

# ¿POR QUÉ FALLA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES?



**Yenifer Fandiño Martínez\***

## RESUMEN

*La implementación de la política pública de atención a víctimas constituye un avance no solo en la protección y garantía de derechos, sino también en la respuesta estatal hacia la crisis humanitaria que ha conllevado el conflicto armado en el país; no obstante so pena de no soslayar dichos beneficios y adelantos es necesario realizar una serie de ajustes al marco administrativo y fiscal con el cual se desarrolla con especial énfasis a nivel local.*

## ABSTRACT

*The implementation of public policy attention to victims is a step forward not only in the protection and guarantee of rights, but also in the state's response to the humanitarian crisis that has led to the armed conflict in the country, yet not avoid failing these benefits and advances is necessary to make a series of adjustments to the administrative and fiscal framework which is developed with special emphasis at the local level.*

### Palabras clave:

*Ley de víctimas, finanzas públicas, descentralización, Plan de acción territorial –PAT, Sistema de Atención y reparación integral a víctimas – SNARIV*

### Keywords:

*Victims' Law, public finance, decentralization, territorial action plan, attention and reparation victims' system*

## Introducción

El conflicto armado<sup>1</sup> que se ha presentado en el país y que fue reconocido jurídicamente por la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), según cifras de la Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (UARIV), ha afectado desde mediados de 1980 a febrero de 2014 a cerca de 6.073.453<sup>2</sup> personas por diferentes hechos victimizantes.

Dicha afectación ha generado subsecuentemente el planteamiento de una política pública dirigida a su atención y reparación, conformándose para ello una serie de normas y espacios de coordinación y participación, que contienen y expanden el marco de reconocimiento de derechos que se relacionan directamente con la puesta en marcha de acciones orientadas a tener el mayor impacto posible en la mitigación tanto de los trece hechos victimizantes<sup>3</sup> reconocidos, como de sus efectos.

Hay que resaltar que el solo hecho de contar con una política pública que contenga dentro de sí un enfoque de derechos, al reconocer el alto grado de vulnerabilidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia y desarrollar procedimientos y protocolos para el restablecimiento de derechos y la paliación de las consecuencias del conflicto, representa para el país un avance enorme que es necesario mantener por encima de los cambios de gobierno.

No obstante, en el marco de dicha continuidad en la implementación de la política, es ineludible que, para maximizar los beneficios dirigidos a las víctimas, se realicen modificaciones a los procedimientos gubernamentales y financieros que acompañan la implementación de la Ley 1448 de 2011 a nivel local.

Para corroborar dicha hipótesis<sup>4</sup> este documento se dividirá en tres capítulos: a) componentes de la

1 Ver al respecto artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949, artículo 1 del Protocolo adicional II.

2 Cifra consultada en [http://rmi.unidadvictimas.gov.co/?page\\_id=1629](http://rmi.unidadvictimas.gov.co/?page_id=1629) el 13 de Mayo de 2014

3 La Ley 1448 establece la tipificación y atención de doce hechos victimizantes, que son: masacre, delitos contra la libertad e integridad sexual, reclutamiento ilegal de menores, secuestro, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, atentados graves contra la integridad física y mental, acto terrorista (atentados, combates, enfrentamientos, hostigaciones), amenazas, minas antipersona y artefacto explosivo improvisado, despojo y/o abandono forzado de tierras y desplazamiento forzado.

4 Ver al respecto: Departamento Nacional de Planeación. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. 2012

política pública, con el fin de evidenciar cómo está diseñada la política; b) descentralización y política pública, donde se visibiliza el entramado institucional y sistémico establecido para la implementación de la Ley 1448 de 2011; y c) atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos, en el que se muestran las principales fuentes de financiación dirigidas a la atención de víctimas.

En tal sentido el siguiente documento, producto de un ejercicio académico, expone los lineamientos generales de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas y los principales fallos que en su implementación en terreno se han proferido, desde una perspectiva académica basada en ejercicios de contraste realizados en una muestra total de 50 municipios de los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Nariño y Magdalena. Para efectos de su publicación, los datos puntuales de dicha focalización geográfica han sido extraídos y resumidos en los principales hallazgos que se exponen a lo largo del texto.

La metodología utilizada en esta evaluación fue de tipo analítico explicativo. En este sentido, se recopilaron estudios, artículos científicos y trabajos que dan cuenta del objeto de estudio y que se encuentren en libros, tesis y documentos gubernamentales y no gubernamentales. Se descartaron otras fuentes tales como barridos de prensa y revistas y se tomó como periodo de análisis los años 2011 a 2013.

Así mismo, es de aclarar que la información expuesta en este documento no solo se deriva de informes y otros documentos gubernamentales. Esta información fue complementada con visitas a terreno en cada uno de los municipios seleccionados para la muestra. Para su construcción se realizaron entrevistas con los secretarios de atención a víctimas de las gobernaciones de Norte de Santander y Magdalena, funcionarios de la UARIV Nariño, Magdalena y secretarios de gobierno municipal de los municipios de dichos departamentos, lo que permitió contrastar la información soportada a nivel nacional y observar los principales vacíos que en terreno y dada la desarticulación nación – territorio, no permiten una ejecución total de la política y generan una reducción en los impactos esperados.

## Componentes de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas

Teniendo en cuenta que este documento se deriva de un ejercicio académico, antes de profundizar con la

\*Administradora pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Magister en Gobierno y Política Pública de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente se desempeña como oficial de protección y política pública del Consejo Noruego para Refugiados (NRC). Correo electrónico: [yenifermiladys@gmail.com](mailto:yenifermiladys@gmail.com)

descripción y el análisis de la política de atención y reparación a víctimas, es necesario aclarar que dentro de este análisis se tratarán, como conceptos unificados sobre política pública, los utilizados por Thoening (1997) “el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública o gubernamental” (p. 22) y más exactamente el construido por Roth (2006):

“El conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables de medios y acciones que son tratados por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p. 64).

Ahora bien, al tener en consideración que la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas no solamente indica una acción directa del Estado sobre una situación problemática, sino que también responde a un enfoque puntual de prevención, protección y garantía de derechos para la población que ha sido víctima del conflicto. Se puede decir que tanto el estudio como la implementación de la misma incorporan un fuerte enfoque de derechos humanos.

En ese sentido, es necesario considerar que esta política pública surgió dada la existencia de violaciones masivas de derechos individuales y colectivos que se desprendían de la dinámica del conflicto armado interno existente en el país. Este tipo de política pública implica, en sus diferentes componentes, la adopción de una serie de principios, enunciados por Pérez (2007), tales como: universalidad, interdependencia, inalienabilidad, igualdad y no discriminación, que responden al modelo de Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991.

Es de recordar que este modelo estatal enmarca un fuerte contenido prestacional de derechos a partir de la formulación y mantenimiento de condiciones para su goce efectivo, adoptando para ello instrumentos normativos e institucionales para su realización de forma progresiva. Uno de estos instrumentos es, precisamente, la vinculación dentro del bloque de constitucionalidad, no solo de tratados de derechos humanos, sino también de principios rectores de los desplazamientos internos, entre otros, que de acuerdo a la especificidad de la política pública se convierten en el eje principal del accionar estatal.

La incorporación del enfoque de derechos en la política pública coadyuva a que se desarrollen procesos de valoración de resultados desde el punto de vista del impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y con ellos, el goce efectivo de derechos de la población en los campos de competencia de las

entidades territoriales y nacionales, elemento que, sin lugar a dudas, complementa los dos aspectos en los que generalmente se enmarca la construcción y puesta en marcha de las políticas públicas: el *politico-institucional*, basado en la norma que le sustenta y el enramado institucional que se crea para ponerla en marcha, y el *administrativo y financiero*, cuyo eje es la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno dadas a través de la descentralización.

Con base en lo anterior, la implementación de la política pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas se presenta no solo como un mecanismo de planeación y articulación interinstitucional del accionar estatal para dar respuesta a necesidades poblacionales, sino también como un instrumento para la realización de derechos y el cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado.

Así, la política pública busca prevenir, proteger, atender, estabilizar y reparar integralmente a la población que ha sido víctima, estipulando como componentes centrales la atención y asistencia, la prevención y protección, la verdad y justicia y finalmente la reparación integral. Cada uno de ellos está compuesto de medidas de atención que buscan, como lo expresa el ex ministro Esguerra en el prólogo del documento compilatorio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus Decretos Reglamentarios: “lograr que todas aquellas personas que han sufrido las más nefastas consecuencias del conflicto armado interno reciban una reparación integral y logren recuperar el proyecto de vida del que fueron despojadas” (2011, p. 10)

Para tal efecto, se prevé la puesta en marcha no solo de la Ley 1448 de 2011, sino también de los decretos 4633, 4634, 4635 y 4829 de 2011 y finalmente de los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012. Es en este marco normativo donde la atención a víctimas se orienta a la implementación de líneas de acción y medidas puntuales que se derivan de componentes y ejes transversales: (Ver figura 1).

Figura 1. Componentes de la política pública de atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado



Fuente: UARIV - presentación Lineamientos de la ley 1448. Proceso de asistencia técnica territorial. 2012

Ahora bien, al puntualizar estos componentes y medidas, el documento CONPES 3726 de 2012 se convierte en la base fundamental del proceso de asignación y puntualización de las competencias por niveles de gobierno que se estipuló a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (PNARIV), el cual establece detalladamente cinco componentes y cinco ejes transversales que se deben aplicar en la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto en el país, bajo los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad, (Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas –SNARIV, 2012), los cuales son:

**Componente de Verdad.** Este componente busca reconocer a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general el derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones a los derechos humanos. Este componente desarrolla acciones en Verdad Histórica. Promueve procesos de construcción, recuperación, difusión y preservación de la memoria histórica, y Verdad Judicial. Desarrolla acciones orientadas a garantizar el acceso a información, en el marco de los procesos judiciales.

**Componente de Justicia.** Este componente presenta como objetivo diseñar e implantar mecanismos efectivos de acceso a la justicia y protección de los derechos de las víctimas.

**Componente de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.** Este componente desarrolla dos líneas de acción: Prevención. Comprende las medidas enfocadas a evitar la ocurrencia de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al DIH. Protección. Su propósito es salvaguardar los derechos a la vida e integridad de personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo y garantizar a las víctimas el derecho a la propiedad y usufructo de la misma sea individual o comunitaria.

**Componente de Asistencia y Atención.** El objetivo de este componente es restablecer los derechos y brindar información, orientación y acompañamiento a la población víctima. Este componente desarrolla dos líneas de acción: Asistencia. Entendida como aquellas medidas, programas, y recursos, orientados a restablecer los derechos de la población víctima y brindar las condiciones para llevar una vida digna. Atención. Definida como la acción de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima.

**Componente de Reparación Integral.** Dirigidas a la reconstrucción del proyecto de vida y dignificación de las víctimas individual, colectiva, material, moral y simbólicamente. Para la reparación individual se consideran las siguientes líneas de acción: Restitución: Restablecimiento de la situación existente de las víctimas, antes de las violaciones a los derechos humanos. Rehabilitación: Restablecimiento de las condiciones físicas y psicosociales de las víctimas. Indemnización: Compensación económica entregada a las víctimas. Medidas de Satisfacción: Restablecimiento de la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido. Garantías de no repetición: Acciones afirmativas, económicas y políticas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, los Planes de Reparación Colectiva están dirigidos a sujetos que hayan sufrido un daño colectivo ocasionado por la violación de los derechos colectivos, la violación grave y manifiesta de los derechos individuales de sus miembros, o un impacto colectivo por la violación de derechos individuales, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. La reparación colectiva debe entenderse como un derecho del que son titulares los grupos u organizaciones sociales y políticas y las comunidades que hayan sido afectadas por eventos como los señalados anteriormente. Las medidas de este componente son:

Restitución de tierras, que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados; Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana; Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones; Acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento; Retorno y/o reubicación; Indemnización administrativa; Rehabilitación física y mental; Exención de la prestación del servicio militar; Reparación simbólica. (SNARIV 2012)

Sin embargo, es necesario mencionar cómo la implementación de dicha política pública hasta este momento no ha generado las condiciones básicas para la superación del *estado de cosas inconstitucional* establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004. En tal sentido, aunque dentro de la política de atención a víctimas se incorporaron elementos asociados a la implementación de la misma y al desarrollo institucional necesario para ello, el accionar estatal no ha incorporado una estrategia clara que permita subsanar las debilidades estructurales que la Corte visibilizó, incluso desde la construcción de la política de atención al desplazamiento forzado<sup>5</sup>, tales como la insuficiencia en la apropiación de recursos, escasa cobertura de los programas, poca coordinación intergubernamental, y ausencia de participación de

5 Se resalta cómo aunque la Ley 1148 de 2011 o ley de víctimas y restitución de tierras, que contiene y expande el marco de reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia, planteando con ello una atención integral a las afectaciones hechas a través de trece hechos victimizantes tipificados jurídicamente.; Contrario a lo que se puede llegar a pensar, no modifica ni deroga la política pública de atención a población desplazada, razón por la cual, tanto competencias como fuentes de financiación permanecen vigentes.

la población, todo ello teniendo en cuenta el excesivo énfasis hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado. Como se podrá observar, aunque dentro del proceso de formulación e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se han logrado algunos avances, sobre todo en lo concerniente a la cobertura y tipificación de delitos contra la población, es bastante visible la existencia de fallas estructurales que hasta el momento no han sido mitigadas o reducidas, dando como resultado que la magnitud del problema humanitario y la reiterada inatención a la población sea un hecho palpable.

## Descentralización y política pública

La Constitución Política de 1991 acentuó el carácter descentralizado del Estado, fortaleciendo la inversión social territorial mediante la asignación de mayores recursos y competencias a los niveles subnacionales y buscando garantizar un mayor grado de eficiencia y equidad en el gasto público y una relación más estrecha entre el Estado y el ciudadano, a partir de la puesta en marcha de las competencias derivadas de la implementación por niveles de gobierno de políticas públicas diseñadas para la garantía de derechos.

Ahora bien, la distribución y articulación de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en cualquiera de los campos de acción estatal debe efectuarse de acuerdo con la Constitución Política en su artículo 288 y la Jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional<sup>6</sup>, a partir de los siguientes principios básicos:

1. *Coordinación*, exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado.
2. *Concurrencia*, exige participación conjunta de los distintos niveles territoriales, cuando las instancias con menos cobertura sean insuficientes o incapaces de ejercerlas por sí solas, o cuando el asunto en cuestión trasciende el interés exclusivamente local o regional.
3. *Subsidiariedad*, que exige que los niveles territoriales asuman o apoyen, según el caso, las competencias y funciones de otros, cuando a partir de criterios objetivos estos carecen de la capacidad administrativa, institucional o presupuestal.

6 Ver al respecto Sentencias C-931 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-983 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-1151 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería) y C-066 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Bajo este esquema, la implementación territorial de la política de atención y reparación a víctimas se orienta por criterios de coordinación que integran las competencias y recursos de los diferentes niveles del Estado dentro de El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), creado a través del Decreto 790 de 2012, en donde se trasladan las funciones que venía cumpliendo el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con el fin de hacer coherentes, eficientes y pertinentes las acciones de los diferentes niveles de gobierno y responder así a las necesidades territoriales

Figura 2. Principales competencias por niveles de gobierno

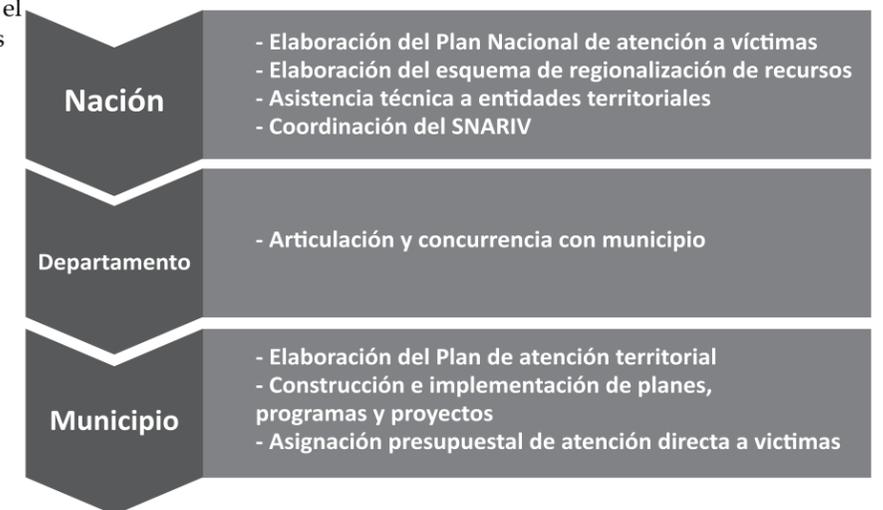
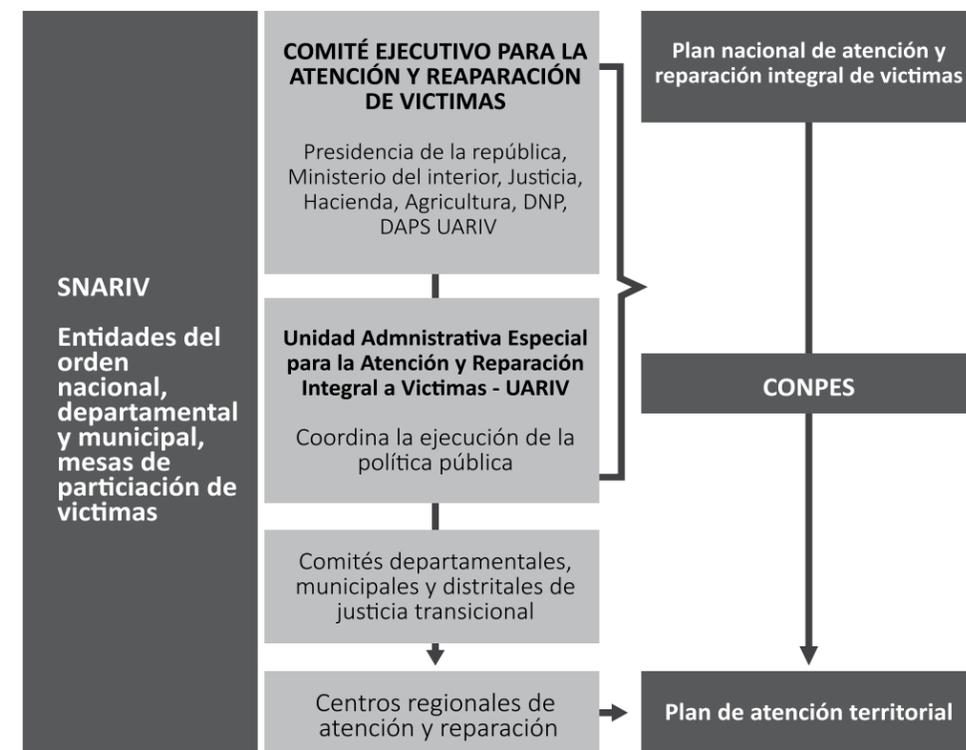


Figura 3. Funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas

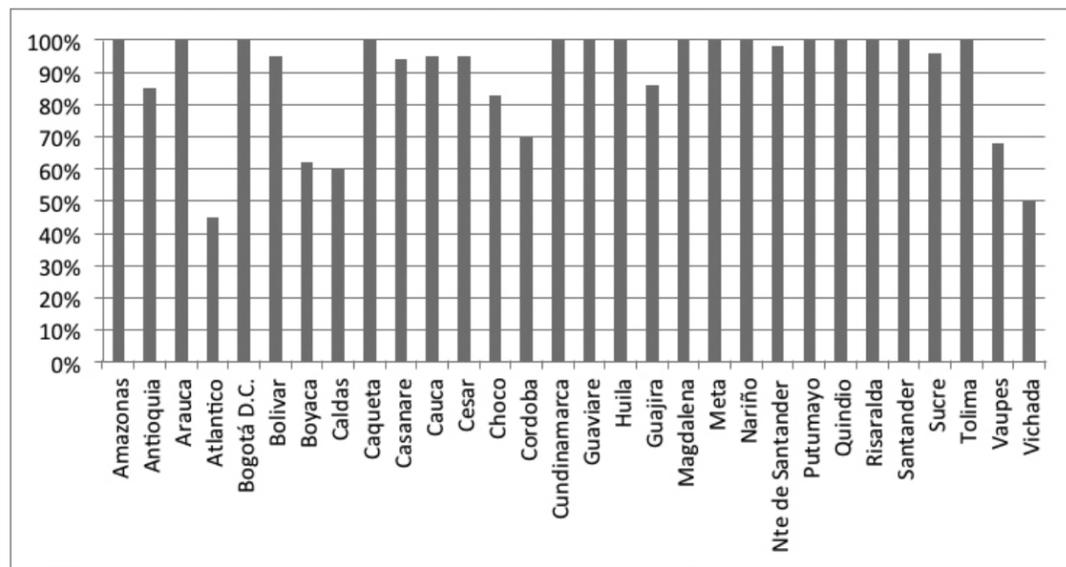


Fuente: UARIV (2012) Guía para conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional. Página 12. Bogotá

Dado lo anterior, y con base en la importancia de contar con instancias de coordinación a nivel territorial, se estableció la obligatoriedad de crear los Comités Territoriales de Justicia Transicional cuya función principal es la planeación, gestión, ejecución y evaluación de los proyectos, programas, planes y cronogramas establecidos para dar respuesta a las necesidades localmente caracterizadas de la población victimizada.

Sin embargo, como es posible observar en la figura 4, a agosto de 2012 y después de un año de haber sido promulgada la ley de víctimas, el porcentaje de instalación de comités era bastante bajo en varios departamentos, lo cual no solo obedecía en un alto porcentaje al desconocimiento sobre funciones asignadas a nivel local por los nuevos mandatarios, sino también, por la muy débil estrategia de articulación que no permitió que se brindara la asistencia técnica necesaria para que se cumplieren con los términos legalmente establecidos tanto para la creación de dichos comités, como para la formulación de acciones públicas dirigidas a las víctimas.

Figura 4. Implementación de Comités de Justicia Transicional por departamento.



Fuente: SNARIV. (2012) Informe de gestión anual sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas. Gráfica 12. Porcentaje de CTJT Instalados por municipio. Pág 31. Bogotá D.C

Aunado a lo anterior se suman otros factores que debilitan el correcto accionar del SNARIV en terreno y dentro de los cuales se puede especificar:

- No activación del Comités de Justicia Transicional: Existe un bajo nivel de convocatoria, con poca o nula participación de entidades del SNARIV nacional o departamental, lo cual no solo no deriva en una no concertación de agendas sino que invalida los procesos a nivel municipal
- Poca voluntad política local y alta Rotación de Funcionarios: en especial de Secretarios de despacho y enlaces municipales de atención a víctimas, quienes finalmente son los formuladores y ejecutores de las acciones dirigidas a víctimas.
- Falta de sistematización: Falta de información, bajo registro de actas en sesiones y acciones, poca comunicación al interior del SNARIV
- Bajo o nulo presupuesto: usualmente el presupuesto a nivel local es insuficiente, no definido o no corresponde a las necesidades, o simplemente está sujeto a cambios continuos.

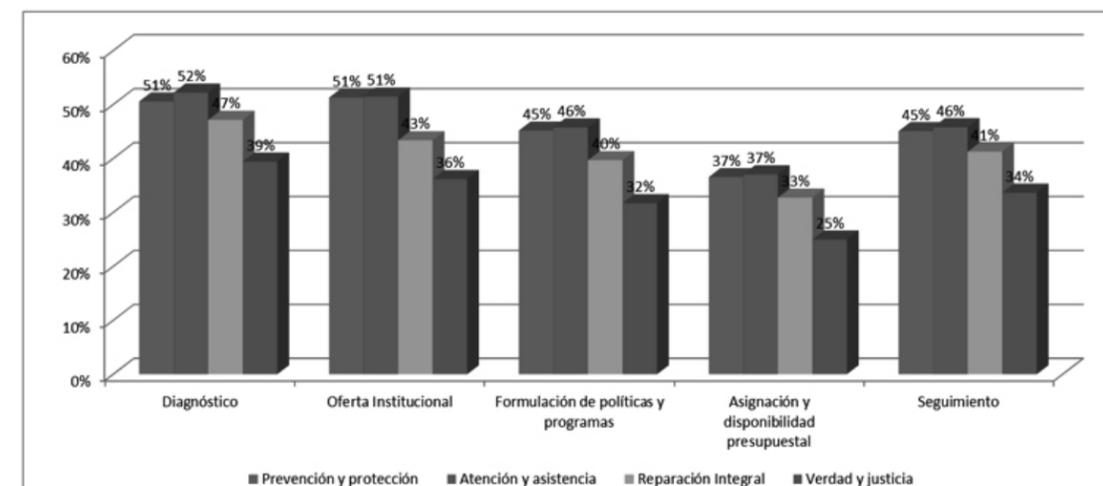
En tal sentido, la política pública estructurada para dar atención a las víctimas incluye como esquema descentralizador el desarrollo de una articulación territorial que parte del reconocimiento de la necesidad de un verdadero compromiso por parte de todos los niveles del Estado y que hace referencia a los criterios, estrategias y herramientas que se requieren para que, de manera articulada, entre la Nación y las entidades territoriales

planifiquen y ejecuten coordinadamente planes, programas y proyectos en los diferentes componentes. Sin embargo, lo que se observa es una gran ausencia de estrategias concretas y delimitadas de coordinación y promoción de las acciones de las entidades territoriales en materia administrativa y presupuestal.

Dicha ausencia de estrategias se cristaliza en el proceso de formulación de los Planes de Acción Territoriales (PAT), normatizados a través del Decreto 4800 de 2011 en su artículo 250, numeral 4, donde se estipula que los PAT se constituyen como el instrumento elaborado por municipios y departamentos con la participación de las víctimas y la concurrencia del nivel nacional, con el objeto de establecer las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas para cada entidad territorial. Los PAT, en estricto sentido, deben incorporar la caracterización de las víctimas, los planes, programas y proyectos, la asignación presupuestal correspondiente, así como el mecanismo de seguimiento y de evaluación con metas e indicadores, necesarios para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas durante el cuatrienio periodo de gobierno.

Sin embargo, nuevamente y como producto de las fallas antes mencionadas dentro del SNARIV, en la evaluación que la UARIV realizó a 923 planes de acción a corte 30 de abril de 2013, se encontraron los siguientes hallazgos, expuestos gráficamente por la Unidad para Víctimas, resaltando el hecho de que la media nacional demuestra que ninguno de los componentes de atención cuenta con el suficiente desarrollo como para brindar condiciones básicas de cesación de la condición de vulnerabilidad o que se ha realizado una correcta implementación de la ley.

Figura 5. Principales resultados a la evaluación nacional a Planes de Atención a víctimas



Fuente: UARIV (2013). Presentación evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013. Santa Marta, Magdalena.

Al contrastar la anterior información en terreno lo que se puede señalar es:

- En la mayoría de municipios se fijaron acciones en bloque para el cuatrienio, sin tener desglose en indicadores o metas que permitan ver su avance año a año.
- La batería de seguimiento y monitoreo responde a todo el plan y no a los programas que se plantean realizar.
- Los componentes con menos desarrollo son los ejes transversales de participación, retornos y fortalecimiento institucional.
- Los PAT no incluyen acciones referentes a los planes de reparación colectiva o a los procesos de restitución de tierras.
- En todos los PAT se estipula cofinanciación del nivel nacional y departamental, sin embargo, se asigna presupuesto sin que haya una fuente clara sobre la base de la cual se deriva esta información.
- La información presupuestal remitida hace parte o del plan plurianual o del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que son instrumentos de proyección financiera pero que no garantizan una verdadera asignación de recursos.
- Los valores de compromiso fiscal propio en los PAT no concuerdan con los reportados en ejecución y asignación con base a los decretos de liquidación presupuestal.
- La programación anual de recursos no obedece a las necesidades planteadas dentro del PAT.
- El esquema de planeación presupuestal puede obedecer más a tendencias financieras

o coyunturas propias del territorio que a un engranaje entre los procesos de planeación y presupuestación establecidos a nivel municipal.

- En la información suministrada no se refleja el uso de otras fuentes de financiación diferentes a recursos propios o del Sistema General de Participaciones (SGP), lo cual debilita financieramente y sobre carga el esfuerzo presupuestal necesario para atender a las víctimas.
- No es posible visibilizar claramente recursos derivados de cofinanciación y/o regalías.
- Aunque se asignan partidas presupuestales importantes no se ejecutan en su totalidad lo cual debilita el impacto del esfuerzo financiero realizado.
- La ejecución en los dos años de la implementación de la Ley 1448 de 2011, responde a actividades dirigidas a la atención de urgencia y generación de ingresos, dejando a un lado el resto de componentes y medidas de asistencia y reparación integral.
- Dentro de las asignaciones dirigidas a la atención de víctimas en muchos casos se encuentra el pago de enlaces, lo cual puede responder a acciones en el marco del fortalecimiento institucional. Sin embargo, esto no es coherente con lo planeado en los PAT, puesto que los componentes con menos desarrollo son participación, retornos y fortalecimiento institucional.

En tal sentido, aunque se delinearon las bases de un esquema descentralizador soportado en una articulación entre niveles de gobierno, los escenarios de construcción de planes y participación a nivel local, en esencia, son conformados por las mismas instituciones que no se encontraban articuladas cuando

existía el SNARIV y se formulaban los Planes Integrales Únicos (PIU), lo que subsecuentemente genera que los vacíos institucionales y de funcionamiento del sistema como tal sigan presentes sin ninguna modificación. Se presentan por tanto grandes vacíos y dificultades que se convierten en uno de los puntos más críticos en el diseño, ejecución e implementación de la política pública local, dinámica que ha incidido en el muy bajo nivel de cese de vulnerabilidad entre la población victimizada.

Es así como, aunque la Corte Constitucional ha ordenado en continuas ocasiones que de acuerdo a los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, propios de un esquema descentralizador, las entidades nacionales deben colaborar y apoyar a las entidades territoriales técnica y financieramente para que superen sus falencias en materia de atención, aún existen serias disparidades entre las entidades territoriales en cuanto al número de víctimas y la correspondiente capacidad institucional para dar respuesta desde la entidad territorial.

Es posible afirmar entonces, que si bien el proceso de descentralización colombiano es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para orientar su accionar de forma más localizada o focalizada frente a las diferentes necesidades territoriales y en estricto sentido en cuanto a la atención de las víctimas del conflicto armado, el SNARIV y los PAT son los ejes articuladores de la implementación de la política pública y hasta que las debilidades existentes en sí mismos no sean enmendadas, la garantía de derechos de las víctimas del conflicto será mínima.

## Atención a víctimas del conflicto y distribución de recursos

Como se mencionó anteriormente, el proceso de descentralización es el eje articulador de la implementación de la política pública y por tanto de la garantía de derechos. En tal sentido, al efectuar un análisis sobre la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas se deben tener en cuenta que la implementación de la misma está relacionada directamente a la descentralización territorial, en la que por medio de la Ley 1190 de 2008 y los Decretos 4800, 4633 y 4635 de 2011 se establecen las funciones conferidas a las entidades territoriales, así como los mecanismos y/o instrumentos por los cuales ejecutarlas y que la descentralización fiscal ligada al uso de los recursos públicos se encuentra ceñida en un alto porcentaje con el recaudo de recursos propios.

Lo anterior se ve plasmado a nivel territorial en el Plan de Atención Territorial (PAT) que, como ya se puntualizó, tiene como objetivo planificar,

implementar y hacer seguimiento a las acciones que en materia de prevención y reparación de víctimas se han conferido a través de la descentralización territorial a los municipios y departamentos, el cual se formula y concierta en el ámbito regional para responder a las diversas demandas y necesidades de la población desplazada o en riesgo en el territorio.

Contar con un PAT no significa por sí mismo la implementación local de la totalidad de la política pública, ya que sin una correcta apropiación de recursos y una armonización con los instrumentos de gestión financiera (MFMP, Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), Plan Plurianual de Inversiones) la ejecución y el logro de metas serán bastante reducidos.

La implementación de la descentralización territorial a través de los PAT depende entonces directamente de la descentralización fiscal relacionada con la capacidad tributaria que le permita a municipios y departamentos asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios como lo son varios de los componentes de atención y reparación. Se aclara que aunque existen normativamente fuentes de financiación ligadas a la regionalización presupuestal que se hace a nivel nacional, las rutas y mecanismos no son claros.

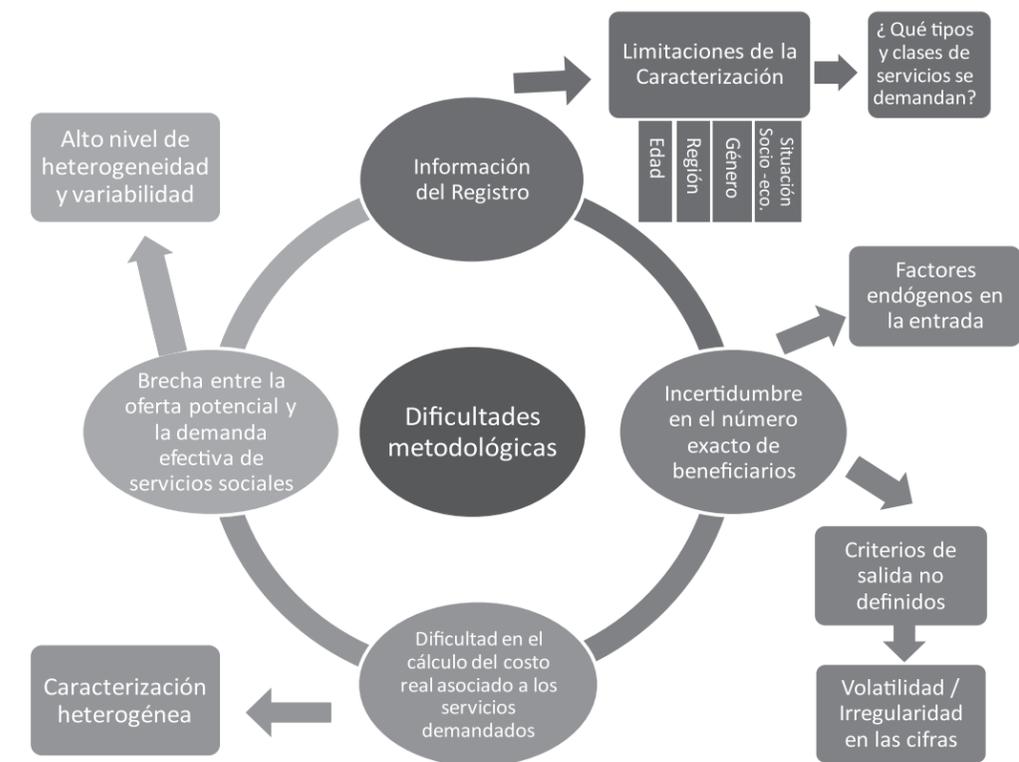
No obstante, tanto en departamentos como en municipios existe una alta disparidad en la capacidad fiscal, dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. Esta dinámica presupuestal genera entonces inflexibilidades que no permiten asegurar la atención adecuada a la población víctima.

De otra parte, como ya había sido expuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en su informe de respuesta al Auto 385 de diciembre de 2010<sup>7</sup>, los supuestos utilizados para la estimación de presupuestos necesarios para la atención de población víctima del desplazamiento forzado presentan un elevado grado de incertidumbre en el corto plazo y no es posible mantener la proyección de inversión. En ese sentido, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MHCP han asignado los recursos en cada vigencia fiscal dentro del marco de la sostenibilidad de las finanzas públicas y con base en información aportada por cada una de las entidades encargadas de la ejecución, más no han realizado una proyección de costos necesarios para el proceso de atención a víctimas.

Bajo estas características el MHCP ha estructurado el siguiente esquema con los aspectos metodológicos que dificultan dicha cuantificación:

<sup>7</sup> Auto que se deriva del seguimiento hecho por la Corte Constitucional a la implementación de la Sentencia T-025 de 2004.

Figura 6. Principales aspectos metodológicos que afectan la implementación de la política pública



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP. (2011) Informe de respuesta al Auto 385 de 2010. Pág 87. Bogotá.

De esta forma, al plantear acciones tanto a nivel municipal como departamental e incluso nacional, la proyección de beneficiarios y presupuesto necesario se hace bastante difícil puesto que:

- La ocurrencia, aumento o disminución de hechos victimizante son un proceso dinámico afectado por variables que no se pueden predecir.
- El Registro Único de Víctimas (RUV) presenta subestimaciones que proceden incluso del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) que cuantificaba a las víctimas de desplazamiento forzado.
- Al estimar los costos de la política desde un enfoque de derechos, existe una brecha que se observa entre el resultado de corto plazo de la implementación de las políticas sectoriales (intervención) y sus impactos en el mediano y largo plazo (goce efectivo de derechos).
- Los costos de las intervenciones pueden ser objeto de cambios frecuentes. De esta manera, no es posible suponer que el costo promedio de las intervenciones actuales se sostendrá en un horizonte de mediano y largo plazo.
- Para las políticas de generación de ingresos y

adjudicación de tierras, no es posible estimar adecuadamente los costos unitarios de intervención, toda vez que éstos solo se pueden conocer en el momento de la implementación.

- Desde el punto de vista presupuestal, la determinación del universo de beneficiarios y su caracterización no cuenta con el detalle necesario que permita hacer una proyección a mediano plazo para cuantificar con certeza cada concepto. Estas cifras presentan un alto grado de volatilidad y de irregularidad. Igual sucede con los criterios para determinar el momento en que una persona o familia debe dejar de ser beneficiaria de los programas. Una proyección de la inversión requeriría que la información contenida en el registro pudiera ser contrastada adecuadamente, especialmente respecto de la caracterización necesaria para determinar el tipo y la clase de servicios que la población desplazada demandará efectivamente en un periodo determinado.
- No es posible costear con precisión, para un horizonte de largo plazo, las políticas e intervenciones debido a las variaciones y reformulaciones de política e instrumentos de intervención.
- A nivel nacional no se puede estimar con certeza el costo real asociado a los servicios dirigidos a la atención de víctimas. En este

caso, los costos tienen un alto nivel de heterogeneidad ya que su valor depende de diversos factores según sea la región, la población o grupo étnico a la cual van dirigidos, el tipo de implementación del servicio o las condiciones socio-económicas de los beneficiarios.

Con el fin de corregir esta deficiencia se ha implementado la regionalización del presupuesto de las entidades del orden nacional, presentándose como la herramienta en la que se consolida la información que en materia de presupuesto de inversión las entidades del nivel nacional asignan a los departamentos. No obstante, las entidades territoriales hasta el momento no conocen los criterios en los que se basan cada una de las entidades para asignar determinado monto de inversión a un departamento específico. Adicionalmente, este ejercicio de regionalización no se conoce a nivel territorial, entorpeciendo la coordinación en la formulación de los presupuestos asignados desde nivel territorial con el nivel nacional.

Si bien cada entidad del orden nacional es autónoma para regionalizar su presupuesto de inversión, y comprendiendo la complejidad de realizar ejercicios de estimación regional, resulta prioritario el diseño de un modelo de decisión dinámica con todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización. En otras palabras, un parámetro de variables generales al momento de regionalizar.

Teniendo en cuenta este escenario administrativo y fiscal que afecta la ejecución de la política pública de atención a población desplazada, es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan en mayor nivel la ejecución de programas de atención tales como:

## Falta de voluntad política de los gobiernos locales

Se expresa en la falta de priorización de la problemática en las agendas públicas de algunas entidades territoriales, lo cual genera poca o ninguna asignación presupuestal.

Cabe resaltar que, si bien el compromiso de las autoridades locales es sin duda un elemento significativo en el aumento de las partidas presupuestales, no existe una propuesta gubernamental sobre incentivos dirigidos al logro unos mayores compromisos por parte de ellos, escenario que va ligado a la falta de seguimiento y análisis de la información reportada por municipios y departamentos al DNP a través del Formato Único Territorial- FUT.

De igual manera, aunque en varios autos de

seguimiento se ha establecido la obligación de mantener o aumentar año a año las partidas presupuestales asignadas a población desplazada, no existe ningún mecanismo de control a dicha orden. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación únicamente ha establecido el desarrollo de medidas de control preventivo sin realizar un seguimiento efectivo para analizar si en verdad se implementaron las acciones necesarias para atender a las víctimas del delito de desplazamiento forzado.

## Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación

Teniendo en cuenta que la capacidad fiscal es la habilidad de los gobiernos locales para incrementar sus recursos propios y que esta viene determinada por la estructura económica del territorio y la disponibilidad de recursos imponibles o bases gravables (Martínez y Jameson, 1997, pág 4)<sup>8</sup>, es necesario tener en cuenta que en Colombia la descentralización fiscal ha estado enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual ha traído como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. “En efecto, de 1098 municipios, Bogotá (ciudad capital) y otros cuarenta municipios recaudan el 82% del recaudo tributario municipal, mientras que, de 32 departamentos, seis recaudan el 63% del recaudo tributario agregado departamental” (DNP – DDTS, 2005, Pág 34)<sup>9</sup>.

Se puede deducir que existe una alta disparidad de la capacidad fiscal territorial dadas las enormes diferencias en la concentración de la mayor parte de la población y de la actividad económica. En este sentido, solamente las ciudades grandes y los departamentos de mayor base económica pueden alcanzar niveles de tributación que les permitan asumir en igual proporción gastos ligados a ingresos propios como lo son varios de los componentes de la política pública de atención y reparación integral a víctimas.

En esta misma línea, el Departamento de Planeación Nacional utiliza en sus análisis varios indicadores de disparidad fiscal, que ayudan a entender la desigualdad que en esta materia ha caracterizado la historia

<sup>8</sup> Ver al respecto MARTÍNEZ V. J. y JAMESON B. L.F (1997). Fiscal Capacity: an Overview of Concepts and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Goerge State University, Working Paper 97-3, Junio de 1997.

<sup>9</sup> Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (Grupo Análisis al Financiamiento del Desarrollo Territorial- GAFDT). Bogotá, Abril de 2005.

del país, dentro de los cuales es posible mencionar los siguientes:

- Ingresos tributarios por habitante (\$ miles): mide en promedio el valor pagado por impuestos de cada habitante del municipio y departamento
- Ingresos tributarios / transferencias para inversión: relaciona el monto disponible de ingresos tributarios de cada entidad por cada peso para inversión que la nación transfiere. Es una medida del esfuerzo fiscal que hace la entidad territorial como contrapartida a los recursos que provienen de las transferencias nacionales.
- Inversión con recursos propios: es un indicador de la capacidad de los gobiernos territoriales para aportar recursos propios a la inversión y se obtiene como la proporción de la inversión efectuada con recursos propios frente a la inversión total.
- Autonomía del gasto: mide la disponibilidad de recursos propios existente en cada gobierno territorial por cada peso gastado en funcionamiento e inversión y se interpreta como la capacidad propia de autofinanciar el gasto de la entidad.
- Relación entre ingresos tributarios y los gastos totales, descontando el servicio de la deuda.

Ahora, si bien la gran mayoría de estos indicadores se basan en la cantidad recaudada de ingresos tributarios o propios, cabe resaltar que con base al Código de Régimen Departamental, establecido en el Decreto 1222 de 1986, y al Estatuto Orgánico de Presupuesto, reglamentado mediante el Decreto 111 de 1996, este tipo de recursos a nivel local comprende una combinación de fuentes de ingreso de distinta naturaleza y una destinación variada.

Es así como se puede argumentar que el desarrollo normativo para la atención a víctimas ha asignado competencias a las entidades territoriales sin reconocer su heterogeneidad en cuanto a niveles de desarrollo y capacidad financiera. Más aún, no han tenido en cuenta la existencia de las diferentes categorías tanto municipales como departamentales, estas últimas sin ninguna aplicación en todos los sectores, lo cual entorpece el desarrollo de las competencias que les son asignadas.

## Las finanzas públicas

En lo que respecta a las finanzas públicas, existe una problemática fiscal representada en el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto a nivel municipal como departamental con relación

al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo en sectores que no cuentan con un porcentaje específico de recursos. Para el caso de los municipios, si bien estos cuentan con herramientas para la consecución de ingresos tales como el impuesto predial, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, circulación y tránsito, entre otros, los recursos que generan no son suficientes en municipios con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica. En tanto, con relación a los departamentos, varias de sus fuentes de recursos son estampillas o gravámenes que no constituyen recursos grandes o continuos. Todo esto genera que se deba acudir a mayores niveles de endeudamiento, si es que se desea cumplir con las competencias asignadas por la Constitución y la ley. Por consiguiente, se hace necesario aumentar la flexibilidad del esquema tributario, así como también adecuar las exigencias en concordancia con las competencias asignadas a cada uno de los entes territoriales.

Sumado a lo anterior, es necesario resaltar cómo para las entidades del nivel nacional preocupa la precariedad en la información al no tener datos oportunos, siendo las cifras más recientes las correspondientes a casi dos años atrás, de manera que los resultados fiscales de alguna vigencia cualquiera solamente pueden ser conocidos hacia el mes de diciembre del año siguiente. Este hecho dificulta la elaboración de análisis oportunos y remite la formulación de recomendaciones con base en lo acontecido casi dos años atrás.

Así mismo, al observar que la gran mayoría de recursos propios depende tanto de la concentración de la mayor parte de la población como de la actividad económica, en los municipios con altos índices de expulsión de población víctima de desplazamiento pueden verse gravemente afectadas estas dos condiciones llegando a convertir incluso en municipios inviables a las entidades territoriales que tienen esta dinámica. Un claro ejemplo de esa situación es el municipio de La Palma (Gobernación de Cundinamarca, 2007, pág 58)<sup>10</sup> en el Departamento de Cundinamarca, para 1993 contaba con 17.475 habitantes y luego de sufrir la expulsión de 7.554 personas, según el censo de 2005, en la actualidad solo cuenta con 9.918 personas lo que significó una reducción del 44% de sus habitantes, situación que ha golpeado fuertemente las condiciones fiscales del municipio puesto que la gran mayoría de sus sujetos gravables ha emigrado a otros lugares.

## Coordinación entre instrumentos de gestión pública para la atención

<sup>10</sup> Datos tomados de Análisis demográfico de Cundinamarca. Gobernación de Cundinamarca. Bogotá 2007

## a Población Desplazada

Si bien al realizar un análisis a los planes de desarrollo municipal se incluyeron acciones dirigidas a la atención de víctimas, el desarrollo de este tema en la gran mayoría de casos obedece a la atención integral que se le da a la población vulnerable o en aquellos casos en los que se establecen acciones puntuales, estas no van acompañadas de un sistema de monitoreo ni partidas presupuestales ajustadas, evidenciando falta de planeación y coordinación que no permite una adecuada atención a las víctimas.

En tal sentido no existe una política que permita diferenciar las acciones derivadas de la puesta en marcha de cada uno de los componentes de atención y reparación. Se puede observar que los proyectos establecidos son dirigidos, por ejemplo, a la realización de talleres poco articulados o pago de enlaces o proyectos sin una aplicación directa ni población focalizada.

Esta situación origina a su vez que la articulación que debe tener el plan de desarrollo con otros instrumentos de planeación tales como el POAI, Plan Indicativo, MFMP, entre otros, será bastante baja e incluso inexistente. A esto se le suma el hecho de que muchos de los Planes de Atención Territorial fueron o están siendo formulados con posterioridad a la expedición de los planes de desarrollo, originando que todas las acciones establecidas tengan poca o nula relación con el plan de desarrollo, así la búsqueda de fuentes de financiación o partidas presupuestales es bastante difícil, por lo cual finalmente no tiene mayor obligatoriedad en cuanto a su implementación.

## Acuerdos de reestructuración de pasivos

Los acuerdos de reestructuración de pasivos, resultado de la implementación de la Ley 550 de 1999 en una entidad territorial, permiten a los municipios y departamentos configurar mecanismos que les permitan cancelar sus acreencias, estableciendo el siguiente orden de prioridad para los gastos: mesadas pensionales, servicios personales, transferencias de nómina, gastos generales, otras transferencias, intereses de deuda, amortizaciones de deuda, financiación del déficit de vigencias anteriores e inversión. Sin embargo, la priorización del pago de deudas ejerce una restricción fiscal referida a la realización de operaciones no incluidas en dicho acuerdo. Se resalta que la vigencia de estos acuerdos en su gran mayoría excede los 10 años después de su firma<sup>11</sup>.

11 Para el caso Santa Marta, este municipio tiene un acuerdo de reestructuración con vigencia 2004 – 2018, en los municipios de Ciénaga y Fundación igualmente se encuentran suscritos a la ley 550

La inversión y el gasto social dirigidos a víctimas, excluyendo aquellas dirigidas a educación y salud, cuya fuente de financiación es el SCR, depende del pago de otras acreencias y de los pocos recursos restantes que de tal ejercicio se deriven. En ese sentido, la financiación de programas asociados a la atención y reparación de víctimas proviene en su mayoría de recursos propios de las entidades territoriales, siendo precisamente estos los afectados dentro de los procesos de reestructuración de pasivos.

## Condiciones geográficas y costos de atención

Si bien las competencias de atención a población desplazada fueron fijadas dentro de la política pública con diferenciación únicamente por niveles de gobierno, la respuesta presupuestal e institucional que pueden tener las entidades territoriales depende igualmente de las características geográficas de cada región. En ese sentido, las acciones que se pueden desarrollar en vivienda y generación de ingresos pueden tener un mayor costo con base a las necesidades diferenciadas y a las condiciones bajo las cuales se pueden atender. Esta situación fue descrita por la Defensoría del Pueblo en 2009 durante la sesión de información técnica sobre desplazamiento forzado de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Meta y Vaupés, donde se resaltó que en dichos departamentos la inversión en algunos componentes es muy difícil, pues las condiciones geográficas de la zona (las provisiones de alimentos se obtienen sólo por vía aérea) aumentan sus costos en un 200%. La vivienda, registra costos superiores al promedio nacional.

## Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal.

El SNARIV funciona de acuerdo a los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia, bajo los cuales se asienta la organización del Estado colombiano. En este contexto, el principio de subsidiariedad mediante el cual funciona el SNARIV permite que en el momento en que la entidad territorial no pueda ejercer en forma independiente las funciones relacionadas con la atención y reparación a víctimas, pueda apelar a niveles superiores, como el Departamento o la Nación, para que éstos le apoyen en el ejercicio de dichas funciones.

Tal principio permite establecer convenios interinstitucionales de cofinanciación con la Nación o el Departamento, que garanticen un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables

para la atención y reparación. Sin embargo, es bastante fácil observar la rigidez que existe en la oferta que el nivel nacional presenta al territorio, ya que:

- no se cuenta con rutas de acceso claras, tiempos de convocatoria, presupuesto asignado para cada uno de los proyectos.
- Los programas o proyectos a desarrollar desde el nivel nacional en el territorio no son construidos con la participación de las Alcaldías y/o Gobernaciones lo que hace que respondan en su gran mayoría a características o necesidades poco realistas
- En la gran mayoría de casos no existe coordinación ni información entre las actividades desarrolladas por las entidades territoriales y las desarrolladas por otras entidades del nivel nacional y departamental, ya que cada una cuenta con recursos, metas e indicadores establecidos unilateralmente en los POA de cada entidad.
- Aunque se cuenta con el manual de oferta institucional en los CLAIPD normalmente existe una ausencia de las entidades del orden nacional, lo cual conlleva a que los proyectos priorizados desde el nivel nacional no cuenten con las especificidades necesarias por regiones.

## Conclusiones y recomendaciones

Si bien han pasado solo tres años después de la expedición de la Ley 1448 de 2011 en la que se ha establecido como obligación primaria del Estado, la atención integral y diferenciada de la población víctima del conflicto armado, los resultados no han podido ser visibilizados y su impacto esperado desde 2011 hasta el momento es relativamente bajo. Así mismo, la adecuación institucional y de sistemas de información ha sido demasiado lenta, lo que ha postergado más allá de los tiempos establecidos la implementación de la ley a nivel territorial.

Aunque es posible observar una disminución en el número de hechos victimizantes efectuados, la complejidad de este asunto de orden social ha desbordado la capacidad institucional del Estado colombiano, viéndose afectados en mayor medida algunos departamentos y municipios que, dados los índices de intensidad y presión sobre su territorio, no cuentan con las herramientas necesarias para dar una atención adecuada a esta problemática.

Esa dinámica es originada, como se mencionó a lo largo del documento, por la poca coherencia entre funciones asignadas a los municipios y las fuentes de financiación existentes en este nivel de gobierno,

puesto que con base al otorgamiento de competencias es a nivel local donde se ejecutan la gran mayoría de acciones de atención y mitigación de riesgos en desplazamiento forzado, mientras que para realizar tales funciones no se cuenta con las fuentes de financiación más adecuadas ni oportunas.

La problemática fiscal se ve representada entonces por el bajo nivel de recaudo que poseen las entidades territoriales tanto a nivel municipal como departamental con relación al financiamiento de la inversión en competencias sectoriales a su cargo, pues para el caso de los municipios si bien estos cuentan con herramientas para la consecución de ingresos tales como los impuestos, no son suficientes en entidades territoriales con poca densidad demográfica y bajos niveles de productividad económica, generando que estos no sean recursos significativos o continuos.

La gran distancia entre la formulación de la política pública y la implementación efectiva de las acciones que se desprenden de esta poca coherencia, se ahonda si se tiene en cuenta también la existencia de una debilidad institucional y por tanto, se limitan la actuación del SNARIV, y los mecanismos gubernamentales para la puesta en marcha de la política pública, así como de las medidas de prevención y protección.

Ahora bien, frente a este escenario es necesario mencionar puntualmente algunos de los factores que afectan la asignación presupuestal para la ejecución de programas de atención a la población desplazada tales como:

- Falta de voluntad política.
- Capacidad fiscal y rigidez fiscal en el uso de las fuentes de financiación.
- Poca coordinación entre instrumentos de gestión pública para la atención a población desplazada.
- Categoría de la entidad territorial e índice de presión.
- Acuerdos de reestructuración de pasivos.
- Condiciones geográficas y costos de atención.
- Rigidez de la oferta nacional para subsidiar o complementar acciones desde el nivel municipal.

En la búsqueda de la reducción de la brecha entre la política pública y los beneficios reales que pueden llegar a percibir las víctimas, las siguientes son unas alternativas de solución que pueden ser puestas en marcha con el fin de que la política pública sea eficiente, eficaz y sobre todo pertinente, teniendo el impacto necesario:

- Elaboración de una propuesta gubernamental sobre **incentivos positivos y negativos** dirigidos al logro de mayores compromisos en las autoridades locales, escenario que va ligado al seguimiento o análisis de la información

reportada por municipios y departamentos al DNP a través del FUT y de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, a través de los informes reportados trimestral o anualmente, según sea el caso.

- Inclusión en la metodología de evaluación de desempeño a cargo de la Dirección de Desarrollo Territorial- DDTS del DNP, de un componente que permita el seguimiento de compromisos adquiridos a través del plan de desarrollo en la atención a víctimas.

- Incorporación de la atención a víctimas dentro de las *prioridades de gasto* a la hora de establecer los acuerdos de reestructuración de pasivos en entidades cobijadas por la Ley 550.

- *Flexibilización de la oferta nacional* dirigida a entidades territoriales, con base en características propias de cada región y rutas claras para su acceso.

- Diseño de un *modelo de decisión dinámica* en el proceso de regionalización del presupuesto nacional que tenga en cuenta todas las variables diferenciales posibles y criterios unificados de regionalización por región. En otras palabras, un parámetro de variables generales al momento de regionalizar.

- La *estimación de costos* asociados a la atención de población desplazada debe realizarse por entidades del nivel territorial en coordinación estrecha con el nivel central, bajo métodos técnicos rigurosos y que correspondan a las necesidades y características propias de cada territorio.

- Las entidades territoriales deben realizar *actualizaciones a las bases de información catastral*, fuente de la imposición gravable y por ende de ingresos propios.

- Debe realizarse un proceso de consolidación de información, así como también de diseño y cumplimiento de indicadores de impacto, en este sentido es de vital importancia la *reformulación de una batería* de Goce efectivo de Derechos -GED que dé cuenta de indicadores reales, con escalas de valoración y actores involucrados en cada uno de ellos.

- Asignación de *partidas presupuestales específicas, dirigidas desde el sector central* al territorial, necesarias para asegurar a las familias proyectos productivos que contribuyan a su estabilización socioeconómica.

- *Adopción de medidas de prevención* no sólo antes del desplazamiento para impedirlo, sino también con posterioridad para mitigar sus efectos e impedir nuevas violaciones de los derechos, tales medidas deben contemplar: prevención temprana: orientada a identificar las causas que generan las violaciones de

derechos humanos y/o las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH); prevención urgente: acciones orientadas a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos, para mitigar los efectos de su ocurrencia; y garantías de no repetición: definición de programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

La puesta en marcha de las alternativas de soluciones planteadas debe contener dentro de sí un eje transversal constituido por la afectación territorial y poblacional derivada del conflicto armado. Un análisis de las principales características del territorio aseguraría no solo una especificidad de planes, programas y proyectos a nivel local, sino una distribución financiera equitativa para las entidades territoriales en el desarrollo de la política, acorde con las capacidades municipales, departamentales y nacionales, de tal manera que se garantice el goce efectivo de los derechos de la población en riesgo de desplazamiento y la no repetición del desplazamiento en la población que ya se encuentra en esa situación.

## Referencias

CONPES 3726 (2012, Mayo 30) [En línea] Colombia: Consejo Nacional de Política económica y social. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Trk7QU7lss0%3D&tabid=1475>

Decreto 4800 (2011, Diciembre 20) [En línea] Colombia: Presidencia de la Republica. Disponible en: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4800-de-2011>

Departamento Nacional de Planeación. (2012) Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - GAFDT. (2005) Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos. Bogotá.

Gobernación de Cundinamarca.(2007) Análisis demográfico de Cundinamarca. Bogotá

Ley de víctimas y restitución de tierras y decretos reglamentarios.(2012, Marzo) [En línea] Colombia: Ministerio del Interior. Disponible en: <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/40743db9e8588852c19cb285e420affe/ley-de-victimas-1448-y-decretos.pdf>

MARTINEZ V. J. y JAMESON B. L.F (1997). Fiscal Capacity: an Overview of Concepts and Measurement Issues and their applicability in the Russian Federation. International Studies Program. Andrew Young School of Policy Studies, Goergia State University. Atlanta, Estados Unidos.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2011) Discurso Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

Pérez Luis. (2007) Desarrollo, derechos sociales y políticos. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios en derecho, justicia y sociedad - Dejusticia, Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico. Bogotá.

Pérez Luis. Desarrollo, derechos sociales y políticos. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Centro de Estudios en derecho, justicia y sociedad - Dejusticia, Instituto para la investigación educativa y el desarrollo pedagógico. Bogotá. 2007

Roth Deubel, André-Noël. (2006) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá

Roth Deubel, André-Noël. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 3ª reimpresión, 2006

Sentencias C-931/06 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-983/05 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1187/00 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-1151/01 (M.P. Jaime Araujo Rentería) y C-066/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Fabio Morón Díaz).

Sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas -SNARIV.(2012) Informe de gestión anual. Bogotá

Thoening J. (1997) política pública y acción pública en gestión y política pública vol VI N1. [En línea] Disponible en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.VI\\_No.I\\_1ersem/TJ\\_Vol.6\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf)

Thoening J 1997 política pública y acción pública en gestión y política pública vol VI N1 pp 19 -37

Unidad de Atención y reparación a víctimas - UARIV. (2012) Guía para conformación y funcionamiento de los comités territoriales de justicia transicional. Bogotá

Unidad de Atención y reparación a víctimas - UARIV. (2013) Presentación evaluación a planes de acción a corte 30 de abril de 2013. Santa Marta.

Informe de gestión anual del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas -SNARIV, 2012 [http://www.dps.gov.co/documentos/7514\\_Informe\\_de\\_Gesti%C3%B3n\\_Unidad\\_V%C3%ADctimas\\_-\\_dic31\\_31ene.pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/7514_Informe_de_Gesti%C3%B3n_Unidad_V%C3%ADctimas_-_dic31_31ene.pdf)