARA, TAMINANGO, TUMACO.	Gobernación y 11 municipios: BARBACOAS, CUMBITARA, EL CHARCO, LEIVA, LOS ANDES, PASTO, ROBERTO PAYÁN, SAMANIEGO, SANTA BÁRBARA, TAMINANGO. Faltan: TUMACO, OLAYA HERRERA, POLICARPA No priorizados: GUACHUCAL, GUALMATAN y POTOSÍ.
12. NORTE DE SANTANDER	9	CONVENCIÓN, CÚCUTA, EL CARMEN, EL TARRA, OCAÑA, SAN CALIXTO, SARDINATA, TEORAMA, TIBÚ	Gobernación y Todos los municipios priorizados.
13. PUTUMAYO	9	LEGUIZAMO, MOCOA, ORITO, PUERTO ASÍS, PUERTO CAICEDO, PUERTO GUZMÁN, SAN MIGUEL, VALLE DEL GUAMUEZ, VILLAGARZÓN	Gobernación y Todos los municipios priorizados.
14. LA GUAJIRA	6	DIBULLA, EL MOLINO, MAICAO, RIOHACHA, SAN JUAN DEL CESAR, DISTRACCIÓN.	NO APARECEN MATRICES
15. CÓRDOBA	5	MONTELÍBANO, MONTERÍA, PUERTO LIBERTADOR, TIERRALTA, VALENCIA	Gobernación y 4 municipios: MONTELÍBANO, MONTERÍA, TIERRALTA, VALENCIA. Falta: PUERTO LIBERTADOR.
16. HUILA	5	ALGECIRAS, COLOMBIA, GARZÓN, NEIVA, PITALITO	Gobernación y todos los municipios priorizados.
17. VALLE DEL CAUCA	5	BUENAVENTURA, CALI, DAGUA, JAMUNDI, TULUÁ	Gobernación y todos los municipios priorizados.
18. ARAUCA	4	ARAUCA, ARAUQUITA, SARAVERENA, TAME	Gobernación y 3 municipios: ARAUCA, ARAUQUITA, TAME. Falta: SARAVERENA
19. GUAVIARE	4	CALAMAR, EL RETORNO, MIRAFLORES, SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	Gobernación y todos los municipios priorizados.
20. SANTANDER	4	BARRANCABERMEJA, BUCARAMANGA, PUERTO WILCHES, SABANA DE TORRES.	Gobernación y todos los municipios priorizados. No priorizados: PARAMO, PIEDECUESTA, SURATA, GUAPOTA.
21. CUNDINAMARCA	3	LA PALMA, SOACHA, VIOTÁ	Gobernación y 2 municipios: VIOTA Y SOACHA. Falta: LA PALMA No priorizados: COGUA, CHIA, GIRARDOT, RICAURTE, SUBACHOQUE Y SUESCA.
22. ATLÁNTICO	3	BARRANQUILLA, MALAMBO, SOLEDAD.	Gobernación y todos los municipios priorizados.
DEPARTAMENTO	No. ETP	Municipios Priorizados	Municipios Priorizados que aparecen en las matrices

Dirección de Estudios Sectoriales

DEPARTAMENTO	NO. ETP	MUNICIPIOS PRIORIZADOS	MUNICIPIOS PRIORIZADOS QUE APARECEN EN LAS MATRICES
23. CASANARE	2	CHAMEZA, YOPAL	Gobernación y todos los municipios priorizados. No priorizados: SAN LUIS DE PALENQUE y TAURAMENA
24. CALDAS	2	PENSILVANIA, SAMANÁ	Gobernación y todos los municipios priorizados. No priorizados: MANIZALES y LA MERCED
25. BOYACÁ	1	PISBA	Aparece la matriz de la Gobernación. No tiene información del municipio priorizado. No priorizados: PTO BOYACÁ, TOGUI, BUENAVISTA y SATIVA N.
26. GUAINIÁ	1	INÍRIDA	Gobernación y el municipio priorizado.
27. RISARALDA	1	PUEBLO RICO	Gobernación y el municipio priorizado. No priorizados: PEREIRA, SANTUARIO.
28. VAUPÉS	1	TARAIRA	Gobernación y el municipio priorizado.
29. VICHADA	1	CUMARIBO	Gobernación y el municipio priorizado.

Fuente: MIJ. Análisis DES DJS/CGR.

Así, se observa que en el departamento de Cauca faltan las matrices de los municipios de Buenos Aires, Cajibío, Guapi, La Vega, López, Piamonte, Timbiquí; en el Departamento del Cesar faltan los municipios de Agustín Codazzi y Astrea; en Sucre faltan Chalán, Galeras y San Onofre; en Tolima no reportó Rovira; en Caquetá, Puerto Rico y Cartagena del Chairá; en Nariño, Tumaco, Olaya Herrera, y Policarpa; en Córdoba falta Puerto Libertador; en Arauca, Saravena; en Cundinamarca, La Palma; en Boyacá, falta Pisba. Los seis municipios priorizados en La Guajira, no reportaron matrices.

Resulta entonces que no existen matrices para 28 municipios priorizados, es decir, no se cuenta con información para 11% del total de estos municipios.

Esfuerzo Presupuestal

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio, las apropiaciones y ejecuciones específicas del presupuesto destinado por las entidades territoriales para atender de manera integral a la población desplazada por la violencia, correspondiente a las vigencias 2008 y 2009, fueron consolidadas mediante el Sistema de Captura de Ejecuciones Presupuestales-SICEP, del Departamento Nacional de Planeación - DNP.

Para la vigencia 2008, el DNP tiene consolidada, sistematizada y analizada la información reportada por 628 Municipios y 17 Departamentos, equivalente en promedio a 58% del total de entes territoriales.

Así, se determinó que los Municipios ejecutaron \$370.448 millones, correspondientes a 32% de lo invertido por las entidades del Sector Central que conforman el SNAIPD. Las fuentes de financiación de los recursos fueron en su gran mayoría provenientes de la Cofinanciación de entidades nacionales, especialmente de Fosyga con \$132.887 millones (36%). Le siguen en orden de importancia los Recursos Propios con

Dirección de Estudios Sectoriales

\$101.980 millones (28%), el Sistema General de Participaciones con \$101.136 millones (27%), Otras Fuentes de Financiación con \$28.577 millones (8%) y Regalías con \$5.869 millones (2%).

En relación con los programas de atención se determinó que para atención en salud se destinaron \$144.549 millones (39%), para subsidios de vivienda \$107.880 millones (29%), para cupos e infraestructura escolar \$77.932 millones (21%), para brindar atención humanitaria de emergencia \$15.993 millones (4%), para otros programas o líneas de acción sin especificar \$11.467 millones (3%), para proyectos de generación de ingresos \$10.130 millones (3%) y para procesos de retorno de la población \$2.496 millones (1%).

Vale resaltar que la información suministrada para las Gobernaciones no se tuvo en consideración, ya que la cifra reportada asciende a \$7.4 billones, monto que equivale a 6.5 veces lo invertido por el Sector Central, durante la misma vigencia, razón por la cual es totalmente inconsistente.

Ahora bien, respecto de la vigencia 2009, el DNP informa que aún se encuentra en proceso de consolidación y análisis de la información reportada por los entes territoriales.

Para la vigencia 2010, sólo 30 Municipios y 7 Departamentos han informado sobre el monto de recursos apropiados para brindar atención integral a la población desplazada por la violencia, correspondientes a 3% del total de Municipios y a 19% del total de Departamentos, respectivamente.

Los recursos destinados por estos Entes Territoriales ascienden a \$8.457.1 millones, de los cuales el 69% corresponde a gobernaciones y el 31% a alcaldías municipales, así:

Tabla 2.

**RECURSOS DESTINADOS GOBERNACIONES
POBLACIÓN DESPLAZADA – VIGENCIA 2010 (Millones de \$)**

No.	DEPARTAMENTO	VALOR
1	CALDAS	\$ 826
2	CAQUETÁ	\$ 275
3	CÓRDOBA	\$ 1.570
4	GUAVIARE	\$ 604
5	HUILA	\$ 820
6	NARIÑO	\$ 709
897	NORTE DE SANTANDER	\$ 1.020
	TOTAL	\$ 5.824

Fuente: MIJ – Cálculos DES DJS / CGR.

Dirección de Estudios Sectoriales

Tabla 3.

**RECURSOS DESTINADOS ALCALDÍAS
POBLACIÓN DESPLAZADA – VIGENCIA 2010 (Millones de \$)**

No.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	VALOR
1	ANTIOQUIA	San Rafael	\$ 50
2	ARAUCA	Araucuita	\$ 260
3		Tame	\$ 141
4	CAQUETÁ	Curillo	\$ 70
5		Florencia	\$ 50
6		La Montañita	\$ 70
7		Milán	\$ 20
8		San José Del Fragua	\$ 50
9		Solano	\$ 55
10	CHOCÓ	El Carmen De Atrato	\$ 22
11		Medio Atrato	\$ 60
12		Nuquí	\$ 10
13		Quibdó	\$ 129
14		San José Del Palmar	\$ 51
15		Tadó	\$ 16
16	GUAINIA	Puerto Inírida	\$ 57
17	GUAVIARE	Calamar	\$ 24
18		San José del Guaviare	\$ 168
19	HUILA	Pitalito	\$ 190
20	NORTE DE SANTANDER	Cúcuta	\$ 189
21		El Carmen	\$ 91
22		Teorama	\$ 69
23		Tibú	\$ 161
24		San Calixto	\$ 40
25	SANTANDER	Piedecuesta	\$ 191
26	TOLIMA	Sabana De Torres	\$ 20
27		Dolores	\$ 10
28		Ibagué	\$ 320
29		Planadas	\$ 30
30		Prado	\$ 20
		TOTAL	\$2.633

Fuente: MIJ – Cálculos DES DJS / CGR

La situación descrita, evidencia que la información reportada en relación con el esfuerzo presupuestal realizado por los Entes Territoriales no es consistente ni oportuna, lo cual dificulta a la Contraloría General de la República realizar el seguimiento solicitado por la Honorable Corte Constitucional.

Así mismo, dificulta cumplir con lo ordenado por este Alto Tribunal, sobre realizar la evaluación anual correspondiente al presupuesto destinado, para determinar si

Dirección de Estudios Sectoriales

efectivamente se está efectuando un mayor esfuerzo fiscal para atender a la población afectada.

Armonización Acciones Nivel Territorial y Nivel Central

En relación con la coordinación que debe existir entre el Orden Territorial y el Orden Nacional, el Ministerio informa que se inició el proceso de identificación y reglamentación de responsabilidades por medio de la expedición de la Ley 1190 de 2008 y su Decreto reglamentario 1997 de 2009; el cual establece las funciones de coordinación.

De acuerdo con estas normas, el MIJ debe verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Alcaldes y Gobernadores. Además se determina que el Ministerio debe sistematizar, analizar y divulgar la información enviada por los Alcaldes y Gobernadores sobre los avances y dificultades de las entidades territoriales en materia de Atención Integral a la población desplazada, de acuerdo con las órdenes impartidas por la honorable Corte Constitucional en los Autos de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.

El MIJ debe informar, en desarrollo del Sistema de Información para la Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de desplazamiento forzado –SICST, semestralmente al CNAIPD, los compromisos y dificultades que se detecten en la capacidad presupuestal y administrativa de las entidades territoriales para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento.

Este avance normativo es importante, no obstante, este decreto en el artículo sexto transitorio establece: *“Entre tanto se ajusta el Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial - SICST, los Gobernadores y Alcaldes remitirán sus informes al Ministerio del Interior y de Justicia por este sistema y a Acción Social por el medio hoy utilizado”*.

Esta norma no establece el término ni la forma en que el SICST debe operar, solamente menciona un “entre tanto”, lo cual implica que pueda dilatarse indefinidamente el adecuado funcionamiento del mismo, situación preocupante, toda vez que de ello depende la confiabilidad, oportunidad, solidez y eficacia en la entrega de la información, así como su calidad.

Dirección de Estudios Sectoriales

En el informe refiere el MIJ que en desarrollo de las responsabilidades legales descritas, el Ministerio y Acción Social, con el apoyo técnico del DNP, han realizado actividades de divulgación, socialización y capacitación a las autoridades locales.

De lo anterior se colige que si bien se ha avanzado en acciones de sensibilización y capacitación sobre las responsabilidades de los entes territoriales, aún no existe el suficiente conocimiento sobre cómo y con quién trabajar las diferentes problemáticas que se presentan en las diferentes regiones del país, lo cual impide evidenciar de forma tangible el esfuerzo y mejoramiento de la política pública por medio de la materialización efectiva del goce de derechos.

Estrategia de coordinación territorial que garantice el enfoque diferencial.

De acuerdo con la información suministrada, el Ministerio del Interior y de Justicia desarrolla una línea de formación y asistencia técnica, la cual incluye una ruta metodológica para la construcción y/o ajustes de los Planes Integrales Únicos - PIUs, que contempla un enfoque territorial y diferencial transversal a todos los componentes de atención.

La asistencia técnica para la construcción y ajustes de los PIUs, es responsabilidad de Acción Social, con el apoyo del MIJ, por intermedio de los equipos asesores territoriales de ambas entidades y en especial, de los profesionales de las Unidades Territoriales de Acción Social.

Por otro lado, las Sesiones Técnicas Preparatorias-STP realizadas con las entidades territoriales, han tenido como uno de sus ejes temáticos el enfoque diferencial en la atención a los grupos de especial protección constitucional. Desde esta perspectiva, el desarrollo metodológico de las STP reconoce las particularidades territoriales.

De otra parte, el MIJ informa que a través de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y de la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y ROM, direcciona las políticas orientadas al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de estos pueblos y comunidades.

Sin embargo, la respuesta es generalizada, resulta difusa y no es clara la forma operativa en que efectivamente se procesa y remite la información, ni como se realiza la

Dirección de Estudios Sectoriales

coordinación específicamente de estas direcciones con las entidades y dependencias responsables de atención a población desplazada. Adicionalmente, no establece un plazo determinado para que las entidades territoriales presenten los respectivos PIUs.

Criterios definidos para el desarrollo de un sistema de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad.

En el informe del MIJ se afirma que se está coordinando la elaboración de un documento CONPES, mediante el cual serán determinados los lineamientos de política, para una estrategia general de articulación entre la Nación y las Entidades Territoriales, en materia de prevención y atención del desplazamiento forzado. En dicho documento, se dice que serán establecidos criterios generales para aplicar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con base en los cuales deben articularse las entidades nacionales y territoriales, teniendo en cuenta el Art. 288 de la Constitución del 91.

Aunque esto denota un esfuerzo e interés en la aplicabilidad de los principios de competencia, evidencia igualmente, que aún no existe claridad respecto de los criterios de aplicabilidad de los mismos, y que la producción normativa existente hasta el momento no ha sido suficiente para el mejoramiento de la política pública, es decir, que pese a las disposiciones Constitucionales, las reiteraciones jurisprudenciales y los avances legales, no logran materializarse los derechos de las personas desplazadas.

Adicionalmente, ello evidencia que desde el punto de vista administrativo, los operadores finales de dichas normas no han interiorizado su obligación, tampoco han dado una perspectiva de derechos a su labor administrativa, lo anterior conduce a que pese a la producción normativa, no se logre la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Diagnóstico sobre demanda de servicios, capacidad presupuestal, administrativa, técnica, humana, oferta de servicios y cómo se han complementado los esfuerzos presupuestales.

El diagnóstico que adelantó el MIJ, se fundamentó en la información que las Entidades Territoriales remitieron en respuesta al Auto 007 de 2009, la cual se consolidó en una matriz de información por cada entidad territorial. Dicha información contempló seis categorías de análisis: Presupuesto, Plan Integral Único, Comité Territorial para la

Dirección de Estudios Sectoriales

Atención Integral de la Población Desplazada, Capacidad Técnica, Participación de la Población Desplazada y Retorno.

Como ya se mencionó mediante la Circular 018 de 2009, el MIJ remite a los Entes Territoriales el Auto 007 de 2009, relativo a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales y el cumplimiento de funciones en materia de atención a la población desplazada.

La certificación establecida en el Auto 007 de 2009, deberá fundamentarse en criterios objetivos previamente comunicados a las entidades territoriales prioritarias, señalando las condiciones que deben reunir, para continuar recibiendo recursos y en general apoyo del gobierno en temas relativos al goce efectivo de los derechos de la población desplazada, debiendo expedirse con la periodicidad que el propio Consejo determine.

El CNAIPD al solicitar la información presupuestal a las entidades territoriales, teniendo en cuenta lo ordenado en el artículo 2 de la Ley 1190 de 2008, debe establecer un procedimiento que permita realizar seguimiento fiscal de los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, y ejecutores, tal como lo deben hacer las entidades del orden nacional.

A este respecto, la CGR evidenció en el informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral - Modalidad Especial, correspondiente a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, entre enero y junio de 2009, que Acción Social elaboró los criterios, que fundamentarán la evaluación y seguimiento de las entidades del SNAIPD, además de otras entidades a quienes les compete esta temática.

De acuerdo con Acción Social la propuesta del instrumento de evaluación será remitido a dichas entidades con el fin de retroalimentarlo; y así contemplar todas las variables para certificar el desempeño de entidades e instituciones competentes para avanzar en la garantía del goce efectivo de derechos, mejorando las problemáticas referidas a la capacidad institucional.

Adicionalmente, Acción Social, presentó un cronograma para la implementación del Certificado de Contribución a la Superación del Estado de Cosas Inconstitucional. Este instrumento técnico estándar de valoración del riesgo y de adopción de medidas de

Dirección de Estudios Sectoriales

protección, así como el proceso de participación con las organizaciones de población desplazada; fueron presentados y expuesto en sesión privada a la Corte Constitucional.

Ahora bien, al realizar el análisis de las matrices entregadas en los anexos por parte del MIJ, de manera especial se verificó la información correspondiente al Departamento de Antioquia, por cuanto es el territorio con mayor cantidad de municipios priorizados, se evidenció debilidad en la articulación interinstitucional, especialmente desde el nivel central. Máxime si se tiene en cuenta que la Ley 489 de 1998, estableció normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, determinó que el principio de coordinación, obliga a las autoridades administrativas a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En relación con la información presupuestal, vale resaltar que 27 alcaldías reportan una ejecución presupuestal para 2009 de \$26.918⁶. Se destaca la ciudad de Medellín que contribuyó con 87% del total invertido y el Municipio de Mutatá con \$2.364 millones (9%).

Otros entes territoriales, no reportaron el monto destinado para brindar atención integral a la población desplazada por la violencia, entre ellos se encuentran la Gobernación y los Municipios de Anorí, Arboletes, Corcoraná, El Bagre, Granada, Olaya, San Carlos, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Sonsón y Vigía del Fuerte.

De otra parte, Argelia, Chigorodó, Dabeiba, Segovia, Tarazá y Zaragoza afirman requerir mayor inversión, pero no determinan el monto, mientras que Municipios como Abejorral, Betulia y Carepa establecen un valor pero no justifican la cifra, ni puntualizan la destinación de dicho presupuesto.

En general, se observa falta de información y de especificación de las cifras, y en relación con los compromisos se observa la necesidad de efectuar una mayor gestión para la consecución de recursos con las diferentes entidades del orden departamental y nacional, que brindan apoyo a la población desplazada. Dichas situaciones indican debilidad en la

⁶ Incluye los Municipios de Abejorral, Apartadó, Argelia, Betulia, Cáceres, Carepa, Caucasia, Chigorodó, Dabeiba, Frontino, Ituango, Medellín, Montebello, Murindó, Mutatá, Nariño, Necoclí, Peque, San Francisco, San Luis, San Rafael, Segovia, Tarazá, Turbo, Urrao, Yondó y Zaragoza.

Dirección de Estudios Sectoriales

aplicación de los principios de coordinación en materia presupuestal, ya que muchos manifiestan la necesidad de mayores recursos pero no identifican cómo financiarlos.

Municipios como Argelia, Cocorná y Granda, aún no han remitido la información de la Matriz de Validación y el Plan de Mejoramiento.

El Departamento de Antioquia considera que los recursos son insuficientes para dar respuesta al goce efectivo de derechos, dado que 90% de los municipios del departamento son de categoría 5 y 6, razón por la cual, la Gobernación y la Nación deberán concurrir y subsidiar los presupuestos requeridos. Sin embargo, en la información reportada no se observa cómo deberá realizarse esta estrategia.

En relación con la coordinación y la articulación interinstitucional, el departamento de Antioquia informa que no existen procesos de descentralización en las áreas de información y presupuesto; así mismo, se presenta una precaria aplicación territorial de las políticas nacionales de atención

Referente a este último aspecto, menciona las deficiencias presentadas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia en relación con la protección de población desplazada, así como la política de restablecimiento y retorno, que requieren procesos de formalización y titulación de la tierra. Afirma el Departamento, que en ambos casos son las entidades territoriales las que deben asumir el costo presupuestal.

Se establece que debe fortalecerse el acompañamiento efectuado por parte del DNP, respecto de la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, así como, socializar el plan de contingencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objetivo de lograr la consecución de recursos de financiación para la ejecución total de la política pública.

Adicionalmente, la Gobernación informa que no cuenta con un sistema de información con enfoque diferencial, razón por la cual no se cuenta con presupuestos diferenciados y por tanto no se han establecido planes de acción con dicho enfoque.

Así mismo, establece que se requiere fortalecer la capacidad de control y seguimiento por parte de las entidades del orden nacional. Existe la necesidad de dar mayor cobertura a los municipios que cuenten en sus territorios con una cifra superior a 1.200 personas en situación de desplazamiento.

Dirección de Estudios Sectoriales

Algunos municipios como Apartadó y Carepa, afirman tener capacidad de gestionar y establecer acuerdos de cooperación nacional e internacional y convenios interadministrativos, además de conocer la estructura organizacional de las instancias del SNAIPD y el nivel de intervención de cada una de las mismas; sin embargo, manifiestan la inexistencia de coordinación para brindar y recibir información relevante de la política pública de desplazamiento.

Resulta preocupante que ciudades como Medellín, reporten que existen dificultades en la coordinación con el Orden Nacional, especialmente con el Incoder, el Ministerio de Protección, el MIJ, en el tema de Protección y Prevención de las personas desplazadas.

En general, al revisar la información contenida en las Matrices, se observa que no se conocen claramente las rutas de acceso a las diferentes ofertas de las entidades que conforman el SNAIPD.

Se observa entonces que la articulación interinstitucional es débil, particularmente desde el nivel central, muchos entes territoriales manifiestan tener comunicación permanente, pese a ello, también reconocen la poca o débil coordinación con la Nación, otros confunden la articulación con la remisión de informes; así mismo, se remite la información incompleta e inconsistente.

El MIJ como responsable de coordinar con los alcaldes y gobernadores las acciones que garanticen el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en sus respectivas jurisdicciones, no responde efectivamente en el diseño e implementación de acciones que cumplan con este objetivo.

No existe un procedimiento que permita realizar seguimiento fiscal sobre los presupuestos locales destinados a los programas de atención de la población desplazada, desagregado por secciones, cuentas, y ejecutores, lo cual se observa en las deficiencias presentadas en el funcionamiento del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial – SICST.

Las anteriores dificultades y debilidades evidenciadas en la gestión del Ministerio del Interior y de Justicia, como responsable de la Coordinación Nación-Territorio para la

Dirección de Estudios Sectoriales

atención integral a la población desplazada, se ratifican en los hallazgos registrados en el Informe de Auditoría correspondiente a la Vigencia 2009⁷, el cual estableció:

“Pese a las órdenes impartidas por la Sentencia T-025 y sus Autos Complementarios, la entidad únicamente ha creado un Grupo de Desplazados, sin dotarlo de recursos humanos, tecnológicos y presupuestales, el citado grupo carece de un responsable posicionado dentro de la organización que interactúe y facilite la comunicación entre las diferentes dependencias que manejan el tema en el Ministerio.

De igual forma, se evidencia que el Ministerio no ha delimitado funciones con las entidades estatales encargadas de las mismas funciones, tal como sucede con Acción Social y con la Comisión de Conciliación Nacional, cuyos planes de acción coinciden con las acciones del Ministerio en materia de desplazados.

Aunque el desplazamiento forzado es un asunto de Estado que viene afectando a todo el país de manera creciente, en los últimos años la responsabilidad en la adopción de la política se ha ido asignando a entidades de orden inferior sin poder de convocatoria nacional, en detrimento de la función que le confiere la Ley 489 de 1998 a los Ministerios como los representantes del gobierno encargados del diseño y adopción de las políticas públicas. Lo anterior genera que la política carezca de una dirección clara y efectiva, y que no se haya diseñado un plan de acción que identifique, comprenda y aborde la problemática de esta parte de la sociedad.

Esta situación se continúa presentando, especialmente con Acción Social de la Presidencia de la República, que a la fecha está cumpliendo las mismas funciones del Ministerio no solo en el área de atención sino incluso en la generación de políticas. Por lo anterior, pese a que se estén configurando unos lineamientos, esta acción no impacta positivamente en el hallazgo descrito”.

En este mismo sentido, de manera particular sobre la responsabilidad del Ministerio del Interior y de Justicia, como Ente coordinador, el Informe establece que:

⁷ Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral – Modalidad Regular, Ministerio del Interior y de Justicia – Vigencia 2009. Bogotá, CGR, Julio de 2010.

Dirección de Estudios Sectoriales

“La gestión del Ministerio durante la vigencia auditada, representada en acciones persuasivas con las entidades territoriales para que involucren el tema de los desplazados en su gestión, tales como conferencias, talleres y circulares, no ha permitido trascender la función de coordinación territorial del Ministerio para integrar eficazmente los esfuerzos nacionales y territoriales ni ha logrado acciones que garanticen el compromiso de los entes territoriales en el cumplimiento y materialización de los derechos de la población desplazada por la violencia que se encuentre en sus respectivas jurisdicciones.

A 31 de diciembre de 2009 se evidencia que la entidad no presenta resultados significativos en esta materia y que el compromiso de los entes territoriales es aislado. No hay una política de integración en el compromiso con los derechos humanos. La acción de informar al CNAIPD, no impacta en el compromiso e integración de los entes territoriales”.

Apoyo Elaboración PIU’S

El Ministerio del Interior y de Justicia informa que con respecto a los Planes Integrales Únicos departamentales, con excepción de San Andrés y Providencia, 16 se encuentran formulados, de los cuales 14 están aprobados. Adicionalmente, 15 documentos están en proceso de construcción.

En relación con los PIU municipales, se informa que 312 se encuentran formulados, de los cuales, 180 se encuentran aprobados. Otros 237 se encuentran en proceso de elaboración.

La Entidad admite que actualmente los PIU’S se encuentran en diferentes niveles de desarrollo, y atribuye esta situación a la poca apropiación del instrumento como herramienta de planeación. Así como al escaso conocimiento que los funcionarios de las entidades territoriales tienen de la política pública, del enfoque diferencial y de los Indicadores de Goce Efectivo de Derecho.

Se determina que la alta rotación de personal, afecta la continuidad de las tareas, así como el uso de diferentes metodologías utilizadas por entidades nacionales y organismos de cooperación que prestan asistencia técnica.

En el marco de la articulación y el trabajo conjunto que el MIJ viene realizando junto con Acción Social, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de

Dirección de Estudios Sectoriales

Hacienda, se están definiendo y desarrollando mecanismos para que los Consejos Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada - CTAIPD formulen e implementen los PIU de manera articulada con los Planes de Desarrollo Territoriales y por consiguiente con el Presupuesto.

Igualmente el Ministerio, afirma que dentro de las líneas de acción de la estrategia de articulación Nación - Territorio, se involucra a los Secretarios de Planeación y de Hacienda de los Departamentos y Municipios, por medio del esquema de los Comités Asesores y de Seguimiento Locales – CAS-, buscando con ello, cualificar la ejecución de acciones contenidas en los PIUs, para que se adecúen en Planes de Desarrollo Locales y encuentren respaldo presupuestal dentro del Marco de Gasto de las entidades territoriales.

Acciones emprendidas para lograr el compromiso de la Entidades Territoriales con la destinación de mayores recursos para atender a la población desplazada

En desarrollo de las Sesiones Técnicas Preparatorias-STP y en los diferentes escenarios de asistencia técnica, el MIJ hizo énfasis sobre la importancia de la apropiación de recursos presupuestales específicos y suficientes para la Atención a la Población Desplazada.

En relación con la destinación presupuestal, se informa que el Departamento Nacional de Planeación, estableció un parámetro adicional encaminado a la ejecución presupuestal específica por línea de acción.

El diseño e implementación del Formulario Único Territorial-FUT contenido en el Decreto 3402 de 2007 contiene el reporte de información, mediante el cual se recolecta información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales.

Las entidades del nivel territorial presentan el FUT por medio del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), administrado por la Contaduría General de la Nación, al cual accederán las Entidades del orden nacional que ostenten la calidad de usuario estratégico del sistema, y el Banco de la República.

Dirección de Estudios Sectoriales

Afirma el Ministerio que dentro del FUT se está actualizando el formato de ejecución del gasto municipal en atención a población desplazada, donde se ajustarán los lineamientos acordes con las necesidades actuales de información, y donde se articularán las variables presupuestales en una sola herramienta de captura de información.

El Ministerio del Interior conjuntamente con Acción Social, presentó una propuesta de actualización al formulario, que recoge información presupuestal, incorporando nuevos lineamientos de política pública para el tema del desplazamiento forzado, considerando el enfoque diferencial.

Las acciones descritas anteriormente, muestran que se ha realizado un trabajo con el objetivo de mejorar el registro, reporte y análisis de la ejecución presupuestal realizada por cada Ente Territorial.

Sin embargo, estas actividades no cumplen las expectativas, por cuanto, por sí solas no responden efectivamente a cómo la Entidad ha desarrollado una estrategia que garantice un mayor compromiso fiscal y administrativo por parte de los entes territoriales, para brindar atención integral a la población desplazada por la violencia asentada en sus regiones, es decir, no se evidencian resultados concretos que demuestren la materialización de dicho compromiso.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

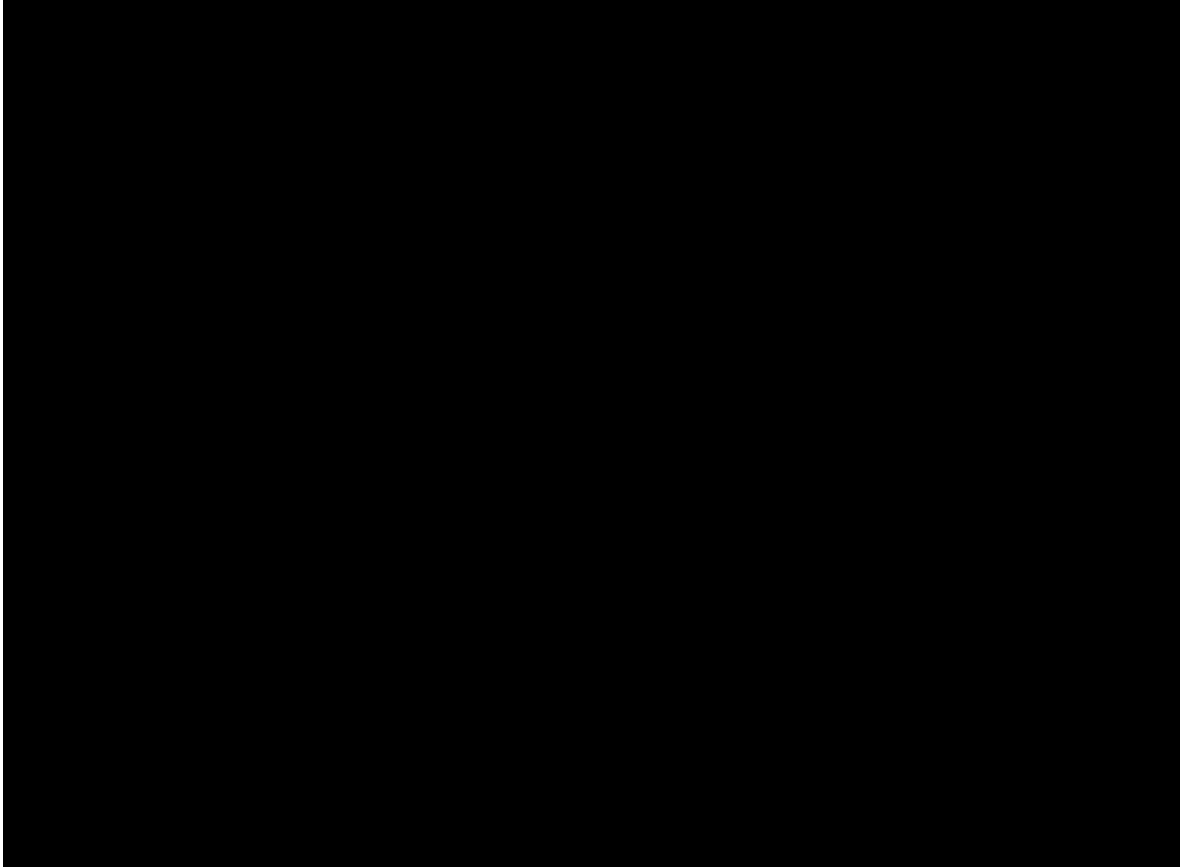
Regionalización del Presupuesto

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad, los recursos destinados durante el período 2008-2010, para atender los diferentes programas de atención a población desplazada en 21 departamentos y la ciudad de Bogotá, alcanzan \$2,95 billones, de los cuales 94% corresponde a inversión regionalizada realizada por las entidades del orden nacional ejecutoras de la política pública y 6% a rentas propias de los entes territoriales, entendiéndose este concepto, como aquellos ingresos corrientes de los establecimientos públicos nacionales, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, Tabla 4.

Dirección de Estudios Sectoriales

Tabla 4.

**RECURSOS DE INVERSIÓN REGIONALIZADA POR DEPTO.
ATENCIÓN INTEGRAL POBLACIÓN DESPLAZADA 2008-2010
(Millones de \$ de 2009)**



Fuente: DNP – DIFP. Cálculos DES DJS/CGR.

La regionalización preliminar e indicativa del gasto de inversión puede variar en virtud de los programas que operan bajo la modalidad “*por demanda*”, cuya asignación efectiva depende en gran medida de la gestión de las entidades territoriales o de los beneficiarios directos de cada uno de de los programas en el departamento respectivo.

Vale resaltar que el DNP no reportó información correspondiente a 10 departamentos (31% del total)⁸, situación que no permite realizar adecuadamente el seguimiento y evaluación requeridos por la Honorable Corte Constitucional.

⁸ No se reportó información correspondiente a los departamentos de Amazonas, Boyacá, Caquetá, Casanare, Guaviare, Huila, Meta, Quindío, Vaupés y San Andrés y Providencia.

Dirección de Estudios Sectoriales

A partir del análisis efectuado se determinó que el departamento de Antioquia se benefició de 12% del total invertido para atender a la población afectada (\$356.005 millones), seguido por la ciudad de Bogotá con 11% (\$326.601 millones) y Valle con 8% (\$244.294 millones).

De manera general, puede decirse, que existe correspondencia entre el monto de recursos invertido en cada región con el número de personas asentadas en cada una de ellas. Sin embargo, se observa que en los Departamentos de Antioquia, Nariño y Cauca, la proporción de los recursos invertidos es inferior a la de población recepcionada en sus territorios.

Es importante mencionar el esfuerzo realizado por algunos Entes Territoriales en la asignación de recursos propios respecto del total invertido. Así por ejemplo, se destacan los departamentos de Chocó con 23%, Putumayo con 11% y Norte de Santander, Guajira y Bolívar con una participación cercana al 9% cada uno.

Estrategia Articulación Nación – Territorio

El DNP afirma que el Gobierno Nacional viene trabajando en el compromiso que adquirió frente a la Corte Constitucional de elaborar un documento de política, liderado por el Ministerio del Interior y de Justicia en colaboración con el DNP y Acción Social, referente a la estrategia de articulación entre la Nación y las entidades territoriales, que servirá de fundamento técnico para la reglamentación de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, e igualmente para la aplicación del modelo para establecer los criterios de regionalización de los proyectos de inversión para brindar atención a la población desplazada.

Sin embargo, referente a este punto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, considera que esta estrategia de coordinación debe ser orientada a la asesoría, capacitación, participación en Sesiones Técnica y la elaboración de un documento Conpes.

La CGR considera que esta situación es preocupante, toda vez que no existe consistencia en la conceptualización que de dicha estrategia manejan estas dos entidades, responsables junto con el Ministerio del Interior y de Justicia, de su elaboración.

Financiación de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada

Dirección de Estudios Sectoriales

El Departamento Nacional de Planeación no ha identificado mayores inconvenientes para obtener financiamiento interno o externo para obtener los recursos destinados a la atención integral de la población desplazada. Así, el Gobierno Nacional, por medio del Marco Fiscal de Mediano Plazo, y el Plan Financiero Anual establece las fuentes de los ingresos necesarios para el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia, consistentes con las proyecciones macroeconómicas y la sostenibilidad de la deuda pública.

Si bien hasta el momento no se ha diseñado una operación de crédito que tenga por objetivo financiar exclusivamente un programa destinado a atender esta población este tema se ha trabajado de manera secundaria en algunos de los proyectos financiados con crédito externo, tales como Familias en Acción, Subsidios para Vivienda y Paz y Desarrollo.

Sin embargo, aunque se prevé que la política pública es sostenible a futuro, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que debido a la rigidez e inflexibilidad del gasto público y la necesidad de hacer frente a nuevas obligaciones, derivadas de leyes o de fallos de Altos Tribunales, puede reducirse la capacidad de gestión presupuestal del Ejecutivo frente a la realización del goce efectivo de derechos de la población desplazada.

Programa de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A.–FINDETER

La Ley 1151 de 2007⁹ (PND), en su artículo 124 establece un beneficio a favor de los entes territoriales, que consiste en descontar de las obligaciones con Findeter, el monto invertido con recursos propios, en programas y proyectos dirigidos a brindar atención a población desplazada.

El artículo mencionado fue reglamentado por la Junta Directiva de Findeter mediante el Acuerdo 004 de 2008. Es así como en el período comprendido entre 2008 y noviembre de 2009, 119 Entidades Territoriales han presentado certificaciones de proyectos de inversión por \$16.296 millones, correspondiente a 50.4%, de lo adeudado por dichos entes, Tabla 5.

⁹ Artículo 124 Obligaciones Territoriales. “Las inversiones realizadas con recursos propios de las entidades territoriales en la APD, debidamente certificadas por las autoridades competentes, se tendrán como parte de pago proporcional de sus obligaciones con los fondos de cofinanciación administrados por Findeter”.

Dirección de Estudios Sectoriales

Tabla 5.

DESCUENTOS SALDOS ADEUDADOS A FINDETER (Millones de \$)

DEPARTAMENTO	N° de Municipios	Saldo Inicial	Valor Descontado	Saldo por Reintegrar
ANTIOQUIA	39	4,921	3,666	1,255
CAUCA	4	3,174	2,468	706
SANTANDER	7	2,270	2,192	78
N. de SANTANDER	5	3,269	1,719	1,550
CORDOBA	3	3,307	1,094	2,213
SUCRE	4	1,100	842	258
NARIÑO	7	1,129	679	450
CAQUETA	4	678	678	0
GUAINIA	1	491	491	0
MAGDALENA	4	457	457	0
BOLIVAR	4	399	324	75
QUINDIO	3	1,122	319	803
VALLE del CAUCA	6	769	274	495
CHOCÓ	3	6,904	217	6,687
TOLIMA	3	655	173	482
ATLANTICO	2	243	168	75
HUILA	4	424	127	297
META	3	177	127	50
CUNDINAMARCA	4	474	120	354
GUAVIARE	1	75	75	0
CESAR	2	240	46	194
BOYACÁ	3	46	20	26
CALDAS	2	14	14	0
RISARALDA	1	6	6	0
TOTAL	119	32,344	16,296	16,048

Fuente: MHCP. Cálculos DES DJS/CGR.

De acuerdo con la información suministrada, se establece que el Departamento de Antioquia ha realizado un esfuerzo importante en la ejecución de proyectos de inversión financiados con recursos propios en 39 Municipios, beneficiándose así de lo consagrado en la Norma, al descontar \$3.666 millones de lo adeudado a Findeter (75% del total). En este mismo sentido Cauca descontó \$2.468 millones, Santander \$2.192 millones, Norte de Santander \$1.719 millones y Córdoba \$1.094 millones.

El análisis permite concluir que este tipo de mecanismos legales facilitan la integración y articulación interinstitucional y territorial. Así mismo, promueven que se realice una mayor inversión y esfuerzo presupuestal propio por parte de los entes territoriales.

De otra parte, dicha disposición materializa la aplicación del principio de competencia de Subsidiaridad, toda vez que por dificultades financieras de algunos

Dirección de Estudios Sectoriales

departamentos y municipios, que impiden el desarrollo de programas para atención de la población desplazada, la Nación otorga un beneficio para que estos entes territoriales liberen recursos de los pasivos con Findeter, para que éstos sean destinados a dichos programas, asumiendo la Nación dicha deuda.

Acciones del Gobierno para implementar un presupuesto plurianual

En el Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos: 2006 – 2010”, el Gobierno Nacional, por medio del DNP, incluyó por primera vez en un Plan de Inversiones una proyección cuatrienal de recursos dirigidos a la política de atención a la población desplazada, por un monto total de \$4.1 billones de 2006. Estos recursos se han venido presupuestando anualmente y presentan una ejecución anual, a través del Presupuesto General de la Nación, que supera el monto previsto inicialmente en el PNI en más de \$543.000 millones de 2009.

Sin embargo, a la fecha, más allá de lo consignado en el Plan Nacional de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el cual se ha explicado en respuestas anteriores y a los contenidos del Marco de Gasto de Mediano Plazo, no existe un plan plurianual de inversiones integral para proyectos encaminados a la atención de la población desplazada en el que se establezcan estrategias, metas y responsabilidades de las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal que permita a cada uno de los actores gubernamentales programar de manera coordinada y concertada las asignaciones presupuestales respectivas.

Por lo anterior, y sin perjuicio de los instrumentos presupuestales existentes, el DNP, en coordinación con el MHCP, el MIJ y Acción Social, elaborará un plan plurianual de inversiones integral, avalado por el CONFIS, para proyectos encaminados a la atención de la población desplazada en el que se establezcan acciones y estrategias de las diferentes entidades del orden nacional y su articulación departamental y municipal.

Dirección de Estudios Sectoriales

CONCLUSIONES

En primer término, debe destacarse que los principios de competencia, no son una novedad normativa, por cuanto tienen rango constitucional y análisis jurisprudencial anterior a la Sentencia T-025 de 2004. Dichos principios, establecen que las entidades e instituciones involucradas, realicen todas las actuaciones coordinadas, con el fin de dar cumplimiento a los fines del Estado, que para este caso se constituye en la superación del “*Estado de cosas inconstitucional*”.

Del estudio realizado se deduce, el esquema de interacción y la ejecución de las atribuciones propias de cada entidad territorial no ha dado los resultados esperados; se colige la falta de una gestión más eficiente de las entidades involucradas en el tema de coordinación Nación-Territorio, razón por la cual deberá avanzarse en un proceso de interiorización de la conceptualización de los principios de competencia administrativa, de las atribuciones legales, de la responsabilidad de cada una de las instancias, de las herramientas metodológicas y de información, que permita alcanzar el adecuado funcionamiento del Sistema de Corresponsabilidad Nación – Territorio, que logre satisfacer las necesidades de la población desplazada.

Respecto de la información solicitada por el Ministerio del Interior y de Justicia a los entes territoriales, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 1190 de 2008 y su Decreto Reglamentario 1997 de 2009; mediante el cual se crea el Sistema de Información para la Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de desplazamiento forzado – SICST, se determinó que el volumen de respuesta es bajo. Adicionalmente, no se remite la información requerida o se hace de forma incompleta; dicha situación no permite efectuar un diagnóstico adecuado de la problemática presentada en cada territorio ni tampoco obtener la respuesta estatal que se requiere frente a la garantía de los derechos de la población desplazada, no es efectiva.

Del análisis efectuado a la información reportada por la Gobernación y los Municipios priorizados del Departamento de Antioquia, puede deducirse que existen deficiencias en la aplicación de los Principios de Competencia Administrativa (coordinación, concurrencia y subsidiariedad), fundamentales en la articulación Nación – Entidades Territoriales, toda vez que no se presenta el adecuado acompañamiento en la

Dirección de Estudios Sectoriales

formulación de los presupuestos municipales. Adicionalmente, los planes indicativos y de acción, no incluyen aún el enfoque diferencial.

Los esfuerzos realizados en materia de articulación interinstitucional no son suficientes, pues en la mayoría de los casos dicha articulación, se asocia con la emisión de circulares, convocatoria a reuniones, sensibilizaciones y talleres, y no con acciones que realmente se materialicen metodológica, operativa y presupuestalmente en la planeación local.

Frente a esta situación, debe reconocerse que el MIJ está coordinando la elaboración de un documento CONPES, mediante el cual serán determinados los lineamientos de política, para una estrategia general de articulación entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de prevención y atención del desplazamiento forzado.

En relación con la destinación presupuestal, el Departamento Nacional de Planeación, estableció un parámetro adicional encaminado a la ejecución específica por líneas de acción, generando mayor confiabilidad en la información y una mejora del nivel de cobertura. Sin embargo, de acuerdo con el análisis efectuado para las vigencias 2008 y 2009, se evidencia que la información reportada en relación con el esfuerzo presupuestal realizado por los entes territoriales no es consistente ni oportuna, lo cual dificulta que la Contraloría General de la República realice el seguimiento solicitado por la Honorable Corte Constitucional.

Se estableció que algunas entidades territoriales carecen de capacidad técnica y presupuestal, situación que dificulta el proceso de elaboración e implementación del PIU; razón por la cual, se requiere mayor compromiso en el fortalecimiento institucional y en el acompañamiento técnico que debe realizar el MIJ.

Es importante que el Estado promueva mecanismos que incentiven la inversión en programas que beneficien a la población desplazada, faciliten la coordinación y articulación entre los diferentes niveles territoriales y la aplicación de los principios de competencia administrativa, como por ejemplo, el beneficio otorgado por la Ley 1151 de 2007, en relación con Findeter.

La información suministrada por el MHCP, el DNP, sobre las entidades nacionales y territoriales demuestra la existencia de un gran volumen de recursos destinados a la

Dirección de Estudios Sectoriales

atención a la población desplazada; sin embargo, se observa que los esfuerzos se están realizando en forma aislada, dedicados al cumplimiento que les exige el marco normativo y la Corte Constitucional, sin que se observe un programa coordinado en el cual se involucren las entidades responsables, para el logro de un objetivo común (Generación de Ingresos, Vivienda Educación, etc.) y exista una concurrencia y complementariedad de recursos, que potencialicen los esfuerzos conjuntos y se beneficie a una población mayor.