

**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO DE DESPLAZAMIENTO EN
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SOACHA**



EDWIN GONZÁLEZ MORENO

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
BOGOTÁ, D.C.
2014**

**ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL FENÓMENO DE DESPLAZAMIENTO EN
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SOACHA**



EDWIN GONZÁLEZ MORENO

Director Temático

Dr. Jairo Sandoval Carranza

Asesor Metodológico

Dra. Luisa Fernanda García

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

FACULTAD DE DERECHO

DIRECCIÓN DE POSGRADOS

BOGOTÁ, D.C.

2014

Nota de aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá D.C. 27 de noviembre de 2014.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	7
1 LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL	14
2.1 Marco histórico	14
2.2 Marco conceptual	18
2.2.1 Financiación y presupuesto municipal bajo el marco de la descentralización	21
2.3 Marco jurídico	25
2.3.1 Fundamentos legales	26
2.3.2 Fundamentos jurisprudenciales	29
3 ENFOQUE SOCIO-JURÍDICO DEL ROL DEL MUNICIPIO RECEPTOR FRENTE A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO COLOMBIANO	32
3.1 Referentes jurídicos para la atención a las víctimas del conflicto interno	37
4 DESPLAZAMIENTO FORZADO: DE LO RURAL A LO URBANO	50
4.1 Causas y actores del desplazamiento forzado	52
4.1.1 Grupos guerrilleros y paramilitares	52
4.1.2 Fuerza pública	55
4.1.3 Infracción al Derecho Internacional Humanitario	56
4.1.4 Minería ilegal	57
4.2 Patrones del desplazamiento forzado	58
4.3 Situaciones que deben sortear las víctimas del desplazamiento forzado	59
4.4 Acciones al nivel nacional frente al desplazamiento forzado	61

4.5	Proyectos beneficiados a través del Mecanismo de Cofinanciación y de Corresponsabilidad	77
5	PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SOACHA EN RELACIÓN AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO	79
5.1	Caracterización del municipio de Soacha	79
5.1.1	Economía	80
5.1.2	Instancias de participación ciudadana	82
5.1.3	Problemas de pobreza	82
5.2	Percepción del fenómeno del desplazamiento forzado en Soacha y su afectación en el proceso de descentralización	84
5.2.1	Impacto poblacional	84
5.2.2	Situación del desplazado	90
5.3	Relación causal entre el proceso de descentralización administrativa de Soacha y su respuesta al fenómeno del desplazamiento forzado en el contexto de un Estado Social de Derecho	96
5.3.1	Generalidades del Plan Integral Único	97
5.3.2	Coordinación territorial con las políticas nacionales y departamentales	98
5.3.3	Aspectos abordados para la reformulación del PIU de Soacha	106
5.3.4	Política pública de prevención y atención al desplazamiento en Soacha	107
5.3.5	Problemas identificados en relación a la atención a la población desplazada y la descentralización municipal	108
5.4	Discusión sobre la evaluación integral de desempeño de soacha y su realidad social en relación al desplazamiento forzado	111
	CONCLUSIONES	115
	BIBLIOGRAFÍA	117

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Dinámica de los nuevos grupos armados ilegales entre el 2010 y 2012	53
Tabla 2. Datos de víctimas de minas antipersona, 2010 al 2013.	56
Tabla 3. Cifras de la población víctima del desplazamiento, año 2012	86
Tabla 4. Cifras de la población víctima del desplazamiento, año 2013	87
Tabla 5. Cifras desplazamiento en municipios de las provincias de Soacha y Sumapaz	90
Tabla 6. Metas del departamento de Cundinamarca respecto al desplazamiento forzado	100
Tabla 7. Programas en Cundinamarca para la atención integral del PSD.	101

INTRODUCCIÓN

El proceso descentralizador se fundamenta en el uso herramientas y recursos por parte de los mandatarios locales quienes de manera eficaz deben proveer al ciudadano respuesta a su problemática sin tener que esperar al gobierno central, vale decir que las soluciones se gestan desde y hacia lo local.

Actualmente surgen inquietudes respecto del papel que ha alcanzado el municipio en el siglo XXI como célula de la descentralización y frente a las dificultades que ha sorteado este proceso, así como el empoderamiento que el Constituyente de Colombia en 1991 le quiso dar a los municipios, sin embargo no se reflexionado la incidencia del fenómeno del desplazamiento colombiano en ese proceso.

A pesar del esfuerzo de los municipios para ser certificados y asumir las competencias que previó el legislador, falta avanzar hacia la autonomía y desarrollo prometido. Al observar que los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales no se han superado y siguen generando inequidad (Manrique, 2011) en este documento se hace énfasis en el caso de un municipio receptor de población desplazada, que demanda un análisis adicional en ese contexto socio jurídico particular.

Para comprender este fenómeno es necesario revisar si la distribución de competencias y de recursos se proyectó sobre la base de municipios cuyo crecimiento poblacional es constante, o si por lo menos se previó el impacto del desplazamiento para la asignación equitativa de recursos para la atención de dicha población. Esta revisión es posible de acuerdo con el nivel de cumplimiento de los autos proferidos por la Corte Constitucional y las medidas adoptadas por el Gobierno.

De igual manera, en caso de advertir que el proceso certificador de municipios con población flotante adolece de un diagnóstico base que mida el desarrollo administrativo y la legitimidad institucional, como requisito previo para asignarle nuevas competencias, sería previsible un impacto negativo sobre su respuesta en

materia de competencias y de funcionalidad esperada, al igual que la legitimidad institucional.

Es de especial interés analizar en este contexto, el avance y las dificultades presentadas, máxime si la descentralización es un principio constitucional que orienta la función administrativa que, en términos del tratadista Libardo Rodríguez, “es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos para que las ejerzan autónomamente” (Rodríguez, 2005, p. 55).

Con la expedición de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se exige la participación de las distintas entidades gubernamentales de tal manera que se adopten medidas de cara a reparar y restablecer los derechos a las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la esta ley, dentro de un marco de justicia transicional, dignificando a tal población mediante la materialización de sus derechos constitucionales. En este punto se analiza no solo la descentralización sino también la forma en que pueden y deben concurrir los municipios para garantizar los derechos no solo de sus primigenios habitantes, sino también asistir a las víctimas del conflicto armado en Colombia que escogieron su territorio para superar transitoriamente los hechos victimizantes causantes del abandono de su lugar de origen.

Se advierte que esta situación se presenta en los municipios receptores de población desplazada, ante la ausencia de un análisis juicioso que brinde herramientas jurídicas conceptuales para un debate serio.

Para la presente investigación se tomará como estudio de caso el municipio de Soacha, el cual ha sido calificado como uno de los municipios con mayor población del país, sumado a un bajo nivel de desarrollo social y económico, además de una insuficiente estructura para atender los servicios públicos, lo que lo posiciona en un caso de especial interés. Y es que en términos del Plan de Acción Territorial del municipio de Soacha para el año 2012, se indica la presencia

en este municipio de víctimas de los 12 hechos victimizantes reconocidos y cuyos índices de recepción superan el promedio municipal, nacional y departamental.

La crisis político-administrativa que actualmente registra Soacha hace que se cuestione la eficacia del proceso descentralizador, sin desconocer la incidencia que ha tenido en su lento desarrollo, el hecho haberse convertido en uno de los principales municipios receptores de población desplazada al interior del país.

Así entonces, el problema jurídico abordado en esta investigación se orienta a determinar cómo incide en el proceso de descentralización de Soacha, al ser uno de los municipios que mayor población desplazada ha recibido, bajo la óptica y perspectiva de un Estado Social de Derecho.

Al finalizar de la investigación se concluye la forma en que ha incidido el desplazamiento en el proceso de descentralización del municipio de Soacha, bajo una perspectiva socio jurídica. También se establece si existen otros actores dentro de este proceso de atención a la población víctima del desplazamiento cuya participación puede reducir o coadyuvar en las cargas estatales, pero bajo el control del municipio.

Esta investigación centra su interés en analizar el caso de Soacha, se soporta en su posición geográfica y su especial crecimiento demográfico, a causa de la situación nacional que comprende la descentralización pero que socialmente padece el diario fenómeno del desplazamiento. Mientras se promueve la reparación a nivel nacional, en Soacha se asientan miles de familias y podría pensarse en el desplazamiento del soachuno a causa del movimiento migratorio protagonizado por cientos de familias provenientes de diferentes lugares de la geografía nacional a este municipio.

Así entonces, resulta necesario indagar cuál ha sido el papel que ha desempeñado el municipio y, si en realidad, el modelo de descentralización plasmado por el constituyente y desarrollado por el legislador se ha materializado en el municipio, en qué grado y por qué razones.

El desarrollo de esta investigación permite identificar los factores relacionados con la atención municipal a la población desplazada que han incidido en el proceso de descentralización Soacha, bajo una perspectiva socio jurídica, por cuanto “se plantean los problemas para ser resueltos en el campo de la sociedad con fundamento en su ordenamiento jurídico, en virtud de la confrontación que se hace en una realidad empírica” (López, Montenegro y Tapia, 2006, p. 31). Igualmente, permite evidenciar la existencia de otros actores dentro de este proceso de atención a la población víctima del desplazamiento, cuya participación controlada y vigilada por el municipio puede reducir o coadyuvar en las cargas estatales. Sumado a esto, este trabajo conlleva a ubicar, comprender e interpretar el sentido normativo de estos hechos socio-políticos relacionados con la atención a la población desplazada y el proceso de descentralización del Soacha.

Como estrategia de trabajo para el abordaje y desarrollo de esta investigación, fue necesario examinar el término de descentralización y analizar el papel que los municipios deben cumplir ante la llegada de víctimas del conflicto armado, para luego establecer su actual situación y la forma como ha venido actuando considerando su realidad social, así como las diferentes alternativas con que cuenta el municipio de Soacha para cumplir con el mandato legal de atender las víctimas del conflicto armado interno colombiano y verificar su capacidad administrativa.

Por lo tanto, dentro del marco normativo aparecen varios conceptos interrelacionados necesarios para analizar el proceso descentralizador de Soacha atendiendo su papel como municipio receptor de población desplazada tales como la distribución de recursos, competencias en la prestación de servicios públicos, capacidad de gobernar y la legitimidad del gobierno local. Igualmente, se ha realizado una verdadera hermenéutica jurídica bajo la óptica socio-jurídica (derecho en contexto), es decir que partiendo de una realidad social, tanto el problema a investigar como su respuesta dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Es de esta forma como la metodología usada para la comprobación

de la hipótesis planteada se ha aplicado el método inductivo, ya que se parte de un caso particular para llegar a tratar aspectos generales, para el que vale citar análisis cualitativos y cuantitativos adelantados por la misma Corte Constitucional, además de los informes presentados por entidades presentados en el marco de contenidos legales y el Plan de Desarrollo del Municipio de Soacha.

En línea con lo anterior, el objetivo principal de este trabajo consistió en analizar desde la perspectiva socio-jurídica en el marco de un Estado Social de Derecho, la incidencia del fenómeno del desplazamiento en el proceso de descentralización de municipios receptores de población desplazada, tomando el caso del municipio de Soacha. Para ello se recurre a: (i) describir las características geográficas, políticas, demográficas, sociales y económicas del municipio de Soacha-Cundinamarca; (ii) determinar en qué grado se percibe el fenómeno del desplazamiento en el municipio de Soacha y la manera como afecta el proceso de descentralización del municipio; y por último (iii) identificar la relación causal existente entre el proceso de descentralización administrativa de Soacha y su oportuna respuesta al fenómeno de desplazamiento, dentro del contexto de un Estado Social de Derecho.

Como marco problemático se reconoce que la descentralización en Colombia ha sido una apuesta que el Constituyente de 1991 previó para fortalecer la acción de las autoridades locales en la toma de decisiones que procuran su desarrollo. Más de dos décadas han sido necesarias para madurar el proceso de descentralización, dando lugar a nuevas tareas para los municipios, los cuales trabajan bajo los principios de subsidiariedad, coordinación y complementariedad.

Para el caso particular de esta investigación la descentralización se relaciona con los fenómenos sociales que no pueden ser ajenos al legislador, por ello, ante la victimización generada por el conflicto interno colombiano se han impuesto nuevos deberes a los municipios y departamentos con el fin de dignificar a las víctimas y restablecer sus derechos. Sin duda alguna, es evidente la vulnerabilidad a la que es expuesta la población desplazada, que encuentra en los municipios y ciudades

de recepción condiciones muy distintas a las que estaban acostumbradas, en donde existen graves limitaciones para atender necesidades y derechos como la salud, educación, vivienda y trabajo digno, puesto que la indiferencia misma de la sociedad junto a las problemáticas sociales que deben sortear improvisadamente en su lugar de llegada, como lo es la inseguridad, pobreza, carencia de servicios públicos básicos, entre otros, empeora la situación tanto de las víctimas, como de los habitantes, municipio y sociedad en general.

En atención a lo anterior, el presente trabajo de investigación busca responder al siguiente problema de investigación:

¿Cuál ha sido la incidencia de la gestión administrativa en Soacha para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado por el conflicto interno armado desde la perspectiva socio-jurídica, en el contexto de la descentralización?

Atendiendo a este cuestionamiento, el escrito parte de la siguiente hipótesis: El desplazamiento forzado interno se constituye como un problema social al nivel nacional que ha entorpecido el proceso de descentralización del municipio de Soacha, por cuanto genera ineficiencia en la inversión social e inequidad en la asignación del gasto público, generando una baja capacidad de gestión para la atención tanto de sus habitantes como de la población desplazada de este municipio.

Entre los principales desafíos propios de las entidades cuyo trabajo está direccionado a la atención de la población víctima de desplazamiento forzado interno es el procurar un encontrar un relativo equilibrio que permita corregir el desfase que se presenta entre la política pública y marco jurídico del país y su aplicación exitosa. En este sentido, se hace necesario reconocer las experiencias locales, de manera que se logren identificar las lecciones, obstáculos y oportunidades operativas alcanzadas en distintos municipios y departamentos, logrando un relativo éxito en la atención a la población desplazada considerando la importancia misma del proceso de descentralización.

Por último, se aprecia el contenido de este trabajo de la siguiente forma:

El primer capítulo, titulado “La descentralización territorial”, abarca el marco histórico, conceptual y jurídico de esta en el territorio nacional, exponiendo los mandatos bajo los cuales se rigen los territorios locales.

El segundo capítulo, denominado “Enfoque socio-jurídico del rol del municipio receptor frente a las víctimas del conflicto armado interno colombiano” expone varias disposiciones constitucionales sobre las responsabilidades, derechos y principios respecto a los territorios departamentales y municipales, y la manera como estos deben actuar para la atención a las víctimas del conflicto armado interno.

En el tercer capítulo, “Desplazamiento forzado: de lo rural a lo urbano”, se reconoce la definición que el marco legal colombiano de ha dado al término *desplazado*, para luego exponer sus características, desafíos y problemas, causas y actores, patrones del proceso de desplazamiento forzado en Colombia, así como acciones y proyectos que han diseñado para hacer frente al mismo.

El cuarto capítulo, titulado “Proceso de descentralización del municipio de Soacha en relación al fenómeno del desplazamiento forzado”, comprende la caracterización del territorio en mención, el análisis de la percepción del fenómeno del desplazamiento forzado en este municipio y la manera como éste afecta su proceso de descentralización, la relación causal entre el mismo y la respuesta que ha tenido al fenómeno de desplazamiento en el contexto de un Estado Social de Derecho, y por último, una discusión sobre la evaluación integral de desempeño que Soacha ha obtenido en relación al contexto real en relación al desplazamiento forzado.

Por último se presentan las conclusiones, en el que se sintetizan los aspectos más importantes de cada uno de los capítulos de este trabajo, los cuales se han desarrollado según los objetivos planteados.

1 LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL

1.1 MARCO HISTÓRICO

A raíz de importantes reformas de orden constitucional y legal en los años 80 especialmente y con la Constitución de 1991 se han promovido cambios en la vida política del país. Desde 1986 se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico la elección popular de alcaldes que, hasta ese momento, se designaban por parte del respectivo gobernador, y posteriormente se avanzó en la descentralización administrativa fiscal, a raíz de la consagración de Colombia como Estado Social de Derecho, con la Constitución de 1991.

[Y es que muchos] de los desafíos del actual proceso de descentralización y del ordenamiento territorial colombiano hunde sus raíces en una historia que tiene más de 500 años. [...] el vasallaje, el clientelismo, los feudos políticos, la apropiación militar del territorio, la concentración en la tenencia de la tierra, especialmente con la eliminación de los resguardos indígenas, la concentración del territorio y el triunfo de formas o modelos gobiernos centralistas, son algunas de las expresiones que en pleno siglo XXI aún subsisten y son herencia de ese feudalismo que se enquistó en el nuevo orden de la naciente república (Manrique, 2011, párr. 1).

Se mencionan a continuación los principales hitos de la división político administrativa de Colombia a través de la Historia, del libro Descentralización y entidades territoriales (Mesa, Remolina, Pérez, y Igua, 2011).

En las épocas de la conquista y la colonia, se denominó “Tierra firme” con divisiones territoriales (gubernaciones), decretadas directamente por la Corona española, a saber las de Nueva Andalucía, Castilla de Oro, pasando por la gobernación del Chocó y hacia 1542 se contaban con tres gobernaciones: Santa Marta, Cartagena y Popayán. Pero el Congreso de la República, mediante Ley 25

de 1924, creó doce departamentos, divididos en 38 provincias, bajo el modelo centralista de la Gran Colombia. Posteriormente es creada la República de la Nueva Granada, (con la Constitución de 1931), hasta el año 1958 en el cual se adopta una nueva constitución mediante la cual se crea la Confederación Granadina conformada por estados federados que a su vez se dividían en provincias y distritos parroquiales.

Con la Constitución de Rionegro de 1963, se profundiza el federalismo, bajo la denominación de los Estados Unidos de Colombia, formada por nueve estados, cuyos presidentes eran elegidos por dos años.

Fue en el año 1886 que regresamos a la República Unitaria y al centralismo, con nueve departamentos regidos por el sistema de centralización política y descentralización administrativa.

En el año de 1904, el general Rafael Reyes decretó una nueva distribución de unidades político-administrativas, se organiza el Distrito Capital de Bogotá; una intendencia, la Guajira; un territorio nacional, el Meta; y 25 departamentos.

Pero hasta el año 1936, mediante Acto Legislativo No.1, se crearon con rango constitucional, las intendencias y comisarías, se dispuso la división de la república en departamentos, intendencias y comisarías, a su vez los departamentos en municipios o distritos municipales, lo cual se extendió en 1945 bajo la reforma constitucional del doctor Alberto Lleras Camargo a las intendencias y comisarías. En 1968 se otorga el estatus de entidad territorial a esos municipios o distritos municipales en que se dividían en departamentos, intendencias y comisarías.

Posteriormente, los decretos 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) y 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), bajo el gobierno del presidente Belisario Betancur y siendo su Ministro de Gobierno el abogado constitucionalista Jaime Castro, se orientaron a facultar a las entidades territoriales la posibilidad de administrar tributos propios para el financiamiento de sus competencias. Pero sería con la Ley 12 de 1986 que se establecería el monto de participación de los

municipios en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se asignó mediante una fórmula como una transferencia automática, sin exigencia de contrapartida alguna, pero condicionada a su uso en inversión en sectores como salud, educación, agua potable, entre otros.

La acción más importante adoptada durante la primera etapa del proceso de descentralización política –comprendida entre mediados de la década de los ochenta y la expedición de la Constitución de 1991– fue la elección popular de alcaldes. En principio ésta se estableció por un período de dos años y sin posibilidad de reelección inmediata.

En 1991 las intendencias y comisarías fueron erigidas por Constitución Política como departamentos, al tiempo que las definió como entidades territoriales con autonomía para gestionar sus intereses, a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Es bajo esta constitución cuando se le da al municipio la calidad de entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado. Se permite en el nuevo panorama jurídico conformar las regiones administrativas y de planificación, dividir el municipio en comunas y corregimientos, y conformar de acuerdo con los términos legales áreas metropolitanas y provincias.

Durante la segunda etapa de la descentralización política, iniciada en 1991, el período de los alcaldes se amplió inicialmente a tres años, y se mantuvo la prohibición de reelección inmediata, al tiempo que se estableció la elección popular de los gobernadores, quienes previamente eran nombrados por el Presidente de la República.

Por otro lado, la constituyente incorpora en la Constitución Política (Art. 209) la descentralización como pilar fundamental y principio rector de la función administrativa, estableciendo al municipio como célula del Estado descentralizado.

Otro objetivo asignado al municipio fue el promover la prosperidad general, es decir, aumentar la riqueza colectiva, así como el desarrollo de las potencialidades

humanas y mejorar la situación económica. Así entonces, tanto la provisión de bienes de uso público, el equipamiento colectivo, medios e instrumentos que promuevan el desarrollo de las actividades económicas, profesionales y laborales quedaron en manos de los municipios. Dicho ejercicio demanda del diseño de estrategias que garanticen la equidad real y efectiva en la asignación de recursos públicos y adoptar medidas a favor de grupos sociales discriminados o marginados. Igualmente, los departamentos y municipios deben hacer partícipe a toda la comunidad en la toma de decisiones que los afecten en materia política, administrativa y cultural, desarrollando instrumentos institucionales en su organización y gestión; lo cual también aplica a Soacha como municipio.

Con el Acto Legislativo 02 de 2002 se modificó el periodo de alcaldes y gobernadores, el cual fue ampliado a 4 años, así quedó equivalente al del Presidente. Esta medida se hizo extensiva para el periodo de concejales y diputados.

Además de la elección de las máximas autoridades de las entidades territoriales, la Constitución Política también dispuso un conjunto de mecanismos de participación política, orientados a fortalecer la democracia participativa acorde con el espíritu del nuevo Estado Social de Derecho tales como el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa popular, el cabildo abierto y el plebiscito.

Igualmente, se crearon varios espacios de participación en distintas áreas de la administración pública, como los consejos territoriales de planeación y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

En el ámbito sectorial se conformaron los comités de participación comunitaria en salud (COPACOS), los comités de desarrollo y control social a los servicios públicos y los consejos municipales de cultura, entre otros. También se fortaleció la figura de la veeduría ciudadana, a través de la promulgación de la Ley 850 de 2003, que establece las bases para su reglamentación.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

Según la importancia que para este trabajo comprende el término de *descentralización*, se hace una revisión conceptual jurídica dentro del marco colombiano, precisando sobre sus características, tipología, tendencia y proceso. También se hace énfasis sobre la financiación y presupuesto municipal bajo el marco de la descentralización, entendiendo que la asignación de recursos encuentra su relevancia en el uso que de estos se hace para la atención a la población y sus necesidades.

La descentralización es un instrumento de las políticas públicas que de manera gradual permite la transferencia de poder desde el Estado central o nacional a entidades territoriales o gobiernos llamados subnacionales, para que de manera autónoma y directa atiendan las demandas ciudadanas, en procura de los fines estatales (Cominetti y Emanuela, 1998).

En términos de la Corte Constitucional “la consagración de un modelo de Estado Unitario con descentralización y autonomía de las entidades territoriales, constituye un elemento definitorio, un eje axial, que define la esencia de nuestro modelo Constitucional” (M.P. Vargas, L., 2013-Ene-23, p. 4).

En Sentencia C -727 de 2000, la Corte Constitucional define la *descentralización* de la siguiente manera:

Una forma de organización administrativa propia de los Estado de forma unitaria (como lo es el Estado colombiano), que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones (M.P. Barrera, A., 2000-Jun-21).

Se persigue entonces con este modelo, adoptado en varios países, impulsar la democracia y su transparencia, generando condiciones para que los ciudadanos definan sobre su propio destino con éxito; superen problemas de exclusión y marginalidad, mejorando las condiciones de presencia del Estado en regiones y

comunidades atrasadas y marginadas del desarrollo y del poder central. También se usa para generar escenarios que permitan aclimatar condiciones de paz y de reconciliación. Finalmente hay quienes promueven el saneamiento de finanzas intergubernamentales haciendo énfasis en la eficiencia del gasto público y el desmonte de algunas responsabilidades del Estado Social de Derecho, transfiriéndolas al sector privado (Cominetti y Emanuela, 1998).

Pueden presentarse tres tipos de descentralización: (i) como una forma de desconcentrar responsabilidades en los niveles menores por parte de los ministerios o agencias del Gobierno Central con poder de decisión limitado; (ii) como una forma de delegación o transferencia de responsabilidades de gestión a organizaciones públicas que pueden estar por fuera de la estructura del Gobierno Central y con cierta autoridad independiente para ejecutar las tareas; (iii) como una forma de devolución consistente en la transferencia de responsabilidades de gestión a las unidades subnacionales de gobierno o unidades públicas en general, que deben ser claramente percibidos como entes separados sobre los cuales las autoridades centrales ejercen poco o ningún control directo, es decir que existe autoridad independiente para ejecutar sus actividades (Cominetti y Emanuela, 1998).

Del estudio realizado por la CEPAL, luego de una investigación comparativa sobre los procesos de descentralización en los sectores de educación y salud de siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Nicaragua, se obtienen los siguientes resultados:

La heterogeneidad de las estrategias y los modelos de descentralización desarrollados en los países mencionados, tanto en términos de las motivaciones iniciales que impulsaron los procesos como de secuencia de instrumentación de las reformas, el nivel territorial y características de las instituciones receptoras de las funciones descentralizadas y grado de autonomía efectivamente delegado.

Elementos comunes, tales como la dependencia de recursos del gobierno central para el financiamiento de los servicios, el fortalecimiento de su papel regulador, una notable rigidez en la administración de recursos humanos y, tanto por esta razón como por otras relacionadas, el traspaso generalmente incompleto de responsabilidades de gestión.

Los resultados de la descentralización son generalmente ambiguos en términos de eficiencia técnica y que se han registrado avances limitados en materia de participación y, por ende, de eficiencia social. En los modelos más municipalistas, se afirma que podrían producirse pérdidas de economías de escala, especialmente en el caso de la salud.

La tendencia observada en algunos países al aumento de las disparidades territoriales de los indicadores educativos y de salud, que refleja, entre otras cosas, el peso insuficiente de criterios de equidad en la distribución interterritorial de los recursos.

Un buen proceso de descentralización debe incluir un sistema de incentivos adecuados para la provisión de servicios sociales, cuyos principales componentes sean un esquema de transferencias; el desarrollo de un marco de regulación y supervisión de los servicios por parte de las autoridades nacionales y un mayor flujo de información entre los diferentes niveles del gobierno (Cominetti y Emanuela, 1998, pp. 9-10).

El análisis teórico tradicional sobre federalismo fiscal se ha basado en una forma de descentralización fiscal en la que las autoridades locales tienen una gran autonomía en términos del manejo y administración de los impuestos y del gasto público; sin embargo, no es claro bajo otras formas de descentralización el que se mantengan los beneficios en la provisión de los bienes públicos (Manrique, 2011).

Agrega este autor (Manrique, 2011) que la literatura reciente ha reconocido que las mejoras en eficiencia y eficacia que la teoría sobre federalismo fiscal sugiere,

pueden verse afectadas por factores institucionales, políticos, sociales y culturales; así mismo, una baja capacidad institucional de las autoridades subnacionales, sumada a factores políticos y regionales, puede minar las ganancias teóricas de la descentralización en términos de eficiencia.

Además, se resaltan tres factores que pueden afectar la asignación y la eficiencia en la provisión de los bienes públicos: por un lado está la calidad burocrática local, considerada menos eficiente que la que se desarrolla al nivel central; por otro lado está la carencia de un sistema transparente y moderno diseñado para el adecuado manejo del gasto público, pues es evidente la incapacidad de ciertos municipios en el manejo acertado de los impuestos y la financiación de los gastos corrientes; finalmente, se habla de la corrupción y el clientelismo, en tanto que los burócratas y políticos locales están bajo la presión de distintos grupos de interés (Manrique, 2011).

1.2.1 Financiación y presupuesto municipal bajo el marco de la descentralización

A la par de los desarrollos normativos relativos a la descentralización, al nivel nacional también se dispuso la asignación de recursos que apalancan tales obligaciones como lo es la figura del Situado Fiscal, adoptado a través del Acto Legislativo 01 de 1968 y desarrollado por la Ley 46 de 1971, mediante los cuales se ordenó la transferencia a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Capital, en función de los ingresos ordinarios de la Nación, para la financiar gastos de funcionamiento de la educación primaria y la salud pública. El porcentaje de los montos transferidos se inició en el 13% de los ingresos ordinarios de la Nación en 1973, y aumentaba gradualmente hasta alcanzar el 25% de ellos. Estos recursos eran distribuidos por la entidad territorial, asignando un 74% para educación y el 26% a salud, y eran administrados por los Fondos Educativos Regionales (FER) y los Servicios Seccionales de Salud, respectivamente (Colombia, Congreso de la República, 1971).

Con la Ley 14 de 1984 se aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y amplió la base de sus gravámenes, sobre todo el de catastro para el caso del impuesto predial.

Con la Constitución Política de 1991 se definió al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, atendiendo su propia diversidad, cultura y potencialidades, al conocer, por su proximidad, las dificultades y problemas a resolver, para garantizar la satisfacción de las necesidades mínimas y básicas, de manera eficiente y eficaz, en particular los servicios domiciliarios y las condiciones mínimas habitacionales (C.P., 1998, Art, 311). Por lo tanto, cada municipio formula un plan de desarrollo que atienda las necesidades más prioritarias, acordes con su situación particular, buscando distintas fuentes de financiamiento para cumplir las metas allí propuestas. A continuación se mencionan los recursos con lo que contaría un alcalde municipal para dicho propósito:

- Los ingresos propios (tributarios y no tributarios específicamente locales);
- Los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN);
- El Sistema General de Participaciones;
- Los recursos con carácter de cofinanciación¹;
- Las regalías;
- El crédito;
- Los recursos de cooperación internacional;
- Los apoyos del sector institucional y organizaciones no gubernamentales².

1 Hasta la vigencia de la Ley 141 de 1994, los recursos destinados a la financiación o cofinanciación de proyectos regionales de inversión (regalías indirectas) se distribuían en forma equitativa entre las regiones integradas por los Corpes regionales o por las entidades que los sustituyeran, teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) la densidad poblacional, (ii) las necesidades básicas insatisfechas de la población; y (iii) otros indicadores de pobreza.

2 Esto incluye ayudas excepcionales de la nación en casos fortuitos, y los demás que el municipio esté en disposición del alcanzar de conformidad con su capacidad de gestión.

- Los aportes departamentales. y
- Otros recursos ocasionales o que obedecen a situaciones particulares, como ayudas excepcionales de la Nación, en casos fortuitos, y los demás que el municipio esté en disposición de alcanzar, de conformidad con su capacidad de gestión.

Es pertinente observar que los impuestos predial, industria y comercio, de vehículos y automotores así como otros variados, constituyen los ingresos tributarios de los territorios. Por otro lado, los ingresos no tributarios se originan a través del cobro de tasas, multas, tarifas, sanciones impuesto por transporte de oleoductos y gasoductos, transferencia del sector eléctrico entre otros. Respecto a estas dos clases de ingresos se discute la permanencia o el nivel de constancia de los mismos, los que se anuda a una dependencia del nivel superior con el objetivo de procurar y sostener cierto equilibrio fiscal. Con esto, valga citar que:

El Acto Legislativo 05 de 2011 fijó la destinación específica de los recursos. Solamente definió un sistema de reparto en concordancia con las características de las entidades territoriales para el caso de los recursos del Fondo de Compensación Regional, los cuales se deben repartir según los siguientes criterios: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia (Calle et al, 2013, p. 214).

Por su parte, en la Ley 1530 de 2012 en el ejercicio de definir los criterios para la distribución de los fondos de: Desarrollo Regional, Compensación Regional, y Ciencia, Tecnología e Innovación concedió una mayor importancia a la variable de densidad poblacional, por encima de indicadores relacionados con la pobreza de las entidades territoriales (Calle et al, 2013).

En materia de descentralización se retoman las conclusiones a las que llegó la politóloga Sandra Patricia Devia Ruiz (2012), quien en el documento titulado *La descentralización en Colombia: un Reto Permanente*, resalta que este proceso de

descentralización ha implicado constantes ajustes en los distintos instrumentos en procura de garantizar los mejores resultados, como el actual esquema de transferencia (Sistema General de Participaciones).

Esta investigadora destaca que la descentralización ha permitido a los entes territoriales consolidarse como autónomos desde el punto de vista político así como en algunos aspectos administrativos y financieros, pero advierte varias situaciones que generan ineficiencia en la inversión social e inequidad en la asignación del gasto, lo que se traduce en una baja capacidad de gestión de las entidades territoriales (Devia, 2012). Concluye además que en los últimos 10 años el proceso de descentralización se ha caracterizado por: (i) una nueva estructura de gobierno en la que el nivel nacional se especializa y encarga de todo lo relacionado con la formulación, orientación y coordinación de políticas, así como el manejo macroeconómico teniendo en cuenta las condiciones favorables que se deben considerar para la provisión de bienes y servicios, mientras las entidades territoriales asumen las responsabilidades y competencias relativas al desarrollo y ejercicio de los mandatos nacionales; (ii) un sistema democrático en donde alcaldes y gobernadores son elegidos a través del voto popular, lo cual se considera que otorga una mayor autonomía regional que ayuda a mejorar la gestión pública y la acerca a la población; (iii) una situación fiscal estructurada y proyectada hacia el ajuste, la racionalización y eficacia; (iv) un mayor número de instrumentos de participación ciudadana en procesos como planeación, opinión, veeduría, control, formulación de políticas, entre otros; (v) nuevos procesos asociativos que permiten obtener una visión compartida de lo que es el Estado, en donde da lugar a nuevas alianzas que permiten optimizar el uso de los recursos en los diferentes niveles territoriales; y (vi) la característica propia de la descentralización al ser relativamente nuevo en Colombia, en proceso de maduración y sujeto a alternativas encaminadas a su eficacia, eficiencia y efectividad, mejorando el índice de capacidad administrativa (Devia, 2012).

1.3 MARCO JURÍDICO

En este apartado se abarcan las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales relacionadas con la descentralización territorial y las responsabilidades de territorio y municipios en gestión de recursos, atención de las necesidades de la población en materia de salud, educación, servicios públicos y las implicaciones de la autonomía territorial.

La Constitución Política estableció que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Adicionalmente, reitera en no pocos artículos el mandato del constituyente para que las autoridades sujetas al imperio de la Ley, presten los servicios y cumplan con los fines del Estado (C.P., 1991).

Dentro de los fines del Estado mencionados en el artículo 2º de la Constitución; para efectos de esta investigación, se citan los siguientes: a) Servir a la comunidad; b) Promover la prosperidad general, y c) Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; más adelante el artículo 209, reitera que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Podría afirmarse que la descentralización es adicionalmente un principio constitucional, con fundamento en los artículos 1º y 311.

Se fortalece el proceso de descentralización territorial como política fundamental estableciéndose formalmente un estatuto o norma rectora para la distribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno.

De esta manera, la asunción de competencias por parte de las entidades territoriales no estaría determinada por la disponibilidad de recursos para ser asignados entre un abanico de posibilidades, sino que vendría dada por una norma que las asignaría de manera organizada y articulada.

Los municipios han asumido la educación, salud, agua potable, saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre otras, al tiempo que se liquidaban o han modificado gradualmente las instituciones del orden nacional que venían prestando ese tipo de servicios a las entidades territoriales. En los casos específicos de educación y salud no se asignó la prestación completa de los servicios sino la construcción, dotación y mantenimiento de su infraestructura.

Como complemento, se expidieron cuatro medidas generales orientadas a promover la participación ciudadana:

La posibilidad de realizar consultas populares

La participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos

La creación de juntas administradoras locales de comunas y corregimientos

La contratación de obras con organizaciones comunitarias
(Federación Colombiana de Municipios, 2012, p. 20)

Finalmente, y como parte de la estrategia de fortalecimiento de la participación ciudadana, la actual administración ha adelantado procesos como las audiencias públicas regionales, los consejos anticorrupción, los consejos 21 comunales de gobierno, la capacitación de veedores, la conformación de redes de control social y los comités de control social juvenil, entre otros, los cuales han contribuido a que la comunidad se interese por los asuntos del Estado.

1.3.1 Fundamentos legales

A continuación se expone la normativa que se consideran más destacados en relación con la descentralización de los entes territoriales en Colombia.

1.3.1.1 Ley 60 de 1993

Con esta ley se precisaron y ampliaron las funciones asignadas a los municipios y se ampliaron en otros aspectos específicos especialmente en los sectores de salud y educación, los municipios empezaron a asumir no sólo la inversión en infraestructura, sino también los gastos de personal, la administración del servicio y el pago de subsidios y por su parte el nivel nacional se especializó en las funciones de planeación, formulación de políticas generales, regulación, dirección y administración del régimen de personal. El Departamento asumió una posición intermedia entre la Nación y los municipios, y asumió competencias en salud y educación.

De esta ley se critica que las competencias asignadas a departamentos y municipios se superponían, así que se produjo una colisión de competencias y poca claridad en la asignación de recursos.

1.3.1.2 Ley 715 de 2001

Esta ley procuró subsanar los problemas de eficiencia en los sectores de salud y educación, originados por la Ley 60 de 1993. En ese sentido organizó el actual sistema de transferencias, conocido como Sistema General de Participaciones (SGP), el cual reemplazó el antiguo Situado Fiscal y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación.

De esta forma a través del SGP se traslada a las entidades territoriales recursos independiente del ciclo económico, que les permita atender la financiación de los servicios a su cargo en forma estable, acorde con las competencias asignadas, con observancia en los criterios de eficiencia y equidad, y dando especial énfasis a los sectores salud y educación.

Además, sectorialmente se presentaban diferentes lógicas para la asignación de competencias, las cuales no correspondían con el objetivo principal de la descentralización, como era el de otorgar mayor autonomía local para incidir en la eficiente provisión de los servicios sociales a su cargo.

En el sector de educación otorgó un mayor nivel de autonomía administrativa a los municipios, al asignarles la competencia integral de la atención de la cobertura. Mediante el mecanismo de la certificación de municipios, se materializó la idea de trasladarles totalmente las funciones de dirección, planificación y prestación de los servicios de cobertura y calidad, los cuales estaban a cargo de los departamentos; también se les transfirió la administración y distribución de recursos entre los establecimientos educativos de su jurisdicción.

En el sector salud, se distribuyeron las competencias de tal manera que la afiliación al régimen subsidiado quedó exclusivamente a cargo de los distritos y municipios, mientras que la transformación y organización de la red pública prestadora de servicios se le asignó a los departamentos, aunque se mantuvo el carácter municipal en la atención de primer nivel, acorde con lo establecido por la Ley 60 de 1993. Entre tanto, la provisión de acciones de salud pública permaneció compartida entre municipios y departamentos, atendiendo aspectos como las condiciones epidemiológicas, las metas de salud pública y las competencias de cada nivel. Estas medidas permitieron una armonización con los parámetros de organización y prestación del servicio, previstos en la Ley 100 de 1993, en lo referente a garantizar la atención de toda la población, y en especial a la más pobre.

En otros sectores como los de servicios públicos domiciliarios, transporte, vivienda, deporte, recreación, cultura y promoción del desarrollo, se consolidaron en una sola norma las competencias que diferentes disposiciones legales habían asignado a los municipios. De esta forma se permitió –bajo el principio de la autonomía– atender las necesidades de la población, de acuerdo con las prioridades de cada entidad territorial.

1.3.1.3 Ley 550 de 1999

Permitió suscribir acuerdos de reestructuración de los pasivos corrientes, mientras que la ley 617 de 2001 definió programas de ajuste fiscal. Estas medidas han

empezado a tener impactos positivos, en especial en lo referente con la generación de ahorro corriente en las entidades territoriales, lo cual ha mejorado las expectativas de pagar los pasivos en los plazos negociados y de acuerdo con las prioridades establecidas: primero, los pasivos laborales; segundo, la seguridad social; y, en su orden, entidades públicas, sistema financiero y acreedores.

El énfasis en la responsabilidad que las entidades territoriales deben tener al adoptar decisiones de gasto y endeudamiento ha contribuido no sólo a evitar una crisis financiera sino, también, a una mejora generalizada en las finanzas territoriales.

1.3.2 Fundamentos jurisprudenciales

A continuación se analizan algunas sentencias en relación con el tema de descentralización, autonomía, sus alcances y características, lo que permite dejar claro al lector sus implicaciones.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha precisado el concepto de descentralización en sus distintas modalidades. Para el año 1994 mediante Sentencia C-216 se precisó la denominada descentralización territorial, entendida como el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales que se ejecutan en su propio nombre o bajo su propia responsabilidad, por lo tanto, se le confiere cierta autonomía a las colectividades para el manejo de sus propios asuntos, debiendo comprenderse desde lo administrativo y financiero, sin que ello implique que las autoridades locales se aparten del control ejercido por el poder central.

De otra parte, la descentralización por servicios implica el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada. Por ello, el artículo primero del Decreto 3130 se refiere a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta como entidades descentralizadas,

puesto que desarrollan una actividad específica con autonomía financiera y administrativa bajo el control del poder central, también llamado *control de tutela*.

Mediante Sentencia C-205 de 2005 se indica cuál ha sido el criterio de la Corte Constitucional al definir que:

[La descentralización] es un principio organizacional que tiene por objeto distribuir funciones entre la administración central y los territorios (descentralización territorial), o entre la primera y las entidades que cumplen con labores especializadas (descentralización por servicios), de manera que el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales o las instituciones especializadas (M.P. Córdoba, J., 2005-Mar-08).

Queda claro entonces que la descentralización apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter público, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas, y que las relaciones de descentralización se presentan entre personas jurídicas diferentes: en la primera, entre la nación - persona jurídica- y las entidades territoriales; y en la segunda, entre la administración central y las entidades descentralizadas en cada uno de los niveles del Estado (M.P. Cepeda, M., 2008-Oct-29).

Dentro de tales relaciones se distingue un elemento que la Corte ha denominado como sustancial en la organización del Estado colombiano y tiene su especificidad frente a la descentralización, y es la “autonomía de las entidades territoriales” distinto a la “descentralización territorial”. Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el margen o capacidad de gestión que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y

fines del Estado. Además, la autonomía es una consecuencia *sine qua non* de la descentralización, aunque no es exclusiva de ésta. No es previsible un régimen de descentralización como forma de organización política de un Estado, en donde no haya autonomía de los entes territoriales.

La autonomía representa un rango viable que cuenta con los límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales. El límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, en tanto que el límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente que aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. Para el caso de la nación, en el artículo primero de la Constitución se establece que Colombia es una República Unitaria.

El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial dentro de los límites mínimos y máximos que señala la constitución –en un extremo el núcleo esencial, y en el otro el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.

2 ENFOQUE SOCIO-JURÍDICO DEL ROL DEL MUNICIPIO RECEPTOR FRENTE A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO COLOMBIANO

En el capítulo anterior se expuso todo el marco conceptual y jurídico relativo a la descentralización y los mandatos bajo los cuales se rigen los territorios locales, los que en el contexto constitucional y legal están en la obligación de rendir cuentas de sus actos al pueblo soberano y a las instituciones que controlan el ejercicio de la función pública.

Pero frente a este panorama de responsabilidades y deberes, aparece el conflicto armado interno como un hecho histórico en el país, ante el cual existen diversas reacciones, pero solo algunas se ajustan al ordenamiento jurídico nacional. Con el fin de introducir al lector en la temática de este capítulo, es válido presentar la percepción que hizo pública el alcalde de Cali frente al importante número de desplazados que llegaban a su jurisdicción.

En primer lugar, el mencionado alcalde afirmó tener claridad respecto de sus responsabilidades, al tiempo que indican que no puede hacerlo solo, al referirse al Gobierno Nacional, en especial frente al desarrollo de estrategias y recursos para asistencia humanitaria o de urgencia inmediata, para lo cual deberá existir cooperación y coordinación (C.P., 1991, Art. 209). En pronunciamiento del 12 de julio de 2012, indicó:

[...] se requiere un proceso de remisión y contra remisión de responsabilidad que involucre a todos los municipios expulsores y receptores en el proceso de restablecimiento socioeconómico de las víctimas del conflicto, y recordó que en Cali ya están registradas 82.000 personas en situación de desplazamiento que equivale a un poco más de 23.000 hogares. Anotó que hasta esa fecha habían llegado alrededor de 4.000 más [...] La gran paradoja es que a Cali se le pide que asuma con sus limitados recursos y crecientes necesidades sociales, la atención a víctimas

procedentes principalmente del suroccidente del país y, en especial, del Litoral Pacífico, las cuales no solo afrontan el flagelo del conflicto armado interno, sino el flagelo de la pobreza y el abandono histórico al que han estado sometidas (Becerra, 2012, párr. 7-8).

Por su parte el personero municipal de Soacha, Henry Sosa Molina ha advertido la crisis institucional y social del municipio de Soacha, ocasionada entre otros factores por el continuo asentamiento de población desplazada. Advirtió en entrevista concedida al periódico El tiempo, el 27 de septiembre de 2013 que: “la capacidad administrativa y financiera (de Soacha) no aguanta más; por eso ya se habló hasta con el personero de Buenaventura y el Ministerio del Interior para saber qué es lo que está pasando y tomar medidas” (Serrano, 2013, párr. 11). También se indicó:

Es de público conocimiento que desde hace varios años los barrios La Isla, El Oasis en Altos de Cazucá y Altos de Florida, de las comunas cuatro y seis, son los lugares preferidos para instalarse por la gran cantidad de desplazados afrodescendientes. sin embargo, las autoridades municipales y nacionales no han investigado las constantes denuncias que dicen que en esa zona del municipio de Soacha existen organizaciones especializadas en el comercio de personas y trata de Blancas, que unidos a las bandas de urbanizadores piratas denominados “tierreros”, son los encargados de ofertar y ofrecer vivienda en Soacha (Soachailistrada.com, 2013, párr. 5)

En entrevista del 5 de abril de 2014 al diario El Espectador, el personero de Soacha Henry Sosa Molina declaró: “No tienen donde quedarse, muchos de ellos no tienen la atención humanitaria que debemos brindarle porque el municipio no tiene los recursos y también llegan con el ánimo de que se les va a entregar una vivienda gratis y no es tal” (Elespectador.com, 2014, párr. 7).

Ante este tipo de manifestaciones, es necesario recordar que la Constitución Política consagra principios sobre los cuales se rige no solo el gobierno nacional sino los departamentales y municipales: el preámbulo de la constitución y los artículos del 1 al 10, describen los principios fundamentales que se deben respetar en Colombia, entre ellos:

Art. 1: Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prelación del interés común, consagrando la importancia de la garantía y goce de derechos para toda la población, así como el deber del estado de garantizarlos y hacerlos cumplir (C.P, 1991, Art. 1).

Adicionalmente, debe revisarse y atenderse, las garantías y los deberes que respaldan dichos principios, entre ellos: los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente.

En el artículo 286 de la Constitución se establecen como entidades territoriales los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, “cuya autonomía para gestión de sus intereses, encuentra como límites a la Constitución y la ley” (C.P., 1991, Art. 286), adicionalmente, se les dota de los siguientes derechos:

- Gobernarse por autoridades propias
- Ejercer las competencias que les correspondan
- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones
- Participar en las rentas nacionales (C.P, 1991, Art. 286).

Para que un municipio afronte situaciones como la que advertía el alcalde de Cali, debe coordinar sus acciones con el Departamento en el marco del artículo 288 el cual remite a la Ley Orgánica. Estas competencias están establecidas actualmente en la Ley Orgánica 5ª/92, art. 119; la Ley 136/94; las leyes 677, art. 11; 715 de

2001; y el decreto 1188/2003; y de acuerdo con las sentencias C-478 y C-517 de 1992.

El capítulo 2, del Título XI de la Constitución Política de Colombia trata del Régimen Departamental, estableciendo en el artículo 298 que:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Carta.

Los departamentos, ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de la prestación de los servicios que determinen la constitución y las leyes (C.P., 1991, Art. 298).

Adicionalmente, se señala que dichas atribuciones estarán reglamentadas por la ley y la constitución. En la actualidad las leyes existentes que reglamentan dichas atribuciones son la Ley Orgánica 152/94; Ley 99/93; Ley 142/64; Ley Orgánica 715/2001; y el decreto 1188/2003.

Por otro lado, el artículo 299 superior establece la existencia de una corporación administrativa en el departamento que es la Asamblea Departamental a la que corresponde a través de ordenanzas, entre otros:

[...] 2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera [...] 3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento [...] y, 10. Regular, en concurrencia con

el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley (C.P., 1991, Art. 299).

Además de la existencia de la Asamblea Departamental y de sus competencias en cuanto lo que puede llegar a tocar la política social, la Constitución señala la existencia de un Gobernador cuyo ejercicio está regulado en los artículos 303 a 305 dándosele, entre otras, las siguientes atribuciones:

ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales [...] 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes [...] 3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República [...] 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos [...] 6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios (Colombia, 1991, Art. 305).

Se hace necesario tener en cuenta además, y de acuerdo con la Constitución (Art 93) la Legislación Internacional acogida por Colombia. En este caso, se tiene presente especialmente la referida a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado en 1976; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, entre otros instrumentos.

Pero, además de esa labor coordinada con el Departamento respectivo, el alcalde debe consultar de manera permanente los documentos CONPES en los cuales se refleja el reconocimiento nacional de una política basada en la restitución de los derechos. En ese sentido, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante CONPES 2804 de 2005, plasma el primer avance nacional para atención integral a la población en desplazamiento por la violencia en Colombia con cuatro estrategias: prevención, atención inmediata, estabilización socio económica y comunicación e investigación.

Se destaca que el CONPES 2924 de 1997, reconocía solamente tres estrategias para la intervención del PIU a saber: prevención, atención inmediata y la de consolidación y estabilización socio económica. Y es que mediante Ley 387 de 1997 se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (SNAIPD), compuesto por entidades públicas, privadas y comunitarias, asesorado por el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y por los Comités Departamentales, Distritales y Municipales, con aplicación irrestricta de los Decretos Reglamentarios.

2.1 REFERENTES JURÍDICOS PARA LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO INTERNO

Dentro de los principales documentos CONPES, providencias judiciales y normas que han afirmado los derechos de las víctimas y aclarado la responsabilidad de las autoridades, se mencionan los siguientes:

- CONPES 2924 y 2927 de 1997 y 3057 de 1999: definieron los esquemas de atención integral a la población desplazada, con elementos tales como reubicación, salud, proyectos productivos y políticas de género, concentrándose en áreas de prevención, atención humanitaria de emergencia y estabilización.
- CONPES 3115 de 2001: recomienda el establecimiento de un esquema de financiación de distribución presupuestal sectorial y el ajuste de procedimientos

que facilitaran el acceso de la población afectada a los programas de las instituciones que hacían parte del Sistema.

- Sentencia de Tutela T-025 de 2004: la Corte Constitucional declaró que la situación de desplazamiento forzado en Colombia y la insuficiente atención gubernamental para el problema es un *estado de cosas inconstitucional* y ordenó el diseño de un plan de acción, que precisara la situación actual de la población inscrita en el Sistema Único de Registro, la cuantificación de los recursos necesarios para su atención, así como la definición de mecanismos para su consecución, rediseñando políticas y prioridades, asegurando como mínimo el ejercicio del derecho a la vida en condiciones de dignidad (M.P. Cepeda, 2004-Ene-22).

De conformidad con el citado pronunciamiento judicial, se han violado los derechos de esta población, por la omisión reiterada de brindar una protección oportuna y efectiva, imputable a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla.

- Auto 176 de 2005, complementario a la Sentencia T-025 de 2004, ordenó la elaboración de un cronograma mediante el cual las entidades que conforman el SNAIPD señalarán a qué ritmo y mediante qué mecanismos se destinarían los recursos para la implementación de la política pública, encaminada a superar el estado de cosas inconstitucionales, exigiendo que la estimación presupuestal sea ajustada de acuerdo con la evolución del problema. En esta misma providencia solicitó al Contralor General de la República que haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en sede de Tutela.

- Decreto 250 de 2005: establece que dicho plan se financiará teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y correspondencia, con los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para cada entidad que conforme el Sistema

Nacional de Atención Integral, así como con los recursos que los entes territoriales incorporen en sus presupuestos. Además indica que se gestionará, teniendo en cuenta el principio de complementariedad, la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional. También se determinaron los principios orientadores del Plan, el cual tendrá un enfoque diferencial, territorial, humanitario, restituído y de derechos. Así mismo señala los principios de intervención que las entidades tendrán en cuenta en su gestión para la ejecución del mismo: responsabilidad compartida, cooperación y solidaridad, integralidad, participación, control social y atención a la vulnerabilidad (Colombia. Presidencia de la República, 2005). Este enfoque diferencial reconoce características y necesidades propias de sujetos y colectivos, para orientar la planeación, atención y apropiación de cada intervención. Este principio rector fue incorporado en la Ley 1448 de 2011 reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

- Documento CONPES 3400 de 2005: en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Cepeda, 2004-Ene-22), se fijaron metas y recursos presupuestales necesarios para atender a la población desplazada, y un cronograma que muestra el esfuerzo gradual que deberán realizar tanto las entidades del sector central como las del orden territorial que conforman el Sistema, de conformidad con lo exigido por la Ley 387 de 1997, el Decreto 250 de 2005, la Ley 715 de 2001 y las órdenes impartidas por la Corte Constitucional al respecto. Adicionalmente, se asignó a Acción Social, la definición coordinada de indicadores sectoriales de estabilización socioeconómica (CONPES, 2005).

- Documento CONPES 3726 DE 2012: busca la articulación del Plan Nacional de Víctimas bajo la premisa del reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales en cuanto a sus capacidades fiscales, administrativas y financieras, para lo cual se debe trabajar en una estrategia de articulación desarrollada a partir de los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad, eficiencia, equilibrio de recursos y competencias (CONPES, 2012).

- Auto 177 de 2005: la Corte Constitucional hizo referencia al cumplimiento de la orden de la Sentencia T-025 de 2004 al Ministerio del Interior y de Justicia, frente al deber de promoción y coordinación con los gobernadores y alcaldes de todo el país, para la adopción de acciones que aseguren en el ámbito territorial la coherencia entre las obligaciones constitucionales y legales de atención a la población desplazada y los recursos efectivamente destinados para avanzar en la superación del estado de cosas inconstitucional en un plazo razonable. Sin embargo, del análisis hecho por la Corte se observó que las acciones emprendidas por el Ministerio fueron insuficientes y poco conducentes, por lo que se declaró que no se superó el estado de cosas inconstitucional, imponiendo al Ministerio del Interior y Justicia la obligación de ejecutar acciones encaminadas a la implementación y ejecución de una estrategia de promoción y coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales orientados a la asunción de mayores compromisos tanto presupuestales como administrativos, para la atención a la población desplazada a nivel territorial.

- Auto 178 de 2005: la Corte analizó el nivel de cumplimiento de las entidades pertenecientes al SNAIPD frente a las órdenes contenidas en los ordinales 2° (literales a y c), 4°, 5°, 8° y 9° de la sentencia T-025 de 2004 (M.P. Cepeda, 2004-Ene-22), relativas a la caracterización de la población desplazada y el goce efectivo de sus derechos a la vida, dignidad e integridad física, sicológica y moral; así como a la familia y la unidad familiar, la subsistencia mínima, alojamiento y vivienda básicos, acceso a los servicios de salud, protección contra prácticas discriminatorias, acceso a los servicios de educación, apoyo para el auto sostenimiento y a la participación efectiva.

La Corte consideró que el nivel de cumplimiento de las entidades responsables de estas acciones fue bajo y no se logró superar el estado de cosas inconstitucional, por cuanto aún existen discordancias entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la Ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de

tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado. Dentro de este auto se dictaron varias órdenes orientadas a mejorar la atención a la población desplazada y a que ésta se haga a un ritmo más acelerado y sostenido; al igual, que deberán crearse indicadores con los que sea posible identificar los retrocesos, atrasos y estancamientos en los procesos de atención, que permitan adoptar los correctivos necesarios.

- Auto 218 de 200: la Corte Constitucional verificó la información reportada por las agencias gubernamentales integrantes del Sistema Nacional para la Atención a la Población Desplazada, encontrando serias deficiencias en la materialización de políticas y la ausencia de indicadores de goce efectivo de derechos, por lo que ordenó a la Contraloría General de la República que adoptara decisiones para el examen y validación de la información remitida por los destinatarios de las órdenes, con miras a determinar si se está cumpliendo lo ordenado en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005.

- Auto 266 de 2006: la Corte Constitucional solicita a la Contraloría General de la República que evalúe los documentos contenidos en el informe de cumplimiento común presentado el 13 de septiembre de 2006, por las entidades que conforman el SNAIPD, pues de acuerdo con el análisis preliminar hecho por el juez de tutela, algunos de los aspectos reportados requerían aclaraciones específicas.

- Ley 1151 de 2007: artículo 11, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, puntualiza que:

Para continuar cumpliendo con la Sentencia T-025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional, las entidades responsables de la atención integral a la población desplazada por la violencia del orden nacional, de departamental, municipal y distrital, de que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, darán prioridad en la ejecución de sus respectivos presupuestos, a la atención de la

población desplazada por la violencia (Colombia, Congreso de la República, 2007, Art. 11).

En relación con los gobiernos territoriales, la norma determina que los Gobernadores y los Alcaldes deben reportar mensualmente al Ministerio del Interior y de Justicia la ejecución de las apropiaciones específicas del presupuesto de cada entidad territorial, destinadas a la prevención y atención del desplazamiento forzado.

En providencias posteriores emitidas por la Corte Constitucional, tales como los Autos 092, 116 y 251 de 2008, se ha instado a que la Contraloría General de la República, dentro de la órbita de su competencia, efectúe un seguimiento permanente a la implementación de indicadores de goce efectivo, así como la adopción de medidas y la obtención de resultados en los programas de atención a la población desplazada.

- Ley 1190 de 2008: ordenó a los gobernadores y alcaldes el diseño, implementación y aplicación de una estrategia que logre mayores compromisos presupuestales y administrativos a nivel territorial sobre la atención a la población desplazada, así como la definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo para las estrategias de promoción y coordinación, a través de cronogramas que permitan hacer seguimiento permanente de las acciones realizadas.
- Auto 116 de mayo 13 de 2008: pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, presentados por el Gobierno y la comisión de seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante autos 109 y 233 del 2007.
- Auto 006 de enero 26 de 2009: protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

- Auto 007 de enero 26 de 2009: Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales.
- Auto 008 de enero 26 de 2009: persistencia del estado de cosas inconstitucionales declarado mediante la sentencia T-025 de 2004
- Auto 011 de enero 26 de 2009: sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.
- Auto 314 de 2009: convocatoria a sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y entidades territoriales en materia de atención integral a población desplazada, en el marco de la sentencia t-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

Es evidente la debilidad de los sistemas de información que las entidades del nivel nacional han adoptado para determinar la caracterización y tipificación de las víctimas en los municipios del país, lo que se constituye como una gran amenaza, puesto que si el número de víctimas no se ajusta a la realidad territorial, entre otras razones por la falta de depuración de la base de datos, podría incidir negativamente en la política y las estrategias a que se pondrán en marcha³.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-403 de 1999, al examinar la constitucionalidad de los literales a) y b) del artículo 26 de la Ley 42 de 1993, se pronunció sobre la competencia concurrente, entre la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, la cual debe ejercerse de manera coordinada, al señalar que:

[...] se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de

3 No se ha confirmado la veracidad de los datos allí contenidos o de la calidad de víctima del conflicto armado como en su inicio lo determinó la Corte Constitucional, o no se verificó si en efecto la declaración presentada por la víctima estaba ajustada a la realidad, si del municipio de procedencia y fecha reportada existió el problema denunciado, o si por el contrario se aprovechó la falta de directrices claras para incluir en la base de datos al declarante como víctima, hecho que masificó el número de víctimas en Colombia y especialmente en el Municipio de Soacha.

los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración [...] (M.P. Beltrán, 1999-Jun-02).

De conformidad con los planteamientos adoptados por el legislador en la Ley 1190 de 2008, y la Corte Constitucional, en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos complementarios, la Nación y los entes territoriales deben concurrir en la atención integral de la población desplazada, tanto con los ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones, como con sus recursos propios.

- Auto 052 de febrero 21 de 2008: solicita a los Gobernadores departamentales y alcaldes Municipales de todo el país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, las necesidades de diferente orden de las entidades territoriales para atender a la población desplazada y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

- Auto 092 de abril 14 de 2008: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

- Auto 116 de mayo 13 de 2008: pronunciamiento sobre la propuesta de indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada, presentados por el gobierno y la comisión de seguimiento para superar los vacíos y falencias en la batería de indicadores adoptada mediante autos 109 y 233 del 2007.

- Auto 251 de octubre 6 de 2008: protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

- Auto 004 de enero 26 de 2009: protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados, por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.
- Auto 005 de enero 26 de 2009: protección de los derechos fundamentales de la población afro descendiente víctima del desplazamiento forzado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.
- Auto 006 de enero 26 de 2009: protección de las personas desplazadas, con discapacidad, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.
- Auto 007 de enero 26 de 2009: Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada con las entidades territoriales.
- Auto 008 de enero 26 de 2009: persistencia del estado de cosas inconstitucionales declarado mediante la sentencia T-025 de 2004
- Auto 011 de enero 26 de 2009: sobre el problema del desplazamiento interno, específicamente respecto de las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada.
- Auto 314 de 2009: convocatoria a sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la nación y entidades territoriales en materia de atención integral a población desplazada, en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, resuelve en el ítem: Tercero:

[...] por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, para la PRIMERA SESIÓN TÉCNICA REGIONAL sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales para la atención integral a la población desplazada, ante la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento de la Corte Constitucional, a las siguientes autoridades territoriales de orden departamental, distrital

y municipal, tanto a los gobernadores y alcaldes, como también a los secretarios departamentales, distritales y municipales de gobierno, hacienda y planeación, y a los personeros, de dichas entidades territoriales:

-A los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca.

-A las alcaldías distritales de Bogotá D.C.

-A las alcaldías municipales de Medellín, Cali y Soacha.

Las entidades territoriales convocadas a las sesiones técnicas regionales deberán presentar un informe detallado y pormenorizado acerca de (i) el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte en el auto 07 de 2009; (ii) la información requerida por la Corte acerca de a) el diagnóstico sobre las falencias y obstáculos que se presentan en la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales para la atención integral a la población desplazada y el logro del goce efectivo de los derechos de esta población; b) una propuesta concreta de soluciones a las falencias y obstáculos de orden institucional, estructural, presupuestales y técnicos encontrados; y c) sobre temas puntuales; y (iii) las respuestas al cuestionario de preguntas elaborado por la Corte para cada entidad. Lo anterior, de conformidad con lo determinado en el numeral 3 del capítulo IX de la presente providencia.

- Decreto 1997 de 2009 del 1 de junio emitido por el Ministerio de Interior y de Justicia: por cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones, así como la reglamentación de la funciones de cumplimiento de las entidades del orden nacional, departamental y municipal.

- Resolución orgánica 6097 de 2009 emitida por la Contraloría General de la República: por medio de la cual se adopta la metodología que establece el sistema de vigilancia especial a los recursos destinados a la atención de la población

desplazada por la violencia, por parte de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales.

- Decreto 4911 de 16 de Diciembre de 2009: por medio del cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

- Auto 383 de 2010, referencia: sentencia T-025 de 2004 y autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, 052 de 2008, 007, 008 y 314 de 2009. Coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.

- Auto 383 DE 2010, en donde se ordena:

Las autoridades de las entidades territoriales que sean elegidas en el año 2011, que dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión (marzo 30 de 2012) y con base en los informes que le entregue la autoridad territorial saliente respectiva sobre la situación de la población desplazada en su territorio, adecuar y actualizar el Plan Integral Único – PIU -, y armonizarlo con los nuevos planes de desarrollo que adopten, garantizando la participación de la población desplazada, así como la asignaciones de partidas presupuestales suficientes para su ejecución. La comunicación de esta orden estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia. Sobre la forma como cumplan los nuevos mandatarios esta orden, el Ministro del Interior y de Justicia deberá rendir un informe a la Corte Constitucional, antes del 01 de Junio de 2012 (M.P. Vargas, L., 2010).

- Ley 1448 de 2011: por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Allí se establecen medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las

violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

- Decreto 4100 de 2011: "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y se dictan otras disposiciones".

- Decreto 4800 de 2011: "Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones, es especial para establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, para la materialización de sus derechos constitucionales".

- Decreto 4912 de 2011: "Por el cual se crea el programa de prevención y protección de los derechos humanos, derechos de la vida, integridad y libertad, la integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades, del Ministerio del Interior y la Unidad Nacional de Protección".

En el auto 383 de 2010 (M.P. Vargas, L., 2010) la Corte Constitucional en Sala especial de seguimiento habla de la coordinación de política pública de atención a población desplazada de entidades territoriales y nacionales en el marco de la Sentencia T- 025 de 2004 y los autos de cumplimiento. De igual forma menciona el Estado de Cosas Inconstitucional al advertir insuficiencia institucional y presupuestal por inadecuada coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.

Hablar de municipios expulsores en calidad de desplazamiento exige acoger y analizar variables como el número de homicidios (que indica la intensidad del conflicto en una región), el número de secuestros, el índice de necesidades

básicas insatisfechas, unido al número de hectáreas de coca erradicadas y el número de actos terroristas realizados en un periodo de tiempo como lo explican en su artículo los investigadores Ros Alvina Otálora Cortés y Oscar Javier Ayala Rodríguez en el documento titulado *Características de los municipios expulsores de población en Colombia* (2010).

A la par se debe reconocer los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos de las víctimas de hechos violentos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, haciendo énfasis en el contexto en el cual se produce la vulneración de los derechos de las víctimas y ha reconocido que se trata de víctimas del conflicto armado cuando los hechos acaecidos guardan una relación de conexidad suficiente con este. Desde esa perspectiva ha reconocido como hechos acaecidos en el marco del conflicto armado (i) los desplazamientos intraurbanos, (ii) el confinamiento de la población; (iii) la violencia sexual contra las mujeres; (iv) la violencia generalizada; (v) las amenazas provenientes de actores armados desmovilizados; (vi) las acciones legítimas del Estado; (vii) las actuaciones atípicas del Estado; (viii) los hechos atribuibles a bandas criminales; (ix) los hechos atribuibles a grupos armados no identificados, y (x) por grupos de seguridad privados, entre otros ejemplos. Si bien algunos de estos hechos también pueden ocurrir sin relación alguna con el conflicto armado, para determinar quiénes son víctimas por hechos ocurridos en el contexto del conflicto armado interno, la jurisprudencia ha señalado que es necesario examinar en cada caso concreto si existe una relación cercana y suficiente con el conflicto armado interno (M.P. Calle, M., 2012-Oct-12).

3 DESPLAZAMIENTO FORZADO: DE LO RURAL A LO URBANO

En este capítulo se reconoce la definición que el marco legal colombiano de ha dado al término *desplazado*, para luego exponer sus características, desafíos y problemas, causas y actores, patrones del proceso de desplazamiento forzado en Colombia, así como acciones y proyectos que han diseñado para hacer frente al mismo. En este contexto, se permite al lector conocer el entorno sobre el cual el fenómeno en mención se ha configurado y ha desarrollado mecanismos mediante los cuales demanda la atención tanto del Estado como de los entes territoriales.

Con el fin de ubicar conceptualmente al lector respecto al fenómeno de desplazamiento forzado, en primer lugar, es necesario reconocer la definición que el marco legal colombiano le ha dado a la víctima del este fenómeno:

De acuerdo con las normas adoptadas en nuestro país, es persona en situación de desplazamiento por la violencia, toda persona que se haya visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulneradas o se encuentran amenazadas [...] (Ramos, 2007, párr. 1).

Según Ana María Ibáñez (citada en Universidad de los Andes, 2008), en Colombia entre 8 y 9 de cada 100 personas son o han sido desplazados, y se constituyen como una población vulnerable por ser víctimas de la violencia y por tener que sortear las dificultades en cuanto a seguridad y situación socioeconómica al tener que adaptarse en nuevos ambientes que resultan hostiles ante sus demandas y necesidades. Una de las características principales de la población desplazada, es que sus familias son, en su gran mayoría, encabezados por mujeres, puesto que las situaciones de guerra y conflicto armado han provocado el asesinato de sus compañeros, esposos y parejas; igualmente, se distinguen grupos afro-

colombianos y pueblos indígenas, lo cuáles tradicionalmente han estado en una posición de desventaja.

Entre los desafíos y problemas a los que debe hacer frente la población desplazada está el hecho de que sus actividades económicas tradicionales no pueden ser desempeñadas en las ciudades o municipios receptores, puesto que no cuentan con tierras para el desarrollo de actividades agrícolas o pecuarias. Además, sus mujeres, ahora como cabezas de hogar, se ven en la necesidad de ingresar a un mercado laboral con el fin de lograr un ingreso monetario para el sustento de sus familias, sin embargo, generalmente sus niveles de educación son inferiores y deben someterse a trabajos mal remunerados. Respecto a esta situación se señala que: “prácticamente el 95% de la población desplazada está por debajo de la línea de la pobreza extrema. De hecho, un 42% de los colombianos que viven en pobreza extrema son población desplazada” (Universidad de los Andes, 2008, p. 5). Valga recordar que la *pobreza extrema* es un estado socioeconómico en el cual las personas no pueden satisfacer necesidades básicas como lo es la alimentación, el agua, hogar, salud, siendo sus ingresos inferiores a US\$1,25 diarios.

De acuerdo con el estudio del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (2014), cada año son desplazadas alrededor de 300.000 personas; en lo corrido del 2012, tres de cada cuatro municipios han sido expulsores o receptores de población desplazada por la violencia, quienes han debido soportar abusos generalizados contra sus derechos como lo es el reclutamiento de menores, violaciones, minas antipersona, extorsiones, amenazas, entre otros.

A lo anterior vale citar el comentario del informe del CODHES titulado *La crisis humanitaria en Colombia persiste* (2013), en el cual se expresa que:

Estas cifras manifiestan una realidad de radical empobrecimiento y deterioro de la vida de las personas y de un paulatino proceso de genocidio de pueblos y culturas dado que las comunidades indígenas, afros, raizales y rom son altamente afectadas. Estos

hechos constituyen un serio cuestionamiento ético y social a los anunciados crecimientos económicos o progresos en materia de derechos humanos (CODHES, 2013, p. 13).

3.1 CAUSAS Y FACTORES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En Colombia, tanto las hostilidades derivadas del conflicto y las amenazas en contra de los individuos se consolidan como las principales causas del desplazamiento forzado. Según datos estadísticos del CODHES (citado en Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014), casi el 60% de los desplazamientos en Colombia tiene sus causas en los entrentamientos protagonizados por los distintos grupos armados, alrededor del 22% por amenazas, y un 13% por homicidios, atribuidos principalmente a disputas territoriales por parte de los grupos armados ilegales con el ánimo de lograr una expansión de su poder.

A continuación se exponen una a una las principales causas y actores del desplazamiento forzado, presentando algunos datos de los últimos 2 a 5 años relativos a su influencia respecto al fenómeno en mención.

3.1.1 Grupos guerrilleros y paramilitares

En Colombia, en los últimos 60 años han existido diferentes grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Movimiento 19 de abril (M19), Ejército Popular de Liberación (EPL), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), entre otros. Sin lugar a dudas, las FARC se han consolidado como el grupo más perdurable en el conflicto armado junto con el ELN, por los demás, varios de los grupos mencionados han llegado a acuerdos de paz con distintos gobiernos o simplemente han optado por la desmovilización. Actualmente se estima que las FARC cuentan con más de 8.000 guerrilleros, mientras que el ELN dispone de 2.000 militantes.

Entre las razones que estos victimarios sustentan en su lucha armada están las diferentes de tipo socio-político, la no distribución equitativa del capital, la histórica reforma y contra reforma del sector agrario y la corrupción de los dirigentes (Bello, 2003).

Según el CODHES, durante el año 2012 los principales grupos guerrilleros del país estuvieron involucrados tanto en combates como en acciones unilaterales, conllevando al desplazamiento de dos tercios de los desplazados de dicho año.

En el caso de los paramilitares, estos surgieron en las zonas rurales del territorio nacional, liderados y financiados por los terratenientes, empresarios, ganaderos y otros miembros de la sociedad como respuesta a los actos de extorción y secuestro de ejecutaban los grupos guerrilleros en contra de estos. Entre los grupos más reconocidos históricamente están las Autodefensas Unidas de Colombia - AUC, y Muerte A Secuestradores – MAS.

Sin embargo, es de conocimiento de la población en general, que muchos de los grupos se han reorganizado en estructuras mucho más pequeñas y organizadas, y su sentir respecto a la guerra está relacionado con el poder territorial para el desarrollo de actividades ilegales como el narcotráfico. En este sentido, grupos tales como: Los Rastrojos, Los Urabeños, Las Águilas Negras, Los Paisas, Bloque Meta, y Libertadores del Vichada, los cuales, en conjunto, actualmente hacen presencia en el 90% del territorio nacional y más de casi 500 municipios del país (Indepaz, 2013).

En la siguiente tabla se puede apreciar la dinámica de estos grupos entre el 2010 y 2012 tanto en departamentos como en municipios.

Tabla 1. Dinámica de los nuevos grupos armados ilegales entre el 2010 y 2012

Grupo	2010		2011		2012	
	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios
Los Rastrojos	22	185	23	247	24	236
Los Urabeños	17	160	18	211	23	218

Grupo	2010		2011		2012	
	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios	Deptos	Mpios
Las Águilas Negras	20	99	23	112	21	81
Los Paisas	9	63	14	103	11	43
Bloque Meta	14	36	14	45	4	25
Libertadores del Vichada	14	36	14	45	5	15

Fuente: (Indepaz, 2013).

Llama la atención la manera como la presencia de Los Rastrojos, Los Urabeños, Las Águilas Negras y Los Paisas se vio aumentada entre el 2010 y 2012 tanto en el número de departamentos como de municipios del país, lo que se atribuye, muy seguramente, al cambio del Gobierno Nacional que tuvo lugar en dicha época. Esto, sin duda alguna, representa un mayor riesgo para las nuevas poblaciones, las cuales se enfrentan a los conflictos y amenazas que se derivan de su presencia en la zona.

A pesar de que en la historia del conflicto armado colombiano los grupos paramilitares han sido protagonistas de numerables masacres, atentados y desplazamientos masivos (se contempla que alrededor de un 43% de los mismos), éstos han sido caracterizados como grupos de delincuencia común y no como terroristas, razón por la cual no se constituyen como un objetivo prioritario del Ejército Nacional (CODHES, 2013). A pesar de que entre el 2003 y 2006 se logró la desmovilización de más de 30.000 de sus miembros, la ausencia de varios de sus comandantes de rango medio y la re-movilización de exintegrantes dieron origen a nuevos grupos articulados denominados Bandas Criminales (BACRIM).

Adicionalmente, es importante mencionar que:

Si bien los desplazamientos causados por grupos post-desmovilización (DAPD) tienen dentro de sus causas las disputas territoriales para el control del narcotráfico a pequeña escala, estos grupos no pueden ser comparados ni tratados política ni

jurídicamente como simples narcotraficantes, toda vez que ejercen un control político y económico en varias zonas del país (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014, p. 7).

Respecto a lo anterior es pertinente recordar investigaciones en las que se han asociado tanto gobernadores como autoridades locales actuales con grupos paramilitares, lo cual, perturba y estropea las acciones tanto del Estado como de los entes territoriales en su labor de protección a la población para la prevención y atención del fenómeno del desplazamiento.

La población afectada por estos grupos ha denunciado en repetidas ocasiones los abusos y la violación a los derechos protagonizados por estos grupos. Para el año 2012 se documenta: 565 casos de violación de los derechos humanos, 493 casos de violación del DIH, 33 masacres, 357 ataques en contra de defensores de derechos humanos, más de 40 homicidios contra defensores de derechos humanos, establecimiento de barreras invisibles en comunidades urbanas, establecimiento de regímenes de extorsión, y aumento de su presencia pasando de 259 municipios en el 2008 a más de 400 en el 2012 (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014).

3.1.2 Fuerza pública

Sumado a los grupos guerrilleros y paramilitares, la Fuerza Pública también hace parte de la lista de actores causantes del fenómeno del desplazamiento forzado en el país. De acuerdo con el CINEP (2013), en el año 2012 cerca de 200 casos de infracción al DIH fueron protagonizados por el ejército y la policía. Es de recordar los casos de los denominados *falsos positivos*, en los cuales se denuncia el asesinato de civiles a los que miembros de las fuerzas armadas disfrazaban y reportaban como miembros de grupos armados ilegales, lo que durante el mismo año se visibilizó en más de 50 casos diferentes.

Otras de las acciones de la Fuerza Pública son las actividades de fumigación de cultivos ilícitos, lo que ha causado graves consecuencias medioambientales y el desplazamiento de familias campesinas que ahora encuentran sus tierras infértiles

a causa de este tipo de trabajos. Es importante anotar que dichos trabajos de fumigación regularmente v son acompañados con operaciones de contrainsurgencia por parte del Gobierno para atacar a grupos armados ilegales, lo que aumenta el terrorismo en la zona y motiva aún más a la gente a abandonar sus lugares de origen (CINEP, 2013).

3.1.3 Infracción al Derecho Internacional Humanitario

Dentro de las infracciones del Derecho Internacional Humanitario se encuentra la victimización con minas antipersona, las cuales han sido instaladas por los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, principalmente. Como consecuencia de esto, dos de cada tres municipios en Colombia se encuentran minados, lo cual ha representado un alto riesgo contra la vida e integridad física de sus habitantes, además de que ha estropeado sus actividades económicas relacionadas con la agricultura, razón por la cual, han decidido abandonar sus tierras y desplazarse a centros urbanos (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014).

A continuación, se presentan las cifras oficiales reportadas por el Programa Presidencial para la Acción Integral contra las Minas Antipersonal (Colombia, PAICMA, 2014), sobre víctimas de este tipo de artefactos.

Tabla 2. Datos de víctimas de minas antipersona, 2010 al 2013.

Año	Civil		Fuerza Pública		Total Anual
	Herido	Muerto	Herido	Muerto	
2010	257	7	308	49	621
2011	169	33	283	65	550
2012	176	42	246	33	497
2013	145	20	184	19	368
Total	747	102	1.021	166	

Fuente: (Colombia, PAICMA, 2014).

Como puede apreciarse en la tabla anterior, el número de víctimas anuales por este tipo de artefactos ha ido disminuyendo paulatinamente; sin embargo, no deja de ser una cifra alarmante teniendo en cuenta la cantidad las víctimas civiles generalmente no cuentan con los recursos necesarios para sobrellevar los gastos ni recursos que demanda una recuperación física satisfactoria. Igualmente, víctimas tanto civiles como de la fuerza pública quedan en condiciones de limitación física, lo que obliga al desarrollo de actividades económicas diferentes a las que la persona realizaba antes del hecho.

Otro acto que atenta contra el Derecho Internacional Humanitario en el reclutamiento de menores, lo cual se da en las guerrillas de las FARC y el ELN, las cuales pretenden con esto tener un mayor número de combatientes para así lograr un mayor control territorial. Ante este tipo de situaciones, las familias han preferido huir de sus territorios para evitar que sus hijos sean armados y puestos en combate de manera involuntaria (CINEP, 2013).

Finalmente, se reporta la violencia sexual como otro acto contra el Derecho Internacional Humanitario. A pesar de que el nivel de denuncias al respecto es bajo, en la realidad todos los grupos armados partícipes del conflicto han cometido violaciones contra mujeres y menores civiles. Actualmente se adelantan alrededor de 1.200 casos de violencia sexual protagonizada tanto por grupos paramilitares como guerrilleros. Sin embargo, se estima el nivel de sub-registro es alto (CINEP, 2013).

3.1.4 Minería ilegal

Las actividades mineras a gran escala también ha sido una de las principales consecuencias del desplazamiento forzado de la población civil rural. El respecto, la Contraloría General reporta que en el 87% de los municipios que reciben regalías por actividades mineras han ocurridos actos de desplazamiento debido a que la ley da prioridad a los desarrollos mineros por encima de las actividades tradicionales de los campesinos que en ellas han habitado. Así mismo, y en relación con los grupos armado ilegales se reporta que:

La extracción de oro, en particular, creció estos últimos años en Colombia ya que los traficantes de droga y los paramilitares encontraron esta actividad muy lucrativa para el lavado de dinero, con el cual el rendimiento de las inversiones puede ser hasta cinco veces en menos de un año (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014, p. 8-9).

Con lo anterior, también se señala que los grupos paramilitares son los que más han estado involucrados en este tipo de actividades para su financiación, desarrollándolas de manera ilegal, y se relaciona el ataque a amenazas de muerte por parte de estos mismos con desplazamientos de civiles que con anterioridad se han opuesto a las llegadas de compañías industriales que han logrado la adquisición de las concesiones de sus territorios; razón por la cual las personas terminan huyendo de sus territorios de manera involuntaria.

3.2 PATRONES DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En Colombia, la mayor parte de los desplazamientos forzados son protagonizados por familias enteras o individualmente desde zonas rurales hasta grades zonas urbanas. Al respecto, se menciona que los desplazamientos masivos (de más de 50 personas o 10 familias) han aumentado en los últimos años, puesto que en el 2012 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) reportó un total de 137 desplazamientos masivos, mientras que el CODHES (2013) documentó 148, con un total de 9.690 familias, es decir, 48.450 personas. Cifra que duplica la reportada el 2011 (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014).

Por otro lado, en los primeros nueve meses del 2013 el OCHA reportó más de 16.899 desplazados, cuyas víctimas han sido principalmente comunidades indígenas y afrocolombianas de departamentos del sur-occidente del país. Sin embargo, se ha asegurado que una parte de ellos han retornado a sus lugares de origen a razón de una disminución de actos violentos, combates y amenazas en sus territorios.

A parte de la movilización de zonas rurales a zonas urbanas, diferentes grupos de derechos humanos han documentado el aumento de casos de desplazamiento intraurbano, en donde grupos paramilitares y Bacrim se disputan del dominio de territorios dentro de barrios ciudadanos, lo que entre el 2012 y 2013 dejó un más de 29.000 víctimas (CODHES, 2013).

Otra de las formas de victimización es la retención forzada, caso que se presenta en comunicados que se encuentran rodeadas por grupos armados y por minas antipersonas, quedando obligada a estar confinadas en sus territorios de manera involuntaria, y quedando también aisladas de acceso a servicios y bienes como salud, educación y alimentos. Sobre estos casos se reportaron para el año 2013 más de 91.000 víctimas (CODHES, 2013).

3.3 SITUACIONES QUE DEBEN SORTEAR LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

A pesar de que en Colombia se ha reportado una mejora gradual de empleo y la educación, en verdad tanto la pobreza como la desigualdad se siguen constituyendo como los principales problemas sociales (seguidos de la guerra).

De acuerdo con la Comisión de Seguimiento, la población desplazada es enfrentada a una mayor cantidad de retos en comparación con el promedio de los colombianos, debido a que su condición no cuentan con un fácil acceso a bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas, en especial las de salud y vivienda digna; además, se reporta que el 94 % vive bajo la línea de la pobreza, y de éstos casi un 80% se encuentran en situación de extrema pobreza (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014).

Ante esta problemática, las infraestructuras públicas y los servicios sociales diseñados no han sido suficientes para su atención oportuna y eficaz en las zonas urbanas, lo que en consecuencia genera que la mayor parte de las víctimas nunca reciba algún tipo de ayuda humanitaria ni asistencia social por parte de las autoridades.

El desplazamiento forzado también conlleva a la pérdida de los derechos civiles puesto que se enfrentan a la pérdida de la oportunidad de ejercer su derecho a elegir y ser elegidos en sus lugares de procedencia, lo cual aumenta los niveles de corrupción, entorpece la democracia y abre nuevos espacios a distintos grupos de interés particular para aumentar su poder (HRW, 2012).

Los asuntos relacionados son su asentamiento en el lugar receptos también es uno de los temas que más agobian a esta población, puesto que a razón de la escasez de recursos económicos y de oportunidades de trabajo, se asientan en barrios improvisados en donde no hay una cobertura de servicios públicos, con un alto nivel de inseguridad, y donde deben construir de manera improvisada su residencias, corriendo el riesgo de que las mismas sean destruidas ante eventos climáticos como fuertes lluvias (HRW, 2012).

Así mismo, la marginalidad y estigmatización del resto de la población civil urbana se suma a las precarias condiciones que debe sortear la población desplazada, lo que dificulta el logro de un empleo digno y genera problemas de adaptación en el nuevo entorno (CODHES, 2013).

Finalmente, los defensores de derechos humanos han realizado denuncias sobre las amenazas constantes que reciben los líderes de grupos desplazados, así como la deficiencia que presenta la política de protección del Gobierno, puesto que la misma se enfoca de manera especial en medidas individuales y privadas, dejando de lado actividades de investigación y el procesamiento de fuentes de amenazas (Programa Somos Defensores, 2013).

En línea con lo anterior, se visibiliza la dificultad de la implementación de las políticas públicas para la atención a la población desplazada, en donde se asegura que: las víctimas del crimen del desplazamiento forzado, son las más afectadas con la implementación de la ley de víctimas, así lo señala la Corte Constitucional en pronunciamiento del día 19 de marzo del 2013:

[...] asisten a un grave retroceso en materia de atención y protección [...] según este alto tribunal entre 2012 y 2013, se han

producido 150 actos desplazamiento masivo en 15 departamentos del país, entre los que se incluyen desplazamientos interurbanos, para estas personas la atención es precaria, falta de oportunidades, la respuesta estatal a sus necesidades básicas desconoce los avances y garantías a sus derechos según ha sido señalado por distintas jurisprudencias, particularmente en lo relativo a la atención integral de las emergencias (Campaña Permanente, Tierra, Vida y Dignidad, 2013-Abr-24, Párr. 21).

3.4 ACCIONES AL NIVEL NACIONAL FRENTE AL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Respecto de las acciones nacionales frente al desplazamiento, primero que todo es necesario recordar los derechos de las víctimas de conflicto armado (que incluye a población desplazada), los cuales son:

El camino es largo pero las víctimas tienen derecho a:

La verdad, justicia y reparación integral.

Ser destinatario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.

Solicitar y recibir atención humanitaria. En el caso de víctimas distintas al desplazamiento forzado, pueden acceder por una sola vez a la ayuda humanitaria en el momento de la violación de los derechos. Para las víctimas del desplazamiento forzado, la ayuda humanitaria se entregará hasta que cese su vulnerabilidad.

Participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.

Que la política pública de asistencia, atención y reparación tenga enfoque diferencial.

La reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.

Retomar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.

La restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella.

Recibir información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la Ley.

Conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando en los que tengan un interés como parte o intervinientes (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012, párr, 34-43).

Sobre el derecho de solicitud y recibo de Atención Humanitaria, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aclara que esta se puede dar en tres niveles distintos, los cuales se exponen a continuación (UARIV, 2012):

- Atención inmediata: que contempla albergue temporal y asistencia alimentaria por parte del municipio receptor, y debe proveerse al momento de la declaración de las víctimas hasta su inscripción en el RUV.
- Atención Humanitaria de Emergencia: está a cargo de la AURIV y se brinda a partir de que la víctima ha sido incluida en el RUV, y se entregan ayudas según el grado de necesidad de urgencia que presente el individuo.
- Atención Humanitaria de Transición: suple otras atenciones y elementos de subsistencia no suplidas por la Atención Humanitaria de Emergencia. Para este caso, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tiene la responsabilidad de garantizar la alimentación de las víctimas, mientras que la UARIV juntos con los municipios y departamentos con los encargados del alojamiento temporal.

En lo que respecta al derecho de restitución de tierras, a pesar de que en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se favorece el retorno a los lugares de origen,

lo cierto es que miles de familias aún conservan el miedo que la guerra les produjo o son víctimas de amenazas, razón por la cual han preferido seguir sorteando los problemas de pobreza, desigualdad e indiferencia en las ciudades municipios receptores antes que pernoctar a sus lugares de origen.

No obstante la mencionada política cuenta con las buenas intenciones del Gobierno Nacional (el cual implementó un enfoque cívico-militar en un Plan de Consolidación para retomar el control de zonas que anteriormente estaban bajo el poder de grupos armados ilegales con el fin de lograr la no repetición de los hechos victimizantes), su aplicación real ha sido un rotundo fracaso, puesto que de más más de 46.000 denuncias y realizadas por las víctimas, tan solo 200 han obtenido una respuesta positiva; esto, no solo por las demoras del sistema y los procesos que se llevan a cabo, sino también porque un gran porcentaje de las denuncias realizadas por las víctimas hacen referencia a zonas que no pertenecen a las micro-focalizaciones de la URT. Razón por la cual no son sujeto de ser restituidas.

Como hecho aún más grave, y que pone en duda el supuesto éxito del Plan de Consolidación del Gobierno actual, es lo siguiente:

[...] el proceso de restitución de tierras se enfrentó con una resistencia feroz de parte de varios actores que despojaron a las víctimas o aprovecharon de la expropiación masiva de tierras abandonadas por los desplazados, en particular los paramilitares. A principios de 2012, en los departamentos de Sucre, de Antioquia, del Meta, del Putumayo, del Cesar, del Magdalena y de Bolívar, grupos paramilitares se han identificado con el nombre de “Ejército anti-restitución” para desafiar y debilitar el proceso (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014, p. 14).

Adicionalmente, entre el 2012 y 2013 más de 700 líderes reclamantes de tierras recibieron amenazas de muerte por el ejercicio de su labor; alrededor de otros 60 han sido asesinados por la misma razón, a la vez que más de 30 familias que

habían pernoctado a sus lugares de origen tuvieron que huir de sus territorios a causa de la inseguridad de las zonas y de amenazas por parte de grupos paramilitares (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014).

En la página web de la Unidad Nacional de víctimas muestra que la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se ha implementado de manera gradual y progresiva y así lo hará durante los 10 años contemplados para su vigencia a partir del 10 de junio de 2011, tiempo durante el cual las víctimas accederán a los programas por etapas de acuerdo a su grado de vulnerabilidad.

En lo corrido del poco tiempo que lleva vigente dicha ley, se han reconocido debilidades en las acciones al nivel social están los tiempos de atención a la víctima, los cuales son bastante amplios, puesto que, por ejemplo, la Unidad para la Atención para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas cuenta con 60 días hábiles para valorar y responder las solicitudes de inscripción al Registro Único de Víctimas, es decir 12 semanas, lo que a razón de cinco días hábiles por semana da un poco más de 4 meses.

Por otro lado, luego de la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y con la creación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas fue necesario la transformación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en el Registro Único de Víctimas (RUV) (el cual incluye víctimas por homicidios, ataques, amenazas, reclutamientos, entre otros, junto con los de desplazamiento forzado), trabajo de transición que ha sido lento a causa del exceso de centralización, generando así que muchas de las víctimas no sean identificadas en estos trabajos. Además, a pesar de que en la ley se ordena que las víctimas sean informada sobre su inclusión o exclusión en el registro, en la práctica este plazo se ha extendido a más de seis meses, lo que hace que la condición de estas personas sea aún más vulnerable debido a la tardanza con la que reciben las ayudas y atención.

Un problema no menos importante es la selección de casos que llevan a cabo los personeros y funcionarios del Ministerio Público, encargados de atender las

declaraciones de las víctimas. Pues si bien al mes se llegan a documentar una gran cantidad de denuncias, y el procesamiento de las mismas resulta ser muy tediosa por ser numerosa y por ello estos funcionarios ven la necesidad de limitar el número de archivos que deben ser enviados a la UARIV en la ciudad de Bogotá, lo que hace que el proceso de atención a los desplazados no sea exitoso.

Sumado a lo anterior, respecto a la demora del procesamiento de los casos y a la seguridad de los desplazados es necesario citar que:

[...] como consecuencia del proceso de transición al RUV, las cifras de los nuevos desplazados en 2012 no fueron publicadas antes del segundo semestre de 2013 y aproximadamente 116.000 declaraciones de víctimas de desplazamiento forzado no fueron todavía procesadas para 2012 [...] A pesar de los beneficios tangibles de ser incluidos en el RUV y de los plazos flexibles para aplicar, las víctimas de desplazamiento interno siguen teniendo miedo de ser identificadas a través de declaraciones públicas (Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, 2014, p. 12).

Por último, y tal vez el factor de más gravedad de las debilidades de esta política nacional para la atención a víctimas es el vacío que se presenta en el Registro Único de Víctimas, ya que en el artículo 3 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se dispone que no son consideradas víctimas aquellas personas cuyo actor victimizante sea de delincuencia común, lo que deja de lado a aquellas personas que se han desplazado o que les han sido ultrajados sus derechos por parte de grupos de autodefensas o paramilitares, pues es de recordar que estos han no han sido calificados como actores del conflicto armado. Bajo este panorama, a junio del 2013 miles de personas y familias fueron rechazadas para ser incluidas en el RUV, hasta que la Corte Constitucional exigió a la UARIV ignorar la naturaleza del perpetrador; sin embargo, aún no se han reevaluado los casos rechazados hasta esa fecha, lo cual quiere decir que muchas de estas personas ya han perdido la esperanza de ser beneficiados por el Estado, lo que

dificulta su situación económica y calidad de vida en las ciudades receptoras al no contar aún con las ayudas a las que tienen derecho.

De las políticas institucionales y operacionales de la Unidad se mencionan las siguientes:

Política de atención a víctimas. La Unidad reconoce a las víctimas del conflicto armado como el centro de su labor misional, por ello abrimos múltiples canales que permitan a la víctima acceder a la oferta Institucional de la Unidad y del SNARIV, y nos movilizamos cada vez que es necesario para garantizar la asistencia, atención y reparación integral en el territorio, con enfoque participativo, diferencial, incluyente y digno, para la búsqueda del restablecimiento de sus derechos y la construcción de la paz y la reconciliación.

Política de Planeación y Control. La Unidad para las Víctimas, planea, hace, verifica, y mejora todas sus actuaciones logrando el uso más eficiente, eficaz y efectivo de los recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos de la entidad. En este sentido, la Unidad obra bajo los principios de autocontrol, autogestión y autorregulación. La responsabilidad frente al proceso de planeación y control corresponde a todas las áreas y por tanto a los funcionarios, no obstante los lineamientos metodológicos y conceptuales se dan desde la Oficina Asesora de Planeación y la Oficina de Control Interno, según corresponda.

Política de Adquisición de Bienes y Servicios. La Unidad para las Víctimas adquiere bienes y servicios, en función de la implementación de la política pública dirigida a las víctimas, garantizando la selección objetiva, con procedimientos transparentes, protegiendo el uso efectivo de los recursos, promoviendo las economías de escala, mediante la identificación oportuna de las necesidades de cada área y su articulación en el plan general de adquisiciones, minimizando el número de procesos

de contratación, asegurando el funcionamiento eficiente de la entidad y la óptima prestación de los servicios a las víctimas.

La responsabilidad final por la adquisición de bienes y servicios, incumbe principalmente a las aéreas solicitantes, quienes por su experiencia y conocimiento específico, son las encargadas de definir técnicamente las necesidades y las condiciones del bien o servicio en aplicación a los procesos y procedimientos establecidos por la Unidad.

Política de desconcentración. La Unidad materializa la política de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas mediante la presencia institucional efectiva en el territorio, a través de las Direcciones Territoriales y bajo lineamientos integrales, coordinados y diferenciales desde el nivel nacional. Corresponde a las áreas de apoyo brindar el soporte necesario para el adecuado desempeño de las funciones de las Direcciones Territoriales.

Política de Comunicación. La comunicación interna y externa informa, difunde, contextualiza y hace públicos los avances y retos de la Unidad en la implementación de la Ley de víctimas, para el fortalecimiento de la imagen institucional y la confianza en la entidad, así como la apropiación y participación por parte de las víctimas, el Estado, la sociedad y la comunidad internacional en el proceso de reparación integral. Se fomentará el uso de las Tics, se generarán espacios de difusión y se desarrollarán piezas de comunicación, atendiendo a protocolos de comunicación que establecen los actores y responsables del proceso de gestión de comunicación.

Política de Manejo de Información. La Unidad para las víctimas garantiza la oportunidad, confiabilidad, integralidad, trazabilidad y seguridad de la información a través de procedimientos estandarizados, canales apropiados y una plataforma tecnológica robusta que, dada la naturaleza de información que maneja,

permiten un debido control y acceso, de acuerdo a la designación específica de perfiles entre los servidores públicos de la Unidad. Los servidores harán uso responsable de la información a la que tenga acceso so pena de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

Política Bienestar Laboral. La Unidad para las víctimas reconoce la sensibilidad del tema que maneja y por tanto vela por la seguridad física y emocional y la calidad de vida de los servidores públicos, apoya y promueve su bienestar, mediante programas e incentivos orientados al mejoramiento del ambiente laboral, la cultura y el clima organizacional de la entidad con las limitaciones establecidas por la ley.

Política de Gestión del Talento Humano. La Unidad desarrolla su capacidad institucional para responder adecuadamente a las necesidades internas y externas de la entidad, en igualdad de oportunidades para sus funcionarios, a través de procesos transparentes en la vinculación, inducción, re-inducción, capacitación, evaluación del desempeño y retiro.

Política de Gestión Integral de Riesgos. La Unidad administra, gestionando integralmente sus riesgos en los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control, a fin de optimizar su eficacia y eficiencia a través de la identificación, análisis y valoración de riesgos y la definición de estrategias para su mitigación.

Política de Calidad. La Unidad para las víctimas implementa procesos que garantizan la calidad, la mejora continua y la restitución de los derechos de las víctimas a través de la asistencia, atención efectiva y reparación integral en el marco del Sistema Integrado de Gestión (UARIV, 2013, Párr. 10-30).

A continuación se observan el resultado obtenido en materia de ejecución presupuestal reportado por la Unidad:

La ejecución de la Unidad durante su primer año de gestión estuvo liderada, en funcionamiento, por la ejecución del Fondo de Reparación a las Víctimas (FRV) así, 99.8% de los Recursos Nación del Fondo se comprometieron, 99.7% se obligaron, y 84.6% se pagaron [...] (SNARIV, 2013, párr. 99)

Por otra parte, en inversión se comprometieron el 96.3% de los recursos, se obligó el 95.2% y se pagó el 92.2%; es de destacar la dinámica del proyecto de Prevención Atención a la Población Desplazada a través del cual se realizaron los pagos de ayuda humanitaria de emergencia y transición, y el proyecto Asistencia atención integral a víctimas, a través del cual se realizó un importante número de pagos de indemnizaciones administrativas en el marco de la Ley 418 de 1997 (SNARIV, 2013, párr. 100).

Los proyectos ejecutados fueron los siguientes:

- Asistencia atención integral a víctimas a nivel nacional.
- Diseño implementación y ejecución de la política pública para la atención a víctimas a nivel nacional.
- Prevención atención a la población desplazada nivel nacional
- Prevención Atención a la población desplazada nivel nacional

La ejecución para el año 2013 en la Unidad presenta un avance acumulado al mes de septiembre de 83.8% en compromisos, 61.02% en obligaciones, y 60.85% pagos respecto a las apropiaciones vigentes (SNARIV, 2013).

Frente a los recursos de inversión, el mayor nivel de ejecución se presenta en el proyecto Prevención Atención a la Población Desplazada Nivel Nacional, donde se comprometieron \$284.000 millones en atención humanitaria de los cuales se han obligado \$274.055 millones, de igual forma en ayuda humanitaria se comprometieron y obligaron \$70.000 millones de la apropiación vigente, junto a esto en ayuda humanitaria en especie se han comprometido \$15.501 millones y obligado \$13.542 millones de la apropiación vigente. Por otro lado, en la

implementación del acompañamiento a retornos y reubicaciones de reparación colectiva se han comprometido \$19.528 millones de la apropiación vigente (SNARIV, 2013).

En cuanto al proyecto Apoyo a Entidades Territoriales a través de la Cofinanciación para la Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado a Nivel Nacional, se muestra un 39.41% en compromisos y 0.31% en obligaciones y pagos, y a la fecha se adelanta el proceso de elaboración de los convenios, adicionalmente la Unidad está acompañando a los entes territoriales en la solicitud de recursos de regalías y en el trámite de vigencias futuras ante DNP (SNARIV, 2013).

Objetivo: Poner en marcha conjuntamente con las entidades (nacionales y territoriales) una estrategia integral para la movilización del SNARIV

El Comité Ejecutivo⁹ es la máxima instancia en el orden nacional del SNARIV para diseñar, adoptar y ejecutar la política pública, y de él se desprende 10 Subcomités Técnicos, a los cuales la Unidad ha venido fortaleciendo (UARIV, 2012, p. 11).

El Comité en su ejercicio de articulación ha sesionado en cuatro oportunidades (el 25 de noviembre de 2011, 24 de mayo de 2012, y el 09 de enero y el 30 de septiembre de 2013), mostrando los siguientes resultados:

– Con la realización de 138 sesiones de trabajo, a 31 de diciembre de 2012 los Subcomités Técnicos contaban con reglamentación y plan operativo. En el nivel territorial la máxima instancia es el Comité Territorial de Justicia Transicional creado por el gobernador y el alcalde municipal o distrital, a 31 diciembre 1.100 municipios y 32 departamentos disponían de este espacio activado y con reglamentación.

– En el marco del SNARIV se ha coordinado y definido una ruta de articulación y acompañamiento de los Subcomités Técnicos, para la implementación de medidas relacionadas con los componentes de prevención,

protección, atención, asistencia y reparación integral. También, se ha puesto en marcha una movilización estratégica de las entidades que hacen parte del SNARIV, con la participación de los representantes de las víctimas, el Presidente de la República, agencias de cooperación y organismos de control, la cual tuvo como resultado la entrega de lineamientos estratégicos para el funcionamiento del Sistema en el 2013.¹⁰

- En el 2012, junto con el Ministerio del Interior se revisó la incorporación de la Política de atención a víctimas en los planes de desarrollo territoriales; esta actividad se llevó a cabo en 761 planes municipales.

- 1.013 municipios y gobernaciones han reportado información en el Reporte unificado del sistema de información, coordinación y seguimiento territorial de la política pública del conflicto armado interno (RUSICST).

- Se brindó asistencia técnica a las entidades territoriales, la cual inició su primera fase en el segundo semestre de 2012. Esta asistencia incluyó la presentación de los lineamientos metodológicos para la formulación de los Planes de Acción Territorial (PAT), el establecimiento de compromisos y definición de un cronograma de trabajo para la realización de los procesos previos a la adopción de los PAT. En esta primera fase participaron 24 gobernaciones y 406 municipios.

- Una vez constituidas las instancias de articulación y contando con los instrumentos de planeación y seguimiento en el territorio (CTJT, PAT, RUSICST), al mes de septiembre de 2013 se realizaron 73 jornadas de asistencia técnica donde se convocaron al 100% de las entidades territoriales, de las cuales participaron 32 gobernaciones y 863 municipios (fueron dirigidas a alcaldes, secretarios de despacho, secretarios de gobierno, secretarios de planeación, enlaces de víctimas, consultores externos, personeros municipales y enlaces del RUSICST). Las jornadas tenían como objetivo asistir técnicamente a las entidades territoriales para la implementación de la Ley 1448 de 2011 (dando énfasis al ajuste de los planes de acción, seguimiento de la implementación a través del RUSICST y fortalecimiento en formulación de proyectos).

– A septiembre de 2013 se contaba con 1.058 Planes de Acción Territorial (PAT) formulados y aprobados, en los cuales se especifican medidas para la atención y reparación de las víctimas en municipios y departamentos.

– Focalización y regionalización concertada de 55 proyectos de inversión del orden nacional para la vigencia 2013 – 2014, con el fin de definir criterios objetivos de acuerdo a las vulnerabilidades de las víctimas y afectaciones del conflicto armado.

– Definición de 32 planes de acción específicos de las entidades del orden nacional para la vigencia 2013, donde se exponen los programas, proyectos, acciones y servicios que las entidades disponen para la implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas.

– Con el propósito de fortalecer la articulación institucional del SNARIV mediante la gestión y articulación de acciones entre el nivel nacional, departamental y municipal, y de mejorar la eficacia de este sistema en la ejecución de la política pública, se diseñó y puso en marcha de la “Estrategia SNARIV en territorio”, para fortalecer la capacidad técnica, presupuestal y administrativa, con el apoyo de 30 entidades estratégicas del orden nacional.

– Articulación de las entidades del SNARIV para implementar la estrategia de atención integral rápida para los procesos de retorno o reubicación, para los casos emblemáticos y hogares priorizados, con el fin de realizar acciones estatales dirigidas a garantizar el derecho al retorno y a la reubicación.

– Objetivo: Coordinar que la oferta institucional esté implementada en territorio

– Con el fin de precisar los lineamientos para el montaje de los Centros Regionales, para el segundo semestre de 2012 se ajustó la metodología para la formulación de los proyectos. Así, la articulación de la oferta en los Centros Regionales permitirá brindar asesoría, atención y orientación a todas las personas víctimas desde un enfoque diferencial y de derechos, prestar la atención y el acompañamiento psicojurídico a través de un equipo interdisciplinario, desarrollar

y mantener actualizadas las rutas de atención y orientación a las víctimas, y proveer a la Red Nacional de Información los reportes que esta requiera.

– Con el fin de atender de manera efectiva a las víctimas, se puso en marcha la construcción de Centros Regionales de Atención y Reparación Integral a Víctimas. Actualmente se tienen acumulados 22 Centros Regionales, los cuales están en diferentes fases de desarrollo, así: 2 terminados y en funcionamiento (Bogotá y Valledupar), 6 en proceso de construcción (3 en Medellín, Tame, Cúcuta y el Charco), 14 convenios suscritos con los municipios de San José del Guaviare, Policarpa, Arauca, Montería, Curumaní, Florencia, Apartadó, Soledad, Pitalito, Santander de Quilichao, El Molino, Soacha, Sincelejo y Buenaventura.

– A 30 de septiembre se realizaron 273 jornadas de atención en diferentes municipios distantes para promover el acceso de las víctimas a la oferta interinstitucional.

– Como complemento a la creación de los Centros Regionales, se desarrolla la estrategia que se denomina Puntos de Atención y Orientación a las Víctimas, cuyo propósito es fortalecer los espacios que las entidades territoriales han dispuesto para que se lleve a cabo el proceso de atención a la población víctima, y mejorar las condiciones locativas para prestar la atención a las víctimas de manera integral y oportuna. Los 93 Puntos de Atención han llegado a lugares tan diversos y distantes como Turbo, Tarazá, Cartagena del Chairá, La Montañita, Timbiquí, López de Micay, Tierra Alta, Carmen de Bolívar, El Charco, Barbacoas, Ocaña, Piedecuesta, Barrancabermeja, El Yopal, Codazzi, Aguachica, Quibdó, Buenaventura o Ipiales.

– Considerando que aún se requiere fortalecer las acciones y mejorar los resultados en materia de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, a continuación se resaltan aspectos que se han considerado retos para la adecuada implementación de Política Pública para las Víctimas:

– Lograr que las víctimas se apropien más de los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral (PAARI), mediante un trabajo pedagógico de concientización a los actores del proceso de reparación (víctimas, entidades,

servidores públicos, etc.), donde haya comprensión del conjunto de acciones reparadoras y transformadoras para resarcir el daño sufrido, mediante el uso de un lenguaje unificado.

- Presentar mejores resultados en el rol de coordinadores del SNARIV para brindar medidas de asistencia y reparación integral a las víctimas, contando con información real y focalizada de la oferta institucional para la reparación integral con enfoque diferencial, identificando y eliminando barreras de acceso, para luego divulgar dicha oferta a las víctimas, cruzarla con las necesidades, carencias y capacidades de las víctimas identificadas en los PAARIs, y llegar a su materialización y posterior seguimiento.

- Vincular efectivamente la participación de los entes territoriales y demás actores del SNARIV en los procesos de reparación colectiva dirigida a sujetos étnicos y no étnicos.

- Conseguir la movilización y participación de las víctimas en el logro de objetivos relacionados con la afectación del daño, y que son de impacto en la reparación integral con enfoque diferencial.

- Implementar proyectos que permitan avanzar en la identificación, formulación y aplicación de variables y criterios para la medición del impacto social y económico de la Ley de Víctimas, a través de presupuestos diferenciales dirigidos a sujetos de especial protección constitucional y jurisprudencial.

- El principal reto de los CTJT será hacer seguimiento al proceso de implementación de los PAT. Los Comités departamentales, además de sus sesiones ordinarias, deberán reunirse con participación de los alcaldes de su jurisdicción, con el fin de evaluar el avance del proceso de implementación, así como presentar las necesidades, avances y dificultades de articulación entre entidades estatales.

- La Unidad para las Víctimas está desarrollando una fuerte campaña para la reprogramación de los giros no cobrados; el reto es que las víctimas accedan a ellos actualizando su información de residencia y datos de contacto para realizar un pago efectivo.

– Fortalecer y hacer efectiva la interoperabilidad de los sistemas de información entre todas las entidades de gobierno, especialmente con la Unidad para las Víctimas, de acuerdo con lo establecido en el CONPES 3726 de 2012. Igualmente, se está desarrollando un proyecto de Calidad de Datos, el cual es el punto de partida para la migración de todos los registros que históricamente han reconocido población víctima de la violencia, con procesos técnicamente estructurados y normativamente soportados.

– Durante 2013 se incorporarán al Subcomité de Atención y Asistencia los representantes de las víctimas para poner en práctica la intervención conjunta en los municipios focalizados, desarrollar los capítulos de asistencia y reparación del Protocolo, ajustar la oferta institucional a las necesidades de las víctimas y gestionar la oferta institucional en el marco del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral que comenzó a implementar la Unidad para las Víctimas en todo el territorio nacional.

– Además de los instrumentos que ya se encuentran firmados en materia de cooperación, se mantendrán los esfuerzos para estructurar los instrumentos de cooperación con el Consejo Noruego de Refugiados, las nuevas líneas de acción del Programa Mundial de Alimentos, la reparación colectiva con enfoque de Desarrollo con el apoyo del Banco Mundial y el acompañamiento a la MAPP-OEA.

– Algunos de los desafíos más importantes que el Gobierno Nacional y el país en su conjunto enfrentan para garantizar que las apuestas de la Ley se hagan visibles en la transformación de la vida de las víctimas, son:

a. Integración de acciones. El recuento sector por sector, y entidad por entidad, de las acciones desarrolladas por el Gobierno Nacional no da debida cuenta de las articulaciones que se han hecho a lo largo del tiempo, tanto en los Subcomités Técnicos como en múltiples espacios de coordinación interinstitucional. En la vigencia 2013 la articulación iniciada debía hacerse más evidente, logrando que los aportes particulares de cada entidad se ubicaran como parte de la consecución de objetivos comunes en el marco

del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas. Esto redundará en la construcción de reportes e informes bajo dicha lógica.

b. Consolidación y territorialización de la oferta. Se requiere que todas las acciones iniciadas y aquellas cuya implementación está por empezar, se hagan visibles en los espacios y dinámicas territoriales. De este modo, se podrá verificar su real conexión con las demandas de las víctimas, recogidas en los respectivos PAARI, y lograr su adecuada complementariedad con los PAT. La interoperabilidad de los sistemas de información contribuirá decididamente en esta tarea.

c. Participación. Esta es otra dinámica que requirió profundización durante el 2013. Luego de la conformación de las definitivas Mesas de Participación de Víctimas y de la elección de sus representantes en espacios de coordinación al nivel nacional y territorial, era necesario verificar que la participación no se diluyera en las formalidades, sino que se pudiera garantizar su carácter efectivo, esto es, la real participación de las víctimas en el diseño de las medidas establecidas en la Ley. La institucionalidad en su conjunto requiere movilizarse para hacer de la participación una real característica y condición de los avances de la implementación de la Ley.

d. Medición del impacto. La única manera de verificar si la implementación de la política está teniendo alguna consecuencia positiva en la vida de las víctimas es efectuando las evaluaciones y verificaciones que correspondan. A ello contribuirá el Congreso de la República, los organismos de control, la sociedad civil y las propias víctimas organizadas. Por parte del Gobierno Nacional, en el 2013 se realizó la medición de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, en principio para la población desplazada, posteriormente aplicable a todas las víctimas; con lo cual buscaba evidenciar el real impacto de los avances mostrados hasta la fecha. Actualmente, se cuenta con las fichas técnicas de los indicadores principales y complementarios, además con la codificación de toda la batería de indicadores (principales, complementarios, sectoriales y diferenciales).

Adicionalmente, para avanzar en la medición de indicadores sectoriales se construyeron los lineamientos para la medición por registro administrativo y se generó un formato de reporte.

– Personas responsables de las víctimas en la Unidad: 812 planta, 928 contratistas y total de 1.740.

3.5 PROYECTOS BENEFICIADOS A TRAVÉS DEL MECANISMO DE COFINANCIACIÓN Y DE CORRESPONSABILIDAD

Con el fin de poder brindar una atención oportuna y eficaz a las víctimas del desplazamiento forzado, la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas ha diseñado el mecanismo de cofinanciación como un instrumento de articulación de esfuerzos para la ejecución de proyectos estratégicos de inversión en prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral la desplazados.

Para finales de 2013 ya se habían postulado un total de 68 proyectos de 24 departamentos del país, de los cuales varios fueron viabilizados con un monto total de COP\$18.125.649.000, pero de éstos se reconoció como debilidad el no contemplar el fortalecimiento institucional de los municipios (UARIV, 2013).

Por otro lado, con el programa *100.000 Viviendas Gratis*, el Gobierno Nacional ha buscado ayudar a la población víctima del conflicto armado aún en lo dispuesto por la Corte Constitucional, quien estipula la generación de programas particulares para estos casos. A pesar de la intención del Gobierno, lo cierto es que ese número de viviendas resulta completamente insuficientes para atender el déficit de 5 millones de viviendas en todo el país (Castillo, 2013).

De acuerdo con la información rendida por el personero municipal, es indispensable revisar las condiciones de salud de las víctimas a través del régimen subsidiado, que al igual que todo el Sistema de Seguridad Social, depende de la ley 100/93, contemplando citas de medicina general, medicamentos y los tratamientos requeridos, máxime cuando existen casos que ameritan un trato diferencial. También se advierte la necesidad de fortalecer la UAO en proceso de

cambio hacia un Centro Regional que garantice un trato digno y adecuado para la orientación y atención de las víctimas (UARIV, 2012).

Por otro lado, el Sistema de Corresponsabilidad es una estrategia del Gobierno Nacional que busca fortalecer y mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno para la implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En su proceso de diseño y construcción se han realizado sesiones permanentes de trabajo con un gran porcentaje de participación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas, y se ha planeado también el desarrollo de talleres dirigidos especialmente a alcaldes y gobernadores para dejar sentadas las bases de su compromiso frente a esta problemática (UARIV, 2012). En los espacios de discusión desarrollados, se han reconocido las debilidades de la política actual, las limitaciones de los territorios y las necesidades y vulnerabilidades de la población desplazada, lo que deja en claro que esta situación requiere un trabajo multidisciplinar y muy bien articulado, junto con el compromiso de los funcionarios, alcaldes y gobernadores.

4 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SOACHA EN RELACIÓN CON EL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Este capítulo comprende la caracterización del municipio de Soacha, el análisis de la percepción del fenómeno del desplazamiento forzado en este territorio y la manera como afecta su proceso de descentralización, la relación causal entre el mismo y la respuesta que ha tenido al fenómeno de desplazamiento en el contexto de un Estado Social de Derecho, y por último, una discusión sobre la evaluación integral de desempeño que Soacha ha obtenido en relación al contexto real en relación al desplazamiento forzado.

4.1 CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE SOACHA

Este apartado se ha desarrollado con información disponible en la página web de la alcaldía de Soacha, y el trabajo titulado *Desplazamiento Forzado en Soacha: Pobreza, discriminación y Exclusión* de Chávez y Castro (2012).

El municipio de Soacha está ubicado en Cundinamarca (Colombia), provincia de Soacha, de la cual hace parte también el Municipio de Sibaté. Es el municipio más poblado del departamento con más de 393.009 habitantes y su área está conurbada con la ciudad de Bogotá, D.C., al ubicarse al sur oriente de la capital, limitando al norte con los municipios de Bojacá y Mosquera, por el sur con Pasca, al Sur oriente con San Antonio de Tequendama, Granada, El Charquito, y Sibaté.

A razón de sus características de ubicación y climáticas, Soacha es considerado como uno de los municipios del país con mayor desorden al nivel físico, espacial y ambiental, pues la cuenca alta del Río Bogotá y la sub cuenca del Río Soacha (espacio donde se ubica), ha mostrado un deterioro ambiental preocupante, a tal punto que varias de sus zonas son susceptibles a inundaciones y deslizamientos de tierra, entre otros desastres naturales.

4.1.1 Economía

Históricamente el municipio de Soacha se reconoce por el nivel de pobreza de sus habitantes. En el censo del 2003 se reportó una tasa de desempleo del 15,6%, el cual aumenta considerablemente si se tiene en cuenta el subempleo o empleo ocasional. Por otra parte, las principales fuentes de empleo son el sector industrial, comercio, servicios y la informalidad.

Indudablemente, durante años se ha producido un incremento poblacional a razón de los flujos migratorios, los cuales son superiores al crecimiento de la economía laboral, conllevando a una sobreoferta de mano de obra y el surgimiento de economías de subsistencia de comercio al detal y servicios no calificados, que si bien no son suficientes para permitir a las personas tener un nivel de ingresos apropiado, sirve para tratar de sostener algunas de las necesidades básicas diarias de miles de familias que habitan en este municipio.

Para tener una mayor claridad respecto a esta situación, a continuación se cita una descripción del entorno económico de Soacha disponible en la página web de la alcaldía municipal.

Según datos censales 2003, la informalidad laboral se ha incrementado. El porcentaje de desempleo es de 45%. El 17,27% de la PEA labora en la industria, 8,27 en el comercio, 23,04 en servicios y 37,71 en actividades no bien especificadas. En relación con 1999 se redujo aún más la oferta laboral en la industria (-9,02%), el crecimiento del comercio y servicios además de la variable “otras actividades no especificadas”. Abarca la informalidad, el subempleo y la temporalidad como fuentes de trabajo (Soacha, Alcaldía Municipal, 2014, párr. 65).

A lo anterior, se suma el problema de que más del 60% de los empleados que trabajan en la industria de este municipio no son residentes de Soacha, y generalmente este tipo de empresas requieren de personal calificado en áreas como la ingeniería (43%), administrativas (38%), científicas (17%) e investigación

(2%), lo que deja en gran desventaja a sus habitantes puesto que a causa del nivel de pobreza y las necesidades económicas que padecen las familias muchos estudiantes deben desertar del sistema educativo para poder ayudar con los gastos del hogar, razón por la cual muy pocos llegan a tener la oportunidad de culminar sus estudios de bachillerato, y muchos menos llegan a tener siquiera la oportunidad de acceder a educación técnica o superior, lo que perpetúa la cadena de la pobreza en las generaciones familiares.

En lo que respecta al sector comercial, se documenta que más del 46% de los propietarios no cuentan con una estructura administrativa, y 20 de cada 100 empresas no relacionan estados financieros de su actividad. En lo referente a la población trabajadora, un poco más de la mitad son residentes del municipio, y alrededor del 42% de los establecimientos requieren de personal calificado para áreas afines.

Por su parte, en el sector de los servicios se caracterizan el subsector especializado y servicios corrientes. El primero tiene que ver con servicios financieros, de salud, transporte de pasajeros y carga, mantenimiento de equipos, entre otros; su mano de obra en un 72% no son residentes de Soacha, y los dueños de estas empresas tampoco lo son. El segundo (servicios corrientes), tiene que ver con restaurantes, salas de belleza, aseo, alquiler de internet, telefonía y video juegos, etc., y al contrario de otros sectores de la economía, en este subsector el 93% de los empleados son residentes del municipio.

En términos generales, los sectores económicos que se desarrollan en Soacha encuentran como obstáculos la inseguridad, las malas condiciones de la infraestructura vial, la deficiente gestión administrativa en el manejo del espacio público, el comercio informal, los elevados costos del alumbrado público y la carente asistencia y apoyo institucional.

En línea con el bajo nivel de estudios y el tipo de trabajos al que deben acceder los residentes, hay una continua rotación laboral, lo que se constituye como un obstáculo de la consolidación económica y, por el contrario, favorece actividades

económicas temporales así como la falta de interés de las personas por procurar el acceso a niveles de educación que les permita tener puestos de trabajo más estables y de mejores ingresos.

4.1.2 Instancias de participación ciudadana

En este ámbito, en el municipio de Soacha se cuenta con: la Asociación Comunal del Corregimiento 2, y las asociaciones comunales de juntas de las comunas 1, 2, 3, 4, 5 y 6, las cuales se agrupan en la Asociación de Juntas Comunales de Soacha. Estas instancias, en consideración de los procesos de desarrollo de sus comunidades, así como los principios y fundamentos que demanda para su funcionamiento la consolidación de organizaciones comunitarias, tienen como fin favorecer y fortalecer procesos de interacción, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad, todo orientado tanto al desarrollo integral como a la transformación positiva de la realidad particular de los soachunos en su conjunto, esto por supuesto, a partir del ejercicio de la participación democrática de las personas y la gestión de desarrollo de la comunidad.

4.1.3 Problemas de pobreza

Soacha es considerada prácticamente una extensión de la capital de país, y en ella habita población en su mayoría pobre. De acuerdo trabajo de Chávez y Castro (2012) titulado *Desplazamiento Forzado en Soacha: Pobreza, Discriminación y Exclusión*, en el cual se presenta una caracterización social de este territorio, se documenta que los más de 450.000 habitantes de este municipio se distribuyen en 347 barrios, en donde más de la mitad de los asentamientos han sido construidos de manera ilegal, razón por la cual no cuentan con el abastecimiento de servicios públicos como agua, luz, transporte, ubicándose además en zonas de alto riesgo natural. Muchas zonas no cuentan siquiera con el servicio de alcantarillado, lo que hace que el manejo de desechos humanos se constituya en un grave problema de salud pública. Respecto a esto, es necesario citar una descripción detallada de las condiciones de estas zonas que realizaron Chavez y Castro en su estudio sobre este municipio:

Las casas, en las zonas altas, no cuentan con sistemas de recolección y disposición de aguas negras y de excretas. Cuando aumentan las lluvias en la colina, una manta blanca cubre el valle inundado: jabón y excretas recorren cuesta abajo, lo que ocasiona un alto riesgo ambiental. Cabe señalar que las familias se han acostumbrado a vivir en medio de malos olores y peligros para la salud. Muchas viviendas corren el peligro de venirse abajo con el siguiente aguacero o también por su cercanía a las áreas de explotación de canteras (Chavez y Castro, 2012, p. 227).

Se reporta que para el 2012 alrededor de 1.400 personas perdieron sus hogares a causa de la inestabilidad del terreno en donde se ubicaban las improvisadas construcciones, lo cual representa un problema social más a atender por parte de la administración municipal.

Por otro lado, se documenta que Soacha tiene altos niveles de violencia, puesto que se desarrollan actividades como el expendio de drogas, lo que es patrocinado por la ausencia de la policía. Lo anterior se suma al bajo nivel de escolaridad, el cual se ha estimado en 6,8 años, lo que es un reflejo claro de la pobreza de este municipio y crisis humanitaria que se vive, ya que se afecta tanto la calidad de vida de las familias, a la vez que cada uno de los individuos no cuenta un nivel de competitividad que le permita progresar en el plano laboral.

Asimismo, la calidad educativa es baja, y un gran porcentaje de las instituciones educativas que allí prestan sus servicios ofrecen un bachillerato clásico; sin embargo, muchos estudiantes deben desertar del sistema educativo a razón de que les es necesario empezar a laboral para poder sobrellevar la situación de pobreza de sus familias. Además, se documenta que 15 de cada 100 habitantes de este municipio no cuenta con un empleo, situación que ahonda aún más la situación de pobreza.

Ante el diagnóstico de estos problemas, Chavez y Castro (2012) documentan que las acciones que se realizan desde el departamento de Cundinamarca y la

Administración Municipal nunca han sido suficientes para atender las necesidades de los soachunos y mejorar su calidad de vida.

4.2 PERCEPCIÓN DEL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN SOACHA Y SU AFECTACIÓN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A continuación se presenta una exposición y análisis de la manera como el fenómeno del desplazamiento forzado incide en el municipio de Soacha y su proceso de descentralización. Para ello, se documentan estudios que brindan datos y cifras estadísticas que permiten dimensionar esta problemática social. Igualmente se consideraron informes institucionales como lo es el *Plan Integral Único del municipio de Soacha, 2011-2015*, y diversos trabajos compilados en la publicación del taller titulado *Protegiendo la población desplazada colombiana: El papel de las autoridades locales*, organizado por la Universidad de los Andes en Bogotá, el mes de noviembre de 2008, entre otros.

El fenómeno del desplazamiento forzado ha sido un problema de gran envergadura en el territorio nacional que ha modificado las estructuras dinámicas, económicas, sociales y políticas de muchos municipios afectados, tanto expulsores como receptores, y que además se ha consolidado como una estrategia de guerra usada por los grupos armados del conflicto armado interno con el último fin de lograr la expropiación de territorios para el desarrollo de actividades ilícitas como el narcotráfico, minería ilegal, entre otras.

4.2.1 Impacto poblacional

De acuerdo con el Sistema de Población Desplazada (SIPOD), Soacha ha sido uno de los municipios receptores que más se ha afectado con la llegada de un alto número de desplazados, los cuales, insisten en rehacer su vida en este municipio

a pesar de que a más de 13.000 personas se les ha negado su inclusión en el Registro Único de Víctimas⁴.

Soacha, a razón de su ubicación limitante con la capital del país y por ser el departamento más poblado del departamento, sumada a la migración del campo a la ciudad de personas y familias que llegan buscando mejores condiciones económicas y el acceso al mercado laboral, muestran un acelerado crecimiento poblacional (Gobierno Municipal de Soacha, 2012).

Según el Plan de Desarrollo Municipal, el 99% de la población del municipio es mestiza, con alta inmigración de minorías étnicas, en su mayoría por desplazamiento forzado. Las más representativas son el pueblo afrocolombiano con 2.599 personas (1.308 son hombres y 1.291 mujeres), población indígena con 1.646 personas (848 son hombres y 798 mujeres) y gitanos (232 en total) [...] Además, desde 1995 se incrementó la población desplazada proveniente de diferentes departamentos buscando seguridad y mejores oportunidades de vida (Garzón, 2005, p. 33).

De acuerdo al trabajo de Vargas (2012), para muchas familias desplazadas Soacha es un lugar de paso puesto debido a que su ubicación resulta transitoria en la medida en que pueden instalarse en barrios del sur de la capital del país, lo que en muchos casos favorece el anonimato de muchos amenazados. Además, respecto a la ayuda que perciben de las autoridades locales, en Bogotá se ven favorecidos con un subsidio complementario de vivienda, lo que la alcaldía de Soacha no ofrece. Igualmente, Bogotá resulta un poco más atractiva a la población desplazada en la medida que tiene un mejor acceso a oficinas de atención encargadas de brindar apoyo institucional, lo que atrae a líderes para el ejercicio de su acción política para el reclamo de sus derechos. Sin embargo, Soacha resulta un tanto más atractivo en términos económicos ya que brinda la

⁴ Esto se debe a que Acción Social rechaza muchas solicitudes al encontrar incongruencias de información al momento de su contraste con sistemas de información nacionales y de sus lugares de origen.

posibilidad de instalarse, construir así sea de manera improvisada lugar donde vivir y gracias a que los costos de vida con mucho más reducidos.

La comuna en donde hay una mayor concentración de población desplazada es la 4, en donde se ubican barrios conocidos como Altos de Cazucá, el Oasis, Ciudadela Sucre, San Rafael, La Isla, Bellavista, Luis Carlos Galán, Julio Rincón y El Progreso. Estas zonas presentan altos riesgos de deslizamiento y sismos, además, se reconocen por ser las más pobres del municipio al no contar con una óptima red de servicios públicos. Además, enfrentan problemas sociales como delincuencia común así como la presencia de milicias guerrilleras y paramilitares.

De acuerdo a información obtenida en la personería del municipio, a continuación se muestran las cifras de las declaraciones y número de desplazados que llegaron a Soacha en los años 2012 y 2013.

Tabla 3. Cifras de la población víctima del desplazamiento, año 2012

Año 2012	N° Declaraciones	N° de víctimas que llegaron al municipio
Febrero 2012	47	152
Marzo 2012	71	279
Abril 2012	32	132
Mayo 2012	49	166
Junio 2012	37	127
Julio 2012	54	180
Agosto 2012	23	70
Septiembre 2012	16	46
Octubre 2012	22	68
Noviembre 2012	11	31
Diciembre 2012	23	81
Total año 2012	385	1.332

Fuente: Gobernación de Cundinamarca, Unidad de Atención a Víctimas, 2013.

Tabla 4. Cifras de la población víctima del desplazamiento, año 2013

Año 2013	N° declaraciones	N° de víctimas que llegaron al municipio
Enero 2013	54	155
Febrero 2013	63	196
Marzo 2013	49	161
Abril 2013	75	266
Mayo 2013	70	283
Junio 2013	42	127
Julio 2013	89	335
Agosto	92	463
Septiembre 1° al 20 / 2013	95	475
Total a Sep 20 /2013	629	2.461

Fuente: Gobernación de Cundinamarca, Unidad de Atención a Víctimas.

Considerando que dentro de las funciones de la Personería Municipal de Soacha está el servicio de apoyo a la gestión en la atención, orientación y asistencia a la población víctima del desplazamiento, de esta entidad se obtuvo un diagnóstico general del Municipio en lo que se refiere a la toma de declaraciones por desplazamiento y otros diferentes hechos victimizantes en los meses de Junio a Agosto de 2013 y desde el 1° de Septiembre al 20 de Septiembre de 2013 y del cual se obtuvo los siguientes resultados.

Atención a población víctima de conflicto armado y en condición de desplazamiento: Teniendo en cuenta los principios institucionales de la Personería Municipal de Soacha concordantes con el cumplimiento de los objetivos de ofrecer una atención oportuna, eficiente y eficaz a la población víctima de conflicto armado y en condición de desplazamiento, se efectuó con las formalidades dispuestas en la Ley desde el 1° de Junio de 2013 y hasta el 30 de Agosto de 2013; y desde el 1° de Septiembre hasta el 20 de Septiembre de 2013, que se han presentado 318 personas que manifestaron su intención de ser incluidas en el RUV, diligencias

que constan en los diferentes FUD debidamente entregados para el respectivo trámite detalladas de la siguiente forma:

Junio de 2013	42 declaraciones
Julio de 2013	89 declaraciones
Agosto de 2013	92 declaraciones
Septiembre 1° al 20/13	95 declaraciones
Total	318 declaraciones

En lo que se refiere a las personas que corresponden al grupo familiar tenemos un total así:

Junio de 2013	127 personas
Julio de 2013	325 personas
Agosto de 2013	463 personas
Sep 1al 20 de 2013	475 personas
Total	1.390 personas

Dentro de esta población declarante podemos afirmar que:

- El 90% de esa población viene desplazada de Departamento del Valle del Cauca en Buenaventura en el mes de Agosto y Septiembre del mencionado año.
- El 70% de esa población corresponde a menores de edad que llegan al municipio.
- El 5% de esa población corresponde a personas de la tercera edad.
- Las personas declarantes tienen un promedio de edad entre los 20 a los 35 años de edad.
- El 90% de esas declaraciones tomadas se realizaron por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.
- Dentro de este periodo tomado en cuenta para este informe el 80% de la población es afrocolombiana.

- El 80% de esta población declarante afirman vivir en la comuna 4 del municipio.
- El otro 20% estarían distribuidos en las otras comunas y barrios como Compartir, Olivos, Santana, Altos de la Florida, entre otros.
- Dentro de este periodo es importante también resaltar que el 80% de la población declarante manifestó no tener documento de identificación y presenta la declaración con fotocopia de la pérdida del documento, además, sus familias también son relacionadas sin documento de identidad, únicamente son mencionadas con nombres completos y fechas de nacimiento en el momento de la toma de la declaración.
- El grupo que más mencionan los declarantes que ocasionan el desplazamiento son “Los Urabeños” y el frente 30 de las FARC.
- Cabe resaltar que en los meses de Agosto y Septiembre, en la mayoría de estas declaraciones el Jefe de hogar llega desplazado con los hermanos y sobrinos de él o de la compañera, y el grupo familiar es de 5 a 7 personas.

En el siguiente cuadro se observa un comparativo de las provincias de Soacha y la Provincia del Sumapaz, cifras que muestran claramente que el impacto del desplazamiento afecta en gran medida la provincia de Soacha, especialmente como municipio receptor. Dentro de los guarismos más altos en población desplazada se encuentra Soacha, en comparación con listados encabezados por ciudades como Bogotá y Medellín, seguidos de Santa Marta, Sincelejo, Cali, Valledupar y Villavicencio o de municipios como Turbo, Tumaco y Apartadó (CONPES 3567 de 2012).

Tabla 5. Cifras desplazamiento en municipios de las provincias de Soacha y Sumapaz

Provincia	Desplazamiento recepción	Desplazamiento expulsión	Otros hechos residencia	Otros hechos ocurrencia
Sumapaz	1.153	2.488	244	683
Soacha	40.334	1.863	1.352	901

Fuente: Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca.

Como puede apreciarse en la tabla anterior, por cada desplazado que llega a la provincia de Sumapaz, alrededor de 40 más llegan Soacha, esto gracias a que las familias víctimas de la violencia y desplazadas consideran que es un lugar accesible, relativamente seguro, cercano a la capital del país, y en el cual pueden tener más oportunidades de trabajo, acceso a servicios y ayudas a las que tienen derecho.

Sobre la procedencia de los desplazados al municipio se documenta que lo hacen en las siguientes proporciones: “Antioquia 27%, Bolívar 12%, Magdalena 9%, Chocó 8%, Tolima 7%, Nariño 7%, Cesar 7%, Cauca 7%, Valle del Cauca 6%, Putumayo 6%, y Meta 5%” (Vargas, 2012, p. 105).

4.2.2 Situación del desplazado

En el año 2004, la Universidad de Los Andes presentó un informe sobre la situación de los desplazados en el municipio de Soacha en comparación con migrantes y raizales comparables en términos de oportunidades laborales y educativas, con el propósito de determinar sus diferencias y si existe alguna eventual convergencia en las condiciones de vida entre los grupos. En esta investigación se demostró cómo los desplazados presentan mayores desventajas iniciales que los migrantes y raizales –por ejemplo, los jefes de hogar cuentan con aproximadamente 2 años de escolaridad menos y sus hogares están conformados por más miembros– y lo anterior sumado al impacto psicológico de su partida, hace que su asentamiento en las nuevas residencias sea más difícil.

Las víctimas más recientes del desplazamiento forzoso cuentan efectivamente con menos acceso al mercado laboral (la tasa de desempleo es el doble que la de los migrantes) así como menores tasas de asistencia de los hijos a establecimientos educativos (8% menos que las de los hijos de los migrantes).

Con el tiempo los desplazados logran mejorar las condiciones iniciales, y se afirma que familias que llegaron a Soacha antes de 1994 actualmente tienen condiciones de vida notoriamente mejores que los que llegaron después del año 2000; sin embargo, se deben analizar los criterios para caracterizar cada tipo de victimización y el tratamiento diferencial que debe darse en cada caso.

A continuación se exponen con más detalle varios de los problemas sociales a los que se enfrentan las familias desplazadas al llegar al municipio de Soacha, los cuales se suman a los ya descritos en el impacto poblacional.

4.2.2.1 Pobreza

Sumado al nivel de pobreza propio de los habitantes de Soacha, los desplazados que arriban a este Municipio lo hacen en condiciones muy precarias y no cuentan con recursos suficientes para su subsistencia, viéndose obligados a vivir en condiciones marginales, dispersas y fragmentadas. El nivel de pobreza de los desplazados se debe, entre otros factores, al bajo nivel de escolaridad, la falta de oportunidades laborales, el proceso de adaptación que deben asumir cada uno de los integrantes del núcleo familiar, teniendo en cuenta que muchas mujeres han quedado ahora como cabezas de hogar, generalmente con más de 3 hijos a cargo, y con las secuelas psicológicas de la propia guerra.

Los anteriores factores, sumados a la inhospitalidad del municipio y sus habitantes dificultan el deseo de lucha de las familias, que una vez más son maltratadas con la indiferencia y la desigualdad, además que las condiciones de sus nuevos hogares, caracterizados por ser muy reducidos, contaminados e inseguros en todas las formas, no se parecen en nada a sus tierras abandonadas, las cuales

eran cultivables, productivas, con acceso a fuentes de agua, carreteras, y casas humildes pero lo suficientemente grandes para vivir cómodamente.

Los altos niveles de pobreza que se presentan en las comunas en donde hay una alta concentración de familias desplazadas se atribuyen especialmente a la falta de capacidad de la Alcaldía Municipal en la creación de empresas, atracción de inversión y generación de puestos de trabajo formales y bien remunerados que permitan a estas personas superar la difícil situación económica que han tenido que vivir en los últimos años.

4.2.2.2 Violencia urbana

En Soacha, la presencia de grupos armados ilegales y pandillas a su servicio se deriva de la confluencia de varios problemas de tipo social como lo es la pobreza, desplazamiento, sobrepoblación, desempleo, entre otros. Generalmente estos grupos delincuenciales buscan ejercer un dominio territorial y perturban a los habitantes mediante el cobro de multas o peajes en líneas divisorias invisibles entre las distintas zonas. Por otra parte, muchos líderes de grupos de desplazados son constantemente amenazados por su trabajo comunitario.

La presencia de estos grupos afectan el desarrollo y futuro de los niños desplazados, pues muchos de estos se ven tentados a hacer parte de los mismos al establecer nuevas amistades y también al buscar protección por amenazas de otros grupos delincuenciales juveniles. Así mismo, ante la ausencia de la ayuda local y estatal, el pertenecer a estas pandillas puede constituirse como una oportunidad para muchos jóvenes desplazados para salir de la pobreza, puesto que las actividades de robo, sicariato y expendio de drogas les puede significar un importante ingreso económico para ayudar con los gastos de subsistencia de sus familias.

4.2.2.3 Violencia intrafamiliar

Aunque este no es un problema que estrictamente vivan las familias desplazadas, muchas de las circunstancias y factores que las afectan pueden conllevar a que este tipo de maltrato se presente al interior de sus hogares. De acuerdo a Borbón y Almario (2010), la violencia intrafamiliar se presenta en un alto porcentaje en familias de bajos recursos con bajo nivel de educación, lo que puede venir acompañado con el consumo de sustancias psicoactivas y alcohol. De manera más precisa valga citar que:

El Instituto de Medicina Legal advierte que Soacha es el municipio de Cundinamarca que tiene el mayor número de casos de violencia intrafamiliar y sexual, al registrar en promedio 1.412 casos por mes durante el año 2007. Es de resaltar que los casos reportados de maltrato infantil son demasiado elevados ya que en los últimos cuatro años se contabilizan cerca de 7.500 casos por otros tipos de maltrato (Borbón y Almario, 2010, p. 12).

A decir verdad, las anteriores cifras no reflejan la realidad de las familias, puesto que es de recordar que no todos los casos son denunciados. Lo que si es cierto, es que las familias desplazadas pueden presentar este tipo de situaciones a razón de las huellas psicológicas que deja la guerra y las dificultades que deben sobrellevar debido a que no cuentan con lo necesario para satisfacer sus necesidades más básicas.

4.2.2.4 Reclutamiento forzado

De manera paradójica, a pesar de que muchas familias huyen de sus tierras por el temor de que sus hijos sean reclutados en grupos armado ilegales, en Soacha este riesgo se presenta debido a la presencia de grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales organizadas y más especializadas, las cuales vinculan en contra de su voluntad a niñas, niños y jóvenes menores de edad gracias a que la ley les favorece al momento de un juicio por asesinato u otros crímenes.

Los trabajos a los cuales son sometidos los reclutados generalmente son como informantes, campaneros, combatientes, esclavas sexuales, cobro de extorsiones y transporte tanto de armas como de droga. Este tipo de situaciones conlleva a que haya deserción escolar, lo que empeora aún más la perspectiva de los menores, además, es de considerar el desarrollo de una personalidad violenta y el cambio de planes hacia el futuro.

4.2.2.5 Embarazo en niñas y adolescentes

Uno de los problemas que más aqueja a la población joven del municipio de Soacha es el embarazo indeseado y a temprana edad, lo que se relaciona estrechamente con el abandono de estudios ante la responsabilidad que demanda las nuevas obligaciones tanto por parte del padre como de la futura madre.

De acuerdo a un estudio realizado por Profamilia en el 2005 en este municipio, se encontró que el 25% de las adolescentes y jóvenes entre los 13 y 19 años ya eran madres o estaban embarazadas. Esto es de gran preocupación al nivel social y económico, puesto que se suma a los problemas económicos propios de estas familias cuyos ingresos diarios no alcanza para su sustento, y cuyas condiciones de vivienda son de alto riesgo e insalubres.

Al respecto se evidencia la falta de educación sexual y reproductiva en las escuelas, así como el diseño y desarrollo de programas orientados a prevenir este tipo de situaciones y a prestar ayuda y asistencia necesaria a las madres para que puedan seguir estudiando y trabajando.

4.2.2.6 Educación

Como ya se ha mencionado, Soacha presenta deficiencias en la parte educativa por cuanto la calidad de la misma no es la mejor. En términos generales, de acuerdo al censo del 2005, el nivel de alfabetismo en Soacha es del 12,05%, y el 37,2% de la educación solo cuenta con estudios de primaria completa o incompleta. Además, el nivel de cobertura es insuficiente puesto que solo llega al

74% de la población, siendo el 26% restante conformado especialmente por niños y niñas de poblaciones vulnerables como lo son los desplazados.

4.2.2.7 Problemas emocionales

Entendiendo que las experiencias de vida de las personas y familias desplazadas relatan historias de amenazas, homicidios, secuestros, desapariciones, matanzas, enfrentamientos, etc., los problemas psicológicos que desarrollan los desplazados como individuos y como familia son bastante complejos, puesto que generalmente han perdido a algunos miembros de su familia, o han debido desintegrarse, abandonar sus propiedades así como enfrentar una lucha contra amenazas de muerte y empezar una nueva vida bajo el anonimato.

Al respecto, para hacer referencia a los nuevos contextos de asentamiento y los retos de la población desplazada es necesario citar que:

En términos amplios, la persona desplazada se ve enfrentada a dos situaciones emocionales: el miedo y las distintas pérdidas, pues afecta de manera sistemática la capacidad de individuos y grupos en su bienestar psicológico y capacidad para afirmarse en un proyecto democrático; la violencia deja un terror favorable al silenciamiento. El desplazamiento forzado como huida, supone la renuncia a un proyecto de vida personal, familiar y en algún caso comunitario. Además, la población, tienen que vivir unas condiciones nuevas generalmente difíciles y llenas de carencias que los someten a un nivel elevado de estrés (Chavez y Castro, 2012, p. 230).

Frente a lo anterior, la ayuda municipal resulta totalmente carente, puesto que no se cuentan con espacios que permitan a las víctimas desahogar su dolor y ser entendidas. Además, el modelo burocrático al que los desplazados son sometidos para esperar respuestas en la obtención de ayudas es degradante y puede conllevar a empeorar los sentimientos de desesperanza y atropello contra su humanidad.

4.3 RELACIÓN CAUSAL ENTRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE SOACHA Y SU RESPUESTA AL FENÓMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN EL CONTEXTO DE UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La posición geográfica y cercanía a Bogotá son causas del crecimiento demográfico de Soacha, especialmente por el fenómeno del desplazamiento. Mientras se promueve la reparación a nivel nacional, en Soacha se asientan miles de familias y podría pensarse en el desplazamiento del soachuno a causa del movimiento migratorio de distintos lugares de la geografía nacional a este municipio.

El Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas del Municipio de Soacha, adoptado mediante Acuerdo Municipal 06 del 30 de mayo de 2012, advierte como preludio de su política educativa la predominancia de brechas sociales y la apuesta que le hace a la consolidación del territorio (Gobierno Municipal de Soacha, 2012).

Adicionalmente, es un propósito del Gobierno Municipal la recuperación de derechos con prioridad para grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad, y su desarrollo integral (Gobierno Municipal de Soacha, 2012).

En la política de Alianzas para la Competitividad se advierte el ánimo del Gobierno Municipal en asociarse y gestionar en pro de alcanzar mejores resultados, a través de un modelo que le permita superar la crisis actual, pues advierte que la realidad financiera del municipio indica la insuficiencia de recursos (Gobierno Municipal de Soacha, 2012).

Parafraseando el Plan de Desarrollo de este municipio, al día de hoy Soacha sigue en crisis social, económica y de gobernabilidad, dado el alto crecimiento poblacional, las constantes migraciones que recibe de familias en difícil condición socioeconómica o desplazamiento forzado, el crecimiento desbordado y

desordenado del territorio y en consecuencia el elevado déficit en la prestación de servicios públicos.

Para analizar el papel desempeñado por el municipio y si en realidad el modelo de descentralización plasmado por el constituyente y desarrollado por el legislador se ha materializado en el municipio, en qué grado y por qué razones, resulta necesario revisar el Plan Integral Único del municipio, en el cual se especifican los artículos que facilitan la coordinación de acciones de políticas al nivel nacional con el nivel territorial, los programas departamentales de Cundinamarca respecto al desplazamiento forzado, el Plan de Desarrollo Municipal, así como la estructura de la política pública de prevención y atención al desplazamiento en el municipio.

4.3.1 Generalidades del Plan Integral Único

En el Plan Integral Único se exponen las políticas públicas de atención a la población desplazada bajo los niveles nacional, departamental y local, buscando el diseño de un escenario en el cual se logre el trabajo coordinado y articulado de acciones de cada estamento, para lograr el fortalecimiento y mejora de la atención a la población víctima que vive este fenómeno, en donde se logre hacer valer sus derechos a través de mecanismos orientados a la disminución de los factores de riesgos, y aumentando los factores protectores para a atención de las problemáticas sociales que con él tienen que ver.

Dentro del marco de la atención a la población en situación de desplazamiento (PSD), se tiene como finalidad:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población en situación de desplazamiento del municipio de Soacha y del restablecimiento de sus derechos civiles, políticos, culturales, sociales y económicos, mediante el desarrollo y ejecución de las acciones y estrategias diseñadas en el PIU, que permitan dar respuesta a las necesidades de la población mediante el trabajo realizado en las diferentes mesas técnicas que hacen parte del Comité Municipal como son: Prevención y Protección, Atención

Humanitaria, Estabilización Socioeconómica y OPD (Soacha, Alcaldía Municipal, 2010, p. 4).

Como puede apreciarse, el propósito del PIU concibe un trabajo articulado y coordinado, comprendiendo la magnitud del problema en cuanto a las necesidades de los desplazados y a la protección de sus derechos.

4.3.2 Coordinación territorial con las políticas nacionales y departamentales

Para poder comprender el marco sobre el cual se estructura el PIU del municipio de Soacha, es necesario entender la articulación que busca facilitar el desarrollo y coordinación de las políticas nacionales, departamentales y territoriales, las cuales se exponen a continuación.

4.3.2.1 Coordinación con la política departamental

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 anuncia la creación del denominado *Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial*, mediante el cual alcaldías, gobernaciones, grupos étnicos, y la sociedad civil en general se benefician con la asistencia técnica estatal a las entidades territoriales en materia de atención integral a víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Dicho apoyo está en manos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Se estipula además que se prevé la asignación de recursos tanto humanos como financieros necesarios para dicho fin.

Por otro lado, en el PND también se dispuso que las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben hacer más flexibles sus ofertas para actividades dirigidas a la población desplazada para la atención de sus necesidades.

Por último, se diseña un plan de incentivos dirigidos a través del Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales dentro del marco de la política para la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, fomentando de esta manera el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos que contribuyan al cumplimiento de las metas propuestas al respecto.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en el Plan de Desarrollo del departamento de Cundinamarca 2008-2012, titulado *Cundinamarca Corazón de Colombia*, se aborda el tema del desplazamiento forzado en 6 metas de dos subprogramas, los cuales se aprecian en la siguiente tabla.

Tabla 6. Metas del departamento de Cundinamarca respecto al desplazamiento forzado

Línea programática	Programa	Subprograma	Metas cuatrienio	Responsable	Observaciones	Recomendaciones
1. Guerra Contra las Pobrezas y la Exclusión	Restitución y garantía de derechos vulnerados	1.3.2. Manejo integral de la migración forzada	Vincular al sistema educativo al 100% de la población desplazada en edad escolar de los 113 municipios no certificados	Secretaría de Educación	Para el 2008 aparece como atención al 100% la meta sin embargo.	No reportar al 100%, establecer con criterios técnicos la relación entre oferta y demanda real de cupos escolares
			Brindar atención humanitaria a 1000 familias desplazadas, desmovilizadas o damnificadas	Secretaría de Gobierno	La meta al estar establecida en conjunto con otras poblaciones puede vulnerar el acceso de la PSD a programa respectivo.	Separar las poblaciones y establecer proporciones mínimas y criterios de selección.
			Formular el 100% adoptar y ejecutar el plan de acción regional de atención a personas desmovilizadas o reinsertados	Secretaría de Gobierno	Esta meta está formulada desde la atención a la población desmovilizada en un componente que parece estar exclusivamente para desplazamiento	Pasar la meta a un programa diferente si se trata de población desmovilizada y establecer en la meta la construcción e implementación del PIU
			Apoyo integral a 24.800 familias desplazadas (6.200 por año) con la estrategia juntos	Secretaría de Gobierno		
			Garantizar la afiliación al régimen subsidiado de 34.500 personas que se encuentran en condición de desplazamiento	Secretaría de Salud	En el 2005 de 45.560 sólo se encontraban en el departamento 12.550 y para el 2007 19.877, en el 2008 se afilió a 29.345; por lo cual la meta parece estar ajustada a la realidad.	

Fuente: (Soacha, Alcaldía Municipal, 2010, p. 28)

En concordancia con las metas departamentales, en el departamento de Cundinamarca se han diseñado algunos programas orientados a la atención integral a PSD, los cuales se muestran a continuación:

Tabla 7. Programas en Cundinamarca para la atención integral del PSD.

Programa	Subprograma	Observaciones	Recomendaciones
1.1 Construyendo alianzas sociales	1.1.1 Juntos contra la pobreza extrema.	Estrategia para atención integral a 72.000 familias	Coordinar con PNUD. Definir porcentajes
	1.1.2 Al Derecho con el derecho a la alimentación		Coordinar con PMA
	1.1.3 Sostenibilidad para la erradicación de las pobrezas	Encuestas de medición de la pobreza, política departamental de guerra contra las pobrezas, agendas municipales y cualificación de 300 líderes.	Coordinar con PNUD. Revisar metas y establecer porcentajes de participación PSD
1.2 Al ciento por ciento con los derechos preferentes	1.2.1 Primero la Infancia	Política social en 116 municipios, educación inicial de 10.000 niños, prevención de la violencia intrafamiliar y abuso sexual.	Desarrollar procesos de transversalización sobre desplazamiento en los planes poblacionales correspondientes
	1.2.2 Creciendo con derechos	Política de infancia y prevención al trabajo infantil, centros de protección.	
	1.2.3 Mujeres reconocimiento y poder	Política de mujer y equidad de género y plan de igualdad de oportunidades.	
	1.2.4 Cundinamarca se hace joven	Política de juventud y fondo de proyectos a	

Programa	Subprograma	Observaciones	Recomendaciones
		iniciativas.	
1.3 Restitución y garantía de derechos vulnerados	1.3.1 Vejez y discapacidad, ejerciendo derechos con dignidad		
	1.3.2 Manejo integral de la migración forzada	Es el subprograma específico de atención a PSD.	
	1.3.3 Población afrocolombiana, indígena y rom	Formulación e implementación de 3 planes de vida.	Desarrollar procesos de transversalización sobre desplazamiento en los planes poblacionales correspondientes
1.4 Educación pasaporte al éxito	1.4.1 Escuela para todos	Atender 300.000 jóvenes con transporte, kit y uniforme escolar. Capacitar 2.500 docentes de atención a personas con vulnerabilidad en 113 municipios.	Desarrollar criterios de priorización para PSD o instituciones con alta concentración. Desarrollar modulo que haga parte de la estrategia.
	1.4.2 Calidad de la educación: Nuestro reto	Reducir analfabetismo al 1% población entre 15 y 24 años. Garantizar la atención a 50.000 iletrados mayores de 15 años	Revisar y ajustar Auto
	1.4.3 Educación para los cundinamarqueses	Implementar proyectos específicos para competencias para la paz, la convivencia y la ciudadanía en 351 instituciones.	Desarrollar modulo que haga parte de la estrategia.

Programa	Subprograma	Observaciones	Recomendaciones
1.5 Salud a mi pueblo	1.5.1 Salud Pública: calidad de vida	Programas de vacunación, reducción de la mortalidad y VIH SIDA. Implementar estrategia de atención primaria en salud mental en 116 municipios. Estrategia escuela saludable con meta específica en 17 municipios con PSD.	Desarrollar estrategia de coordinación con estrategia VIH ACNUR. Establecer y divulgar ruta de atención para PSD. Coordinar Escuela saludable en los municipios priorizados.
	1.5.2 Sostenibilidad, calidad y eficiencia de los servicios de salud	100% de atención de Población vulnerable	
	1.5.3 Aseguramiento con equidad	Régimen subsidiado niveles I y II del SISBEN a 250.000 personas	
1.7 Cundinamarca amable con viviendas dignas	1.7.1 Mejor casa: mejor hogar	Mejorar 15.000 unidades de vivienda (ningún municipio de los focalizados por ACNUR es beneficiario); dotación infraestructura urbanística 500 viviendas, apoyo a titulación de 500 predios rurales y urbanos, fortalecimiento institucional a 116 municipios para el desarrollo de la política	Definir criterios y priorizar municipios y zonas de intervención con concentración de PSD.
	1.7.2 Nuevos techos	5.000 microcréditos para	

Programa	Subprograma	Observaciones	Recomendaciones
	para la equidad	construcción, banco departamental de materiales y apoyo a la construcción de 30.000 unidades de vivienda de interés.	
3.1 Paz para el desarrollo	3.1.1 Unidos contra el delito	Creación del observatorio de orden público y derechos humanos.	Coordinar alertas tempranas con Defensoría.
	3.1.2 Derechos, responsabilidades y deberes para todos	Aplicación de enfoque de derechos en 35 municipios, aplicación de enfoque de derechos en 3 secretarías, plan de acción de derechos humanos y DIH	Aplicar el enfoque de derechos en los municipios priorizados y en las secretarías de salud y educación, coordinar con quien dinamice el plan de acción de derechos humanos y DIH el tema del desplazamiento.
5.2 Prosperidad provincial	5.2.2 Alianzas para el desarrollo subregional y la paz	Creación del distrito especial de Soacha, programas de competitividad y proyectos estratégicos.	Colaborar en la implementación de proyectos de cooperación para la atención de la PSD del municipio.

Fuente: (Soacha, Alcaldía Municipal, 2010, p. 29-32)

Como puede apreciarse, se cuenta con 21 subprogramas que pueden llegar a beneficiar a la PSD, de los cuales 3 están orientados a la superación de la pobreza, 7 a la atención a poblaciones, 3 a la educación, 3 en salud, 1 de vivienda, 2 hacia la paz para el desarrollo y 1 de estrategia. El respecto se expone que:

El PIU ha logrado avances significativos, sin embargo se hace necesario ajustar y avanzar con la articulación interinstitucional con las políticas completadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con el plan de desarrollo departamental y municipal en los programas, proyectos, metas y presupuestos tangibles y verificables como también avanzar con herramientas e instrumentos que permitan la evaluación y seguimiento del mismo (Soacha, Alcaldía Municipal, 2010, p. 43).

Como puede apreciarse, es indispensable la articulación de los diferentes niveles para el éxito de los programas y el cumplimiento de las metas en relación a la población desplazada, por cuanto se entiende que a pesar de que unos territorios viven de manera más intensa que otros este fenómeno, es de recordar que este es un problema de orden nacional.

4.3.2.2 Coordinación entre políticas territoriales

Con el fin de promover el desarrollo y coordinación de acciones entre territorios para la atención de la población víctima del desplazamiento forzado, en el PND se estipula que las entidades territoriales pueden trabajar de manera conjunta, incluso, realizar inversiones entre ellas, para brindar soluciones duraderas en el marco del no retorno como lo es la reubicación.

Sumado a lo anterior, se da un plazo de 12 meses a alcaldes de municipios y distritos en el cumplimiento de las metas mínimas en relación a la construcción y financiamiento de Viviendas de Interés Social, en respuesta al problema de déficit habitacional existente, en beneficio de poblaciones vulnerables como lo son los desplazados por la violencia.

Finalmente, respecto a la contratación pública, las entidades estatales pueden disponer de mecanismos que fomenten la ejecución de contratos para la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de poblaciones vulnerables.

4.3.3 Aspectos abordados para la reformulación del PIU de Soacha

Con el propósito de avanzar en la articulación interinstitucional con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la Corte Constitucional estableció como requisitos del PIU de los territorios lo siguiente: máximo esfuerzo, progresivo mejoramiento continuo, impacto y participación de la Población en Situación de Desplazamiento. Para esto, la ANCUR asesoró a la Alcaldía Municipal y diferentes secretarías territoriales, y en la propuesta se consideraron los siguientes aspectos a tener en cuenta para dicha reformulación:

Ajustarse a la política actual de atención a la PSD y los lineamientos de construcción de los PIU establecidos por el Gobierno Nacional a través de la UTEC.

- Adoptar los indicadores de goce efectivo por derechos.
- Establecer una línea de base que permita comparar y establecer los avances del PIU y la política pública.
- El PIU se debe trabajar a la luz del enfoque diferencial.
- Es fundamental que el PIU continúe el proceso participativo en 2 niveles: el primero de ellos al interior de la administración y del CMAIPD, pues es sobre la base de los planes de acción de las entidades y las mesas estratégicas y sectoriales que debe construirse el mismo.
- El segundo nivel es contar la participación cualificada de la PSD a través de sus interlocutores legítimos para el trabajo de discusión y construcción del PIU.
- Desarrollar una planeación estratégica articulada desde los planes de desarrollo correspondientes y desde una lógica del análisis de la demanda y no exclusivamente desde la oferta municipal.

- Establecer metas y presupuestos claros por año para cada componente y derecho.

Como puede apreciarse, los aspectos mencionados permiten un control y seguimiento del plan, el trabajo en conjunto, la participación de la población desplazada, así como la asesoría y acompañamiento de organismos o agentes especializados en asuntos determinados.

4.3.4 Política pública de prevención y atención al desplazamiento en Soacha

La instancia máxima de la estructura de esta política pública en el municipio de Soacha es el Comité Municipal de Atención Integral a Población Desplazada (CMAIPD), el cual preside el alcalde municipal, el cual desarrolla un mínimo de 4 sesiones por año, junto con otras de carácter extraordinario que se consideren convenientes.

Así mismo, se cuenta una Unidad de Atención y Orientación, la cual depende de la Secretaría de Desarrollo Social, y la UAO, que hace las veces de coordinadora técnica del sistema de atención municipal.

La atención a la PSD se hace bajo el marco de cuatro mesas estratégicas, las cuales se acompañan de una secretaría técnica: (i) prevención y protección con la Secretaría de Gobierno, (ii) atención humanitaria con la Secretaría de Salud, (iii) estabilización socio-económica con la Secretaría de Planeación, y (iv) mesa de organizaciones de población desplazada la cual es autónoma por elección de su asamblea.

Sumado a las anteriores mesas, se ha propuesto el establecimiento de mesas de salud, educación, de generación de ingresos y vivienda. Para conocer de manera detallada las entidades que conforman cada una de estas mesas, problemáticas identificadas, objetivos, análisis de oferta institucional municipal de cada componente y su correspondiente plan de acción, puede consultarse el PIU del municipio de Soacha.

4.3.5 Problemas identificados en relación a la atención a la población desplazada y la descentralización municipal

En un trabajo conjunto desarrollado con la participación de entes de diferentes departamentos y ciudades del país titulado *Protegiendo la población desplazada colombiana: el papel de las autoridades locales*, se reconocieron diferentes obstáculos que impiden una mayor participación de autoridades municipales en aspectos relacionados con la población víctima del desplazamiento forzado, las cuales también aplica para Soacha, y estas son:

- Escasez de datos sobre la población desplazada;
- No hay suficiente claridad en las relaciones entre el nivel central y municipal;
- El municipio no cuenta con recursos suficientes para lograr atender las necesidades de los desplazados que arriban a sus territorios;
- Una evidente falta de capacidad por parte de la alcaldía municipal y demás instituciones municipales; y
- Graves problemas relacionados con las áreas de vivienda, estabilización socioeconómica, así como en la atención en salud y educación.

De la misma manera, al analizar el PIU y diversos puntos concluyentes del estudio arriba mencionado, se evidencia la somatización a la cual los desplazados son sometidos por parte de la sociedad civil y los mismos entes territoriales, puesto que se consideran que ellos se aprovechan de su situación y la toman como pretexto para la obtención de privilegios que no ameritan; por ejemplo, se discute si las municipalidades debe dar prioridad a la atención de población históricamente pobre en su municipio, o si esos recursos y atención debe ser dirigida a población desplazada que recientemente se ha alojado, y que muy seguramente, tan solo está de paso mientras logra asentarse en la capital o retornar a sus tierras. Igualmente, se considera la posibilidad de que muchas personas en situación de pobreza se hacen pasar por desplazados con el fin de obtener recursos y

asistencias en salud, educación y vivienda que no han logrado por otros programas o políticas.

En relación a la participación de grupos de desplazados, en el estudio intermunicipal se detectó que dentro de estos se presentan muchas rivalidades entre sus integrantes, y que incluso hay cierto nivel de manipulación por parte de los líderes para la obtención de beneficios cuestionables.

En relación al retorno, se expone lo siguiente:

[...] si bien los programas de asistencia para los desplazados no sirven de imán para atraer a nuevos desplazados, sí reducen los incentivos para que los desplazados regresen a sus lugares de origen. Los desplazados que regresan representan un gran desafío para las autoridades locales. Para brindar apoyo a los desplazados que regresan deben realizarse inversiones significativas; sin embargo [...] las municipalidades se enfrentan a una afluencia de desplazados que regresan y carecen con frecuencia de los recursos financieros necesarios debido al impacto del conflicto en la comunidad (Universidad de los Andes, 2008, p. 10).

En cuanto al sistema de registro de la población desplazada se evidencia la lentitud del proceso de declaración, la falta de acceso por parte de las autoridades locales al sistema nacional de registro, el no poder consultar los registros de las asistencias que los hogares desplazados ya han recibido, y el deficiente manejo de la información, el cual llega a ser muy demorado y retarda la entrega de apoyo y asistencia a las víctimas.

Concerniente a la relación que se desarrolla entre el Gobierno Nacional y el municipio se identifican deficiencias como son: (i) la falta de mecanismos de coordinación entre las partes; (ii) los programas que el Gobierno diseña en beneficio de la población desplazada no tienen en cuenta las condiciones, situaciones y características propias del municipio, por ejemplo, en lo que respecta

a Soacha se obvia el problema histórico de pobreza de sus habitantes, los problemas de inseguridad, y la falta de terrenos aptos para la construcción de vivienda sin que ello represente riesgos geológicos o sísmicos; (iii) el hecho de que la carencia de las acciones de los entes departamentales respecto a la problemática del desplazamiento forzado recaer de manera automática como una responsabilidad en los entes municipales.

Las limitaciones financieras se constituyen en otro obstáculo importante, pues la participación histórica que el municipio ha tenido en el presupuesto nacional ha sido determinada con base en la categoría municipal y en el número de habitantes establecido en el Censo Nacional. Sin embargo, no se ha hecho mención alguna al fenómeno del desplazamiento y la población flotante cuyas características especiales no ha recibido la atención especial que requiere, ni mucho menos han propiciado un espacio para la reparación o reintegración en Soacha, municipio que recibe a diario familias de todo el País.

Otro de los grandes desafíos en relación a la descentralización y la atención a la PSD es la falta de capacidad al nivel municipal, puesto que en Soacha no hay información y conocimiento pleno por parte de las entidades en relación a las responsabilidades que les corresponden para la atención a esta población; además, muchos de sus funcionarios son indiferentes a la situación y carecen de los conocimientos y competencias necesarias para lograr una gestión óptima orientada a la solución de problemas y la atención de las necesidades de las víctimas desplazadas, razón por la cual no se les ha otorgado la correspondiente prioridad a diversos programas municipales que abordan la problemática. Valga citar que:

Esta falta de capacidad también se ve reflejada en los contratos de corto plazo de los funcionarios encargados de asistir a la población desplazada. Su frecuente movimiento laboral ha hecho difícil el desarrollo de conocimientos y capacidad institucional. La

infraestructura física para asistir a la población desplazada sigue siendo deficiente [...] muchas UAO no tienen teléfonos, computadoras o el equipo mínimo de oficina (Universidad de los Andes, 2008, p. 14).

Concernirte a los problemas de vivienda y estabilización económica se destaca la escasez de vivienda en el municipio de Soacha; además, el Plan de Ordenamiento Territorial no define las zonas periurbanas del municipio como residenciales a causa de la industrialización que allí se desarrolla y actividades de canteras, lo que dificulta el desarrollo de proyectos de urbanización y vivienda. Por otra parte, no hay una vinculación entre el subsidio que brinda el Gobierno Nacional y el del municipio, sin contar la falta de complementariedad entre los subsidios de vivienda y el de estabilización económica. Por último, se discute el hecho de la falta de capacidad del municipio para surtir a toda la población con recursos públicos como alcantarillado, agua, energía y educación.

4.4 DISCUSIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN INTEGRAL DE DESEMPEÑO DE SOACHA Y SU REALIDAD SOCIAL EN RELACIÓN CON EL DESPLAZAMIENTO FORZADO

En términos generales, la descentralización territorial no es más que un proceso de tipo administrativo con el cual se busca mejorar la eficacia organizacional de Estado, mediante la cual hay una repartición de responsabilidades sin perder de vista la dirección estatal. Así entonces, el objetivo de la misma es la multiplicación de centros de decisiones que conduzcan a la gestión eficaz, la desconcentración del poder y el pluralismo político. En este sentido, en lo que respecta al municipio de Soacha, es evidente que éste debe hacer frente a un problema social que ha configurado desde su exterior, y que como ya se ha expuesto en capítulos anteriores, demanda la acción inmediata y preferencial debido a que la población desplazada se caracteriza especialmente por su vulnerabilidad.

En términos generales, de acuerdo con el Informe del DNP sobre el Desempeño Fiscal de los departamentos y municipios de Colombia en el 2013, se destaca un saldo positivo con un superávit del 0,77% del PIB, es decir, COP\$ 2,1 billones. En dicho informe se destaca que aunque el dato consolidado nacional es favorable para la descentralización fiscal del país, en verdad los resultados son muy heterogéneos entre entidades territoriales.

En lo que se refiere al municipio de Soacha, sorprende que su nivel de desempeño mejoró notoriamente con respecto al año 2011 y 2012, al pasar del puesto 671, 451 y 30. Sorprende también que la calificación de desempeño otorgada por el DNP es de 84.31, considerándose sobresaliente, lo cual se debe gracias al cumplimiento del Plan de Desarrollo, la consecución de mayores bienes y servicios, la ejecución de recursos y su capacidad de gestión administrativa.

Ahora bien, dicha evaluación parece ser algo subjetiva, puesto que los objetivos propuestos en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, se muestra lejos de pretender atender las necesidades que vive la población en cuanto a pobreza, educación, servicios, equipamiento, etc., contando con la atención a población desplazada. Así entonces, se vive un desfase entre lo que el municipio ha planeado y logrado, frente a lo que éste y su ciudadanía demanda.

En lo referente a atención a víctimas del conflicto armado interno y población desplazada, en el informe de gestión municipal del año 2012 se reporta diligencia y recepción de 579 solicitudes de víctimas, las cuales se remitieron al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de las cuales 185 fueron emplazadas. Por otro lado, se reporta la realización de 8 reuniones con organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en donde se expuso y explicó el alcance de la ley 1448.

En el informe de gestión del año 2013, se reporta la ayuda a 4 familias víctimas del conflicto armado con apoyo exequial por valor de COP\$ 12,7 millones de

pesos, el adelanto de la entrega de un lote para la construcción de un centro regional de víctimas, la contratación de un albergue y la financiación de 100 millones de pesos por medio de convenio de subsidiariedad para para la atención inmediata.

Como puede apreciarse, el avance en relación a atención a víctimas del conflicto armado interno y desplazados que llegan al municipio de Soacha, la gestión que se reporta en los informes del 2012 y 2013 un muestran avances significativos, por el contrario, refleja un nivel de desapego y abandono a esta población, la cual demanda un mayor acompañamiento, considerando el alto número de desplazado que anualmente arriban a los territorios del municipio en mención.

Como puede apreciarse, evidentemente la metodología de evaluación de desempeño municipal, carece de confiabilidad en el sentido que mide lo planeado frente a lo ejecutado en los municipios, pero no califica si lo planeado responde a las necesidades reales de los territorios. De manera más precisa se consideran las siguiente competencias: eficacia, gestión, requisitos legales y eficiencia; cada componente tiene un peso del 25% sobre el total, considerando que el desempeño fiscal y la capacidad administrativa componen la competencia de gestión.

En lo referente al componente de eficacia, se establece el cumplimiento de la administración municipal frente al logro de objetivos y metas definidas en el plan de desarrollo. El componente de gestión contempla tan solo en índice que Capacidad Administrativa y de Desempeño Fiscal, concebidos desde la planificación, ejecución y evaluación para cumplimiento del plan de desarrollo municipal. El componente de requisitos legales se limita a evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el marco normativo. Por último, el componente de eficiencia mide la relación óptima entre los insumos y productos en términos de bienes y servicios de manera comparativa frente a otros municipios.

Así entonces, ninguna de las competencias señaladas considera la pertinencia de evaluar si los objetivos propuestos en los planes de desarrollo responden a las necesidades de la población. De esta manera, el nivel de compromiso de gobernantes, entidades y funcionarios públicos no se refleja ni es evaluada de manera acorde.

CONCLUSIONES

A continuación se presentan las conclusiones de este trabajo frente a cada uno de los objetivos según los capítulos desarrollados en esta investigación.

En primera instancia, se recalca que en materia de desarrollo de los postulados constitucionales y legales en materia de descentralización se debe acentuar y promover el principio de autonomía, siempre que existan los recursos para atender las necesidades de la población, de acuerdo con las prioridades del municipio bajo estrictos criterios de eficiencia, eficacia y efectividad.

La descentralización en un Estado Social de Derecho en el que se presentan situaciones de desplazamiento forzado requiere de una permanente dialéctica y colaboración entre los distintos entes territoriales. El municipio receptor de población desplazada debe articular sus esfuerzos económicos en el departamento y la Nación, procurando atención especial dada su responsabilidad, máxime cuando se anuncia que el país vivirá una etapa de postconflicto.

El municipio de Soacha no cuenta en la actualidad con la infraestructura necesaria para atender a la población víctima del desplazamiento, especialmente por el incremento de dicha población en los últimos años. Se adolece entonces de una reestructuración y fortalecimiento institucional que le dote al municipio en mención del personal idóneo y suficiente, además de recursos que promuevan su desarrollo.

Se requiere de acciones inmediatas y del apoyo departamental para fortalecer los programas sociales del municipio de Soacha, con el fin último de brindar la primera atención a las víctimas, con la oportunidad y alcance requerido, con un acompañamiento directo de la Unidad Nacional para la Atención de Víctimas.

Resulta indispensable visibilizar el esfuerzo del municipio a efectos de alcanzar los incentivos económicos y lograr la cofinanciación de los programas que se

desarrollan en el municipio; organizar la participación del sector privado bajo esquemas de responsabilidad social y garantizar la atención de la totalidad de soachunos, procurando la integración social de los distintos pobladores.

Una opción para superar los problemas de exclusión y marginalidad en el municipio de Soacha es por medio de la articulación de acciones entre la sociedad civil con la autoridades en torno a la confianza, y cuyos soportes necesarios son la transparencia institucional de la administración y la activa participación de la ciudadanía de en la formulación y ejecución de sus planes institucionales. En este sentido, las autoridades debe garantizar la participación de los ciudadanos y velar por la atención de su población de manera transparente, de tal forma que no se desdibuje la real situación de las víctimas y procurar la solidaridad de los demás pobladores del municipio.

Luego de obtener el reconocimiento de las acciones y situación actual de los habitantes del municipio de Soacha, como consecuencia de la masiva recepción de población desplazada, se debe coordinar desde el Gobierno Nacional al través de la Alta Consejería Presidencial para las Regiones el impulso del Plan de Desarrollo Municipal, a través de la cofinanciación por parte del Gobierno Nacional y la ejecución de programas que dejen capacidad instalada en el municipio.

Se requiere actualizar el número de habitantes del municipio de tal forma que los ingresos provenientes de trasferencias del presupuesto nacional sea proporcionado al número de habitantes, y se cubra el rezago que ha vivido históricamente el municipio de Soacha, de tal forma que se compense a sus pobladores no exclusivamente con más recursos, sino también con el aumento progresivo que demanda la ampliación de la cobertura en programas de orden nacional que le generen a sus habitantes mayores oportunidades laborales y empresariales, cobertura y calidad educativa, ampliación y mejora de infraestructura vial, y optimización de servicios como salud y recreación, etc., para el desarrollo del municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, K. (12 de julio de 2012). *Prevención a través de la generación de oportunidades*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <http://www.cali.gov.co/accesible/noticias.php?id=46616#inicio>
- Bello, M. (octubre de 2003). *El desplazamiento forzado en Colombia: Acumulación de capital y exclusión social*. Obtenido de Universidad Andina Simón Bolívar: <http://www.uasb.edu.ec/padh/centro/pdfs7/Martha%20Bello.pdf>
- Bonet, M. (2006). *Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia*. Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Bonilla, L. (2009). *Causas de las diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia, un ejercicio de micro-descomposición*. Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Borbón, L., & Almario, S. (2010). *Desescolarización en el municipio de Soacha*. Bogotá, D.C.: Universidad Militar Nueva Granada, Especialización en Finanzas y Administración Pública.
- Botero, C., & Jaramillo, M. (1983). *Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales.
- Cadena, X. (2002). *La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, CEDE.
- Calle, M., González, M., Mendoza, G., Palacio, J., Pretelt, J., Pimilla, N., & Vargas, L. (2013). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

- Campaña Permanente, Tierra, Vida y Dignidad. (2013-Abr-24). Informe del primer año de la ley 1448/11... la perspectiva de las víctimas. *Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado*, Obtenido de <http://www.movimientodevictimas.org/documentoss/item/3149-informe-del-primer-a%C3%B1o-de-implementacion-de-la-ley-1448-11la-perspectiva-de-las-victimas.html>.
- Caracol.com. (4 de Julio de 2007). *Los desplazados en Colombia viven peor que los pobres e indigentes*. Obtenido de <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/los-desplazados-en-colombia-viven-peor-que-los-pobres-e-indigentes/20070704/nota/448941.aspx>
- Cardarelli, G., & Rosenfeld, M. (1998). *Las participaciones de la pobreza : programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carvajal, N. I. (2012). Nuevas dinámicas urbano-rurales en Bogotá y Soacha. *Eutopía*(3), 51-66.
- Castillo, A. (2 de Abril de 2013). *Informe del primer año de implementación de la ley 1448/11...la perspectiva de las víctimas*. Obtenido de <http://hojasuelta0.blogspot.com/2013/04/informe-del-primer-ano-de.html>
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Bogotá, D.C.: Ariel.
- Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno. (enero de 2014). *Colombia: El desplazamiento continúa a pesar de esperanzas de paz*. Obtenido de Acnur.org: http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2875_IDMC_Colombia_16ene2014.pdf?view=1
- Chavez, Y. A., & Castro, B. S. (2012). Desplazamiento forzado en Soacha: Pobreza, discriminación y exclusión. En U. C. Cundinamarca, *Gestión*

Social para el Desarrollo Humano (págs. 223-236). Bogotá. D.C.: Editorial Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

CINEP. (mayo de 2013). Informe especial sobre la situación de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario en Colombia durante 2012. *Informe*. Bogotá: El autor.

CODHES. (2013). *La crisis humanitaria en Colombia persiste: El pacífico en disputa - Informe de desplazamiento forzado en 2012*. Obtenido de http://www.abcolombia.org.uk/downloads/Informe_Desplazamiento_2012_La_Crisis_Humanitaria_.pdf

Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.: Temis S.A.

Colombia, Congreso de la República. (31 de Diciembre de 1971). Ley 46 de 1971, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se. *Diario Oficial No. 33.520*. Bogotá, D.C.

Colombia, Congreso de la República. (3 de Septiembre de 1984). Ley 14 de 1984. Por la cual la Nación se asocia a la celebración del Sesquicentenario de la Fundación de la ciudad de Samaniego y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 36.741*. Bogotá, D.C.

Colombia, Congreso de la República. (25 de Julio de 2007). Ley 1151 de 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial No. 46.700*. Bogotá, D.C.

Colombia, PAICMA. (2014). *Víctimas de Minas Antipersonal*. Obtenido de <http://www.accioncontraminas.gov.co/Paginas/victimas.aspx>

Colombia, Vicepresidencia de la República; Banco Mundial. (21 de Marzo de 2002). Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad en Colombia. Bogotá, D.C.: El Autor.

Colombia. Congreso de la República. (1993). *Ley 100 de 1993*. Bogotá.

Colombia. Congreso de la República. (12 de Agosto de 1993). Ley 60 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. *Diario Oficial No. 40987*. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República. (19 de Marzo de 2000). Ley 550 de 1999. *Diario Oficial No. 43.940*. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República. (21 de Diciembre de 2001). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la . *Diario Oficial 44654*. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República. (30 de Abril de 2008). Ley 1190 de 2008. Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año . *Diario Oficial No 46.976*. Bogotá, D.C.

Colombia. Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 48.096*. Bogotá, D.C.

Colombia. Contraloría General de la República. (29 de Diciembre de 2009). Resolución Orgánica 6097 de 2009. Por medio de la cual se adopta la metodología que establece el Sistema de Vigilancia Especial a los recursos

- destinados a la Atención de la Población Desplazada por la Violencia, por parte de la Contraloría General [...]. *Diario Oficial No. 47.577*. Bogotá, D.C.
- Colombia. Ministerio del Interior y Justicia. (1 de Junio de 2009). Decreto 1997 de 2009. por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1190 de 2008 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial 47.367*. Bogotá, D.C.
- Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (16 de Diciembre de 2009). Decreto 4911 de 2009. Por el cual se modifican los artículos 2,5,8, 10, 14, 24 Y 25 del Decreto 951 de 2001 [...]. *Diario Oficial No. 48.172*. Bogotá, D.C.
- Colombia. Ministerio del Interior. (2 de Noviembre de 2011). Decreto 4100 de 2011. "Por el cual se crea y organiza el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, se modifica la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario [...]. *Diario Oficial No 48.241*. Bogotá, D.C.
- Colombia. Ministerio del Interior y de Justicia. (17 de Diciembre de 2009). Decreto 2912 de 2009. Por el cual se modifica el Decreto 1603 de 2003. *Diario Oficial No. 48.294*. Bogotá, D.C.
- Colombia. Presidencia de la República. (7 de Febrero de 2005). Decreto 250 de 2005. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial 45816* . Bogotá, D.C.
- Colombia. Presidencia de la República. (20 de diciembre de 2011). Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 48280*. Bogotá, D.C.
- Cominetti, R., & Emanuela, d. G. (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL. Docto LC/L.1132.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de Noviembre de 2005). Conpes 3400: Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia. Bogotá, D.C.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (30 de mayo de 2012). Conpes 3726. *LINEAMIENTOS, PLAN DE EJECUCIÓN DE METAS, PRESUPUESTO Y MECANISMO DE SEGUIMIENTO PARA EL PLAN NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS.*
- Cuervo, L. (2001). *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial.* Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Devia, S. (2012). Descentralización en Colombia: Un reto permanente. *Revista de la Información Básica*, 1(2), Obtenido de http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm.
- Dulzaines, M., & Molina, A. M. (22 de marzo de 2004). *Análisis documental y de información: dos componentes en un mismo proceso.* Obtenido de http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol12_2_04/aci11204.htm
- Eastman, J. (2004). Descentralización, corrupción y gobernabilidad. *Revista Consigna*, 28(480), 94-98.
- Elespectador.com. (5 de abril de 2014). Alerta en Soacha por el aumento de desplazados, especialmente de Buenaventura. *El Espectador*. Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/alerta-soacha-el-aumento-de-desplazados-especialmente-d-articulo-485092>.
- Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década.* (2002). Bogotá, D.C.: Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

- Federación Colombiana de Municipios. (2012). *Fortaleciendo la descentralización y autonomía local: En la senda correcta para el buen gobierno*. Obtenido de <http://www.fcm.org.co/fileadmin/gestion/pdf/docdes.pdf>
- Florez, C. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Bogotá, D.C.: Banco de la República, Tercer Mundo Editores.
- Garzón, C. (2005). *Diagnóstico de género de la población de Soacha, en énfasis en las mujeres desplazadas*. Bogotá, D.C.: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.
- Giraldo, J. (2013). *Los supuestos teóricos de la investigación sociojurídica*. Obtenido de http://www.redsociojuridica.org/documentos/supuestos_teoricos_investigacion_sociojuridica.pdf
- Gobierno Municipal de Soacha. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal. Soacha, bienestar para todos y todas 2012-2015*. Obtenido de http://soachacundinamarca.gov.co/apc-aa-files/66396534346365653866366439323661/gestin_de_metas_enero_-_junio_2013.pdf
- Gobierno Municipal de Soacha. (0 de mayo de 2013). Decreto 062 de 2013. Por medio del cual se adopta el plan de acción territorial de Soacha, para la prevención, atención, asistencia y repatación integral de las víctimas del conflicto armado interno colombiano. Soacha, Cundinamarca: El Autor.
- Gómez, E. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : la relación entre la corrupción y proceso de descentralización en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

- González, M., & MacLean, R. (2008). Módulo 1: Introducción_ Cómo mejorar la gobernabilidad para combatir la corrupción. *Seminario en Transparencia y Buen Gobierno*. Monterrey, México: Instituto del Banco Mundial. Obtenido de <http://www.cca.org.mx/apoyos/ap084/modulo1/vimprimiblem1.pdf>.
- Human Rights Watch. (noviembre de 2012). Derechos fuera de alcance: Obstáculos a la salud, la justicia y la protección para las mujeres desplazadas víctimas de violencia de género en Colombia. Estado Unidos de América: El autor.
- Ibáñez, A. M., & Vélez, C. E. (diciembre de 2003). Instrumentos de atención de la población desplazada en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales. *Documento CEDE 2003-37*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Indepaz. (agosto de 2013). *VIII Informe sobre grupos narcoparamilitares*. Obtenido de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/08/Informe-VIII-Indepaz-final.pdf>
- Jaramillo, I. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Evaluación de la descentralización en salud en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.
- Juliao, C. S. (2011). Los desplazados en Bogotá y Soacha: características y protección. *Revista Paz y Conflictos*(4), 1-19.
- López, L., Montenegro, M., & Tapia, R. (2006). *La investigación: Eje fundamental en la esneñanza del derecho. Guía práctica*. Bogotá, D.C.: Universidad Cooperativa de Colombia.
- M.P. Araujo, J. (2001-Oct-10). Sentencia C-1097/01. *Expedientes D-3490*. Bogotá,D.C., Colombia: Corte Constitucional.

- M.P. Araujo, J. (2005-May-5). Sentencia T-553/05. *Expediente 1070324*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Araujo, J. (2007-Jul-25). Sentencia C-554/07. *Expediente D-6677*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Barrera, A. (2000-Jun-21). Sentencia C-727/00. Bogotá, D.C.: Colombia. Corte Constitucional.
- M.P. Beltrán, A. (1999-Jun-02). Sentencia C-403/99. *Expediente D-2324*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Beltrán, A. (2000-Mar-09). Sentencia T-277/00. *Expediente T 278.566*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Calle, M. (2012-Oct-12). Sentencia C-781/12. *Expediente D-8997*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2001-Oct-31). Sentencia C-1146/01. *Expediente D-3508*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2004-Jun-08). Sentencia C-568/04. *Expediente D-4917*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2005-Abr-26). Sentencia C-423/05. *Expediente D-5378*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2005-Oct-03). Sentencia C-1003/05. *Expediente D-5729*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2007-Oct-3). Sentencia C-809/07. *Expediente D-6755*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Cepeda, M. (2008-Oct-29). Sentencia C-1058/08. *Expediente D-7201*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.

- M.P. Cepeda, Manuel. (2004-Ene-22). Sentencia T-025/04. *Expediente 653010*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Córdoba, J. (2001-May-22). Sentencia C-540/01. *Expediente D-3256 y otro*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Córdoba, J. (2002-Feb-06). Sentencia C-063/02. *Expediente OP-058*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Córdoba, J. (2005-Mar-08). Sentencia C-205/05. *Expediente D-5381*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Córdoba, J. (2008-Mar-05). Sentencia C-225/08. *Expediente D-6897*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Córdoba, J. (2008-Mar-11). Sentencia C-259/08. *Expediente D-6893*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Escobar, R. (2002-Nov-12). Sentencia T-972/02. *Expedientes 644734*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Escobar, R. (2003-Feb-11). Sentencia C-066/03. *Expediente D-4043*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Gaviria, C. (2001-Feb-01). Sentencia C-244/01. *Expediente D-3122*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Henao, J. (2009-Nov-17). Sentencia T-809/09. *Expediente T-2230873*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Hernández, J. (2000-Abr-12). Sentencia C-433/00. *Expediente D-2594*. Bogotá, D.C., Colombia.: Corte Constitucional.
- M.P. Manotas, L. (2007-Nov-7). Sentencia C-921/07. *Expediente D-6812*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.

- M.P. Montealegre, E. (2001-Oct-24). Sentencia C-1105/01. *Expediente D-3499*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Montealegre, E. (2002-Abr-11). Sentencia C-251/02. *Expediente D-3720*. Bogotá, D.C., Bogotá, D.C.: Corte Constitucional.
- M.P. Montealegre, E. (2002-Oct-15). Sentencia C-871/02. *Expedientes D-3993*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Montealegre, E. (2002-Oct-29). Sentencia C-918/02. *Expedientes D-3996*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Montealgre, E. (2002-Sep-24). Sentencia C-791/02. *Expediente D-3962*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Morón, F. (2000-Sep-13). Sentencia C-1187/00. *Expediente D-2854*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Palacio, J. (2010-Feb-16). Sentencia T-103/10. *Expediente T-2357981*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Sachica, M. (1999-Feb-10). Sentencia C-067/99. *Expediente D-2124*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Sierra, H. (2005-Ene-25). Sentencia C-036/05. *Expediente D-5282*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Sierra, H. (2005-Sep-26). Sentencia C-983705. *Expediente D-5659*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Sierra, H. (2008-Dic-03). Sentencia C-1183/08. *Expediente OP-110*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Sierra, H. (2008-Nov-26). Sentencia C-1152/08. *Expediente OP-107*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.

- M.P. Tafur, A. (2001-Nov-1). Sentencia 1151/01. *Expedientes 476799*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Tafur, A. (2002-Ago-20). Sentencia C-669/02. *Referencia: Expediente D-3887*. Bogotá, D.C.: Colombia, Corte Constitucional.
- M.P. Tafur, A. (2003-Jul-15). Sentencia C-568/03. *Expediente D-4345*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Tafur, A. (2004-Nov-09). Sentencia C-1118/04. *Expediente D-5084*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, C. (2002-May-29). Sentencia C-427/02. *Expediente D-3822*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, C. (2006-May-16). Sentencia C-369/06. *Expediente D-6040*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, L. (2009-Jul-30). Sentencia T-514/09. *Expediente T-2153207*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, L. (2009-Mar-18). Sentencia C-173/09. *Expediente OP- 106*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, L. (2010-Dic-10 de 2010). Auto 384/10. *Sentencia T-025/04*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- M.P. Vargas, L. (2013-Ene-23). Sentencia C-010/13. *Expediente D-9148*. Bogotá, D.C., Colombia: Corte Constitucional.
- Maldonado, A. (2001). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia*. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

- Manrique, A. (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado Colombiano* (2 ed.). Medellín: Universidad del Rosario, Biblioteca Jurídica DIKE.
- Manrique, A. (2011). *Evolución histórica del ordenamiento territorial y de la organización del Estado Colombianos*. Obtenido de <http://www.monografias.com/trabajos94/evolucion-historica-del-ordenamiento-territorial-y-organizacion-del-estado-colombiano/evolucion-historica-del-ordenamiento-territorial-y-organizacion-del-estado-colombiano.shtml>
- Manrique, A. (2011). *La descentralización como instrumento de fortalecimiento del Estado Social de Derecho*. Bogotá. D.C.: IEMP Editores.
- Marín, M. (1998). *La descentralización en Colombia: Los ingresos de las entidades territoriales Vs los intereses de la administración central. Tesis de grado*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho.
- Mesa, C., Remolina, J., Perez, A., & Igua, D. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá, D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (junio de 2012). *Guía para la formulación y ajuste de los planes de acción departamentales, municipales y distritales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado*. Bogotá, D.C.: Obtenido de <http://www1.cundinamarca.gov.co/PIU-2012/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/Guia%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Territorial.pdf>.

- Morelli, S. (1996). *La autonomía territorial en Colombia : balance y perspectivas cuatro años después de su proclamación*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Morse, J. (2006). *Asuntos críticos en los métodos de investigación cualitativa*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Otálora, R., & Ayala, O. (2010). Características de los municipios expulsores de población en Colombia. *Dialógos de saberres: Investigaciones y ciencias sociales*(32), 11-27.
- Programa Somos Defensores. (Junio de 2013). Héroes Anónimos. *Informe*. Bogotá, D.C.: Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Colombia. Obtenido de http://somosdefensores.org/attachments/article/416/Informe%20ENERO_JUNIO%202013%20Somos%20defensores%20en%20ESPA%C3%91OL.pdf
- Ramos, A. (2007). *De lo rural a lo urbano en el desplazamiento forzado*. Obtenido de <http://ramosantolinez.wordpress.com/g-ensayo-final/>
- Rodríguez, H. (2005). *Metodología de la Investigación*. Tabasco, México: Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
- Rodríguez, L. (2005). *Derecho Administrativo*. Bogotá, D.C.: Temis.
- Sánchez, P. (2009). *Hacienda Pública Municipal en Colombia*. Tunja: Grupo Editorial Ibañez; Universidad Santo Tomás.
- Santamaría, J. (1994). *Principiosadrid de derecho administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Serrano, A. (27 de septiembre de 2013). Alarma en Soacha por llegada de cientos de desplazados. *El Tiempo*. Obtenido de <http://app.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13087119>.

Sierra, G. (2009). *El juez constitucional : un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (Marzo de 2013). Informe del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a las Comisiones Primeras del Senado y Cámara. Bogotá, D.C.,
http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf.

Soacha, Alcaldía Municipal. (2010). Plan Integral Único del Municipio de Soacha 2011-2015. Soacha, Cundinamarca: El autor.

Soacha, Alcaldía Municipal. (2014). *Nuestro Municipio*. Obtenido de http://www.soacha-cundinamarca.gov.co/informacion_general.shtml#geografia

Soachailustrada.com. (2013). Alarma en Soacha por llegada de desplazados. *Soacha Ilustrada*. Obtenido de <http://soachailustrada.com/noticias/alarma-en-soacha-por-llegada-de-cientos-de-desplazados/>.

Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional. Colección de Textos de Jurisprudencia. (2013). Bogotá, D.C.: Universidad del Rosario.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (30 de Septiembre de 2013). Informe de rendición de cuentas. Bogotá, D.C.: Obtenido de http://www.unidadvictimas.gov.co/images/docs/rendicion/Informe_rendicion_de_cuentas_Unidad_Victimas.pdf.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (Diciembre de 2012). Informe de Gestión. Obtenido de

http://www.dps.gov.co/documentos/7514_Informe_de_Gesti%C3%B3n_Unidad_V%C3%ADctimas_-_dic31_31ene.pdf.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Preguntas Frecuentes*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/conozca-sus-derechos/faq>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Acerca de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/acerca-de-la-unidad>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (6 de Septiembre de 2013). *El Sistema Integrado de Corresponsabilidad, una necesidad vital para los derechos de las víctimas*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/1117-el-sistema-integrado-de-corresponsabilidad-una-necesidad-vital-para-los-derechos-de-las-victimas>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (29 de Agosto de 2013). *Gobernaciones, alcaldías, academia y entidades del SNARIV construyen Sistema de Corresponsabilidad*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/1079-gobernaciones-alcaldias-academia-y-entidades-del-snariv-construyen-sistema-de-corresponsabilidad>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Proyectos beneficiados a través del Mecanismo de Cofinanciación*. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/en/79-noticias/574-mecanismos-de-coofinancianion>

Universidad de los Andes. (14 de noviembre de 2008). Portegiendo la población desplazada colombiana: El papel de la autoridades locales (Resumen). *El Poryecto Brookings-Berna sobre el Desplazamiento Interno*. Bogotá, D.C.

- Vargas, J. (2012). Factores que condicionan la incidencia y la acción colectiva de OPDS -El caso de Soacha-. *Tesis de grado*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Wiesner, E. (1934). *Las implicaciones fiscales del marco de política de la descentralización en Colombia*. Bogotá, D.C.