



**DOCUMENTO TÉCNICO PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA ATENCIÓN
INMEDIATA QUE DEBEN BRINDAR LAS ENTIDADES TERRITORIALES A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO
ARMADO**

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN
1.	EJES DE ANÁLISIS PARA LA FOCALIZACIÓN
1.1	ANÁLISIS DE LA ORDEN SEGUNDA DEL AUTO 383 DE 2010
1.2	ANÁLISIS TÉCNICO PARA FOCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES
1.2.1	DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO
1.2.2	SITUACIÓN CRÍTICA MUNICIPAL
1.2.2.1	CAPACIDAD DE INVERSIÓN
2.	REQUERIMIENTO DE LA SUBSIDIARIDAD
3.	CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN



INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 166 de la Ley 1448 de 2011, se crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (En adelante **LA UNIDAD**), como una Unidad Administrativa Especial encargada de coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica, las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 288 establece que "...Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los **principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad** en los términos que establezca la ley", señalando igualmente en el artículo 311, en relación con el Régimen Municipal, de la organización territorial que "Al municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

Corresponde a **LA UNIDAD** coordinar la relación Nación – Territorio frente a la atención y la reparación de las víctimas, a través del diseño de estrategias para el manejo, acompañamiento, orientación y seguimiento de las emergencias humanitarias, atentados terroristas, entrega de la asistencia y la ayuda humanitaria en los términos previstos en la Ley 1448 de 2011 artículos 47, 49, 62, 63, 64 y 65.

Estas obligaciones, demandan a **LA UNIDAD** diversas acciones de fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional de las entidades territoriales, para que garanticen a la población víctima del conflicto armado y el desplazamiento forzado, el goce efectivo de sus derechos fundamentales y sociales en el marco de las medidas de asistencia y atención; en especial con lo relacionado a los mínimos de protección y el derecho a la subsistencia mínima, señalados de manera reiterada por la Honorable Corte Constitucional (en adelante HCC) en la Sentencias T 025 de 2004, C 278 y T 496 de 2007, y los Autos de Seguimiento (008 de 2009 y 219 de 2011 entre otros).

Particularmente en lo relacionado con la Atención, Asistencia y Reparación Integral a las víctimas del conflicto armado, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 172 dispone que **LA UNIDAD**, debe diseñar con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la Constitución Política, una estrategia que permita articular la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, teniendo en cuenta lo siguiente:

- I. Las condiciones diferenciales de las entidades territoriales en función de factores tales como su capacidad fiscal, índice de necesidades básicas insatisfechas e índice de presión, entendido este último como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total, teniendo en cuenta además las especiales necesidades del ente territorial en relación con la atención de víctimas.



- II. Articulación de la oferta pública de políticas nacionales, departamentales, municipales y distritales, en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación a víctimas.
- III. La estructuración de un sistema de corresponsabilidad a través del cual sea posible, entre otros aspectos, considerar esquemas de atención flexibles, en armonía con las autoridades territoriales y las condiciones particulares y diferenciadas existentes en cada región.
- IV. Establecer esquemas de complementación de los esfuerzos seccionales y locales para atender las prioridades territoriales frente a las víctimas.

En el artículo 26 se prevé el principio de Colaboración armónica según el cual las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada, sin perjuicio de su autonomía.

En el artículo 161, numeral 12, se establece como uno de los objetivos del **SISTEMA DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS**, garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales, y entre éstas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema; de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

Sumado a lo anterior, y en aplicación al principio de subsidiariedad, en su orden la Nación y los Departamentos son los llamados a prestar el apoyo a los Municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades previstas en la Ley 1448 de 2011, acorde con lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la mencionada Ley.

En el Auto 314 de 2009 de la H.C.C. para el caso particular del desplazamiento forzado, se identifica la descentralización administrativa como una de las responsabilidades y competencias de las entidades territoriales; donde se deben establecer estrategias tendientes a determinar los medios a partir de los cuales se atiende y se previene la situación de desplazamiento en cada uno de sus territorios. Quienes además deben destinar los recursos necesarios para ello, e implementar programas y proyectos específicos conforme a las particularidades de su territorio y a la población desplazada que se ubique en su jurisdicción.

La atención y/o la entrega de la ayuda humanitaria inmediata es una responsabilidad inherente de las entidades territoriales para dar cumplimiento a la protección de la población víctima del conflicto en el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima (suministro de alimentos, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina y alojamiento (albergue) transitorio).

La entidad territorial receptora no siempre puede responder oportunamente en la atención y ayuda humanitaria inmediata, debido a diversas circunstancias, entre ellas a su baja capacidad financiera y/o presupuestal, reestructuración de pasivos, y/o por el impacto agravado y desproporcionado del conflicto armado, siendo necesario aplicar los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad por parte del Departamento y la Nación, mediante un sistema de corresponsabilidad que determine los parámetros y los criterios generales para que ésta ayuda sea posible.

Así las cosas, y en el evento en que las autoridades territoriales no cuenten con la capacidad presupuestal e institucional requerida para atender a la población víctima del conflicto armado en sus territorios, sus obligaciones



propias deben ser atendidas (bajo el citado principio de la subsidiariedad) por las entidades de niveles superiores, en este caso por **LA UNIDAD**.

Por tanto, de manera conjunta entre la Subdirección de Coordinación Nación Territorio de la Dirección de Gestión Interinstitucional y la Dirección de Gestión Social y Humanitaria, en cumplimiento de las funciones contenidas en los artículos 16, 18, 19 y 20 entre otros, del Decreto 4802 de 2011, establecerá el desarrollo de un sistema de corresponsabilidad para la aplicación del principio de subsidiariedad en el caso de la entrega de la ayuda y/o la atención inmediata para las víctimas de acuerdo a lo establecido en los artículos 47 y 63 de Ley 1448 de 2011, y 102 y 108 del Decreto 4800 de 2011.

El desarrollo de este sistema de corresponsabilidad, se constituye en este documento bajo criterios y parámetros de orden técnico; bajo el supuesto que dicha ayuda tendrá una limitación temporal, según los avances y la evaluación de los procesos a cargo.

1. EJES DE ANÁLISIS PARA LA FOCALIZACIÓN

En este ejercicio se consideran dos (2) ejes de análisis para la focalización territorial. El primero consiste en el procedimiento mediante el cual fueron evaluadas por la entonces Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las solicitudes de atención humanitaria a población desplazada presentada por ciertos municipios en el marco de la Orden No.2 del Auto 383 de 2010 de la H.C.C.

El segundo consiste en determinar bajo una metodología de focalización, parámetros para establecer cuales son las entidades territoriales que requieren apoyo presupuestal, con el fin de cumplir en su obligación de atención y/o ayuda inmediata a la población, dada su incapacidad de inversión por limitaciones de carácter presupuesta, los efectos del conflicto armado y del desplazamiento forzado en su territorio.

El cruce de los dos análisis expuestos anteriormente permitirá priorizar el ejercicio de identificación de las entidades territoriales para aplicar el principio de subsidiariedad en la atención y/o ayuda inmediata.

La priorización y selección de las entidades territoriales es de carácter indicativo y será validada en desarrollo de la estrategia de acompañamiento territorial que defina la Dirección de Gestión Interinstitucional de **LA UNIDAD**. Así se corroborarán los resultados del ejercicio y se precisarán las entidades municipales y distritales a las cuales se les aplicará el principio de subsidiariedad.

Posteriormente se firmará un acuerdo de compromisos con los respectivos Alcaldes que dé lugar a la implementación y al cumplimiento progresivo y gradual de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales y en particular de las medidas de asistencia, atención y reparación establecidas en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

El proceso inicial tendrá un plazo de ejecución a 31 de Diciembre de 2013 y, de acuerdo con la evaluación de la persistencia de las condiciones complejas en términos de la dinámica del conflicto y la inversión directa de la entidad territorial, se continuará el ejercicio en el año 2014 y subsiguientes. Estos procesos estarán sujetos a las decisiones que se adopten en el marco de las instancias de coordinación como lo son los Comités Territoriales de



Justicia Transicional, el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y los Subcomités Técnicos del SNARIV.

1.1 ANÁLISIS DE LA ORDEN SEGUNDA DEL AUTO 383 DE 2010

La H.C.C. en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, profiere el auto 383 de 2010, relacionado con la “coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales (..)” ordenando al Gobierno Nacional el diseño y puesta en marcha estrategias encaminadas a superar las debilidades presupuestales e institucionales identificadas en la política pública de atención integral de la población en situación de desplazamiento.

Dentro de las órdenes proferidas en la parte resolutive del Auto en mención, la segunda parte de la orden segunda establece que los Municipios y Departamentos que requirieran ayuda presupuestal deberían realizar la solicitud respectiva al Gobierno Nacional antes del 30 de julio de 2011, la cual debía estar debidamente sustentada. En este sentido, el Gobierno Nacional recibió solicitudes de 688 entidades territoriales por la suma de 15,05 billones de pesos, las cuales debían ser respondidas antes del 30 de septiembre de 2011.

Teniendo en cuenta el procedimiento que surtieron las solicitudes presupuestales realizadas por la entidades territoriales en el marco de la Orden Segunda del Auto 383 de 2010, a continuación se presenta el análisis efectuado sobre el ejercicio que se adelantó para dar respuesta a dichos requerimientos. Cabe resaltar que este análisis es complemento a la información presentada por el Ministerio del Interior el pasado 11 de mayo de 2012, información que fue coordinada por dicha institución y elaborada conjuntamente con el Departamento Nacional de Planeación DNP y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV.

De conformidad con lo anterior, el Gobierno Nacional adoptó una metodología en cuatro fases de trabajo para dar aplicabilidad a los principios constitucionales de concurrencia y subsidiariedad. Tal como se detalló en el informe en mención, dichas fases correspondieron a: i) Divulgación y socialización del Auto 383 de 2010 a las Entidades territoriales; ii) Recepción y sistematización de las solicitudes de apoyo presupuestal, iii) Consolidación y envió de las entidades del Gobierno Nacional, iv) Análisis y respuesta de las entidades del orden nacional a dichas solicitudes.

Para todos los casos, este proceso buscó identificar las necesidades específicas de las entidades territoriales en materia de atención y asistencia a las víctimas del desplazamiento forzado que no podían ser cubiertas parcial o totalmente con sus recursos, y a partir de ello, analizó la posibilidad de brindar apoyo específico por parte del Gobierno Nacional a estas solicitudes que contribuyeran a una mejor y eficiente atención de la población desplazada.

En este sentido, el Gobierno Nacional llevó a cabo el análisis de 8.242 proyectos, que sumaban un total de \$19.166.096.391.935, de lo anterior, el nivel departamental y municipal, asignaban 4,1 billones de pesos¹ para la

¹ Para establecer el monto total en el que concurrieron las Entidades Territoriales se tomó la diferencia entre el costo total y el monto solicitado al Gobierno Nacional Central. Esto debido a que el formato de ficha presupuestal establecida para la recepción de las solicitudes presupuestales, fue modificado por las Entidades Territoriales, y en el caso específico de 1.392 (16.88% del total de proyectos) el costo total



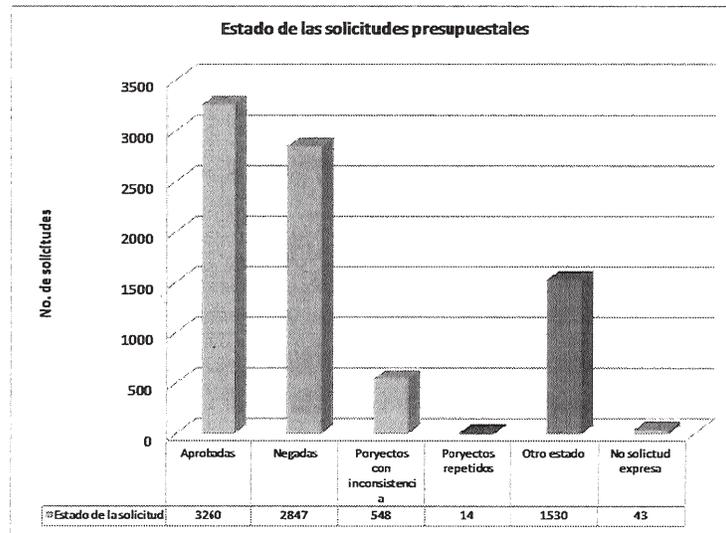
financiación de los proyectos solicitados. En la Gráfica 1 se muestran las ocho fuentes y el porcentaje de financiamiento y participación en la concurrencia. De este modo, el 28% de los recursos en los cuales concurrirán los departamentos y municipios proviene de los recursos propios de los municipios, el 25% del Sistema General de Participaciones SGP departamental, el 25% de otros organismos (de cooperación internacional). En menor medida están los recursos de regalías departamentales (5%), municipales (3%) y créditos de los municipio (2%) y de los departamentos (1%).

Si bien los aportes presupuestales de cada nivel de gobierno resultaban fundamentales para la aplicabilidad de los principios, cada entidad cabeza de sector analizó los requerimientos y proporcionó respuesta en los plazos establecidos por la H.C.C., indistintamente del nivel de participación presupuestal de las entidades solicitantes. Esta respuesta dada por las entidades del Gobierno Nacional se estructuró de acuerdo al marco de competencias y responsabilidades de cada sector, y estuvo sujeta tanto a los criterios definidos por la Corte Constitucional para operar el principio de subsidiariedad y concurrencia, como a los criterios sectoriales establecidos internamente para analizar la viabilidad o no de los proyectos².

De manera agregada en términos estadísticos, el resultado del procedimiento adoptado para analizar y responder el estado de las 8.242 solicitudes presupuestales corresponde a 3260 proyectos aprobados y 2847 proyectos negados, como se ilustra a continuación:

Gráfica 1

Estado de respuesta de los proyectos solicitados por las entidades territoriales



Fuente: Solicitudes Presupuestales

del proyecto no coincide con las fuentes de financiamiento. La diferencia entre el monto total de los 8242 proyectos y las fuentes de financiamiento, es de \$843.525 millones.

² Los criterios utilizados por cada entidad y/o sector según el caso, están especificados en el informe de remitido por el Ministerio del Interior el 11 de mayo de 2012. Cabe resaltar que la definición de estos criterios estuvo armonizada con las tres presunciones de la Corte Constitucional para aplicar los principios de concurrencia y subsidiariedad enunciadas en la parte considerativa del Auto 383 de 2010.



De acuerdo con la gráfica anterior, los 3.260 proyectos aprobados por las diferentes entidades del nivel nacional correspondieron a aquellas iniciativas en las que el Gobierno Nacional brindó apoyo presupuestal total o parcial, asistencia técnica y/o transferencia de recursos en especie. Por otra parte, un número total de 2.847 proyectos fueron negados por dos razones: 1. no cumplían con los criterios establecidos por el sector o por la entidad, 2. Se encontraban fuera del alcance de los instrumentos dispuestos para la implementación de la política pública dirigida a las víctimas de desplazamiento forzado³.

1.2 ANÁLISIS TÉCNICO PARA FOCALIZACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

La elaboración del análisis parte de la técnica metodológica que realizó el Gobierno Nacional para dar cumplimiento a la orden contenida en el numeral cuarto (4º) del Auto 383 de 2010. La fórmula relaciona dos categorías de análisis, una de carácter demográfico poblacional y otra de carácter financiero/presupuestal de las entidades territoriales, considerando dos (2) escenarios de agrupación o clústers, que facilite el análisis comparativo y la focalización entre municipios que comparten características similares.

Para la construcción de los agrupamientos o clústers, se adoptaron los criterios de reglamentación establecidos en la categorización del Sistema General de Participaciones, y para la definición de los techos presupuestales de apoyo subsidiario de la atención humanitaria, los contenidos en la Resolución No. 03069 de 2010 y la Circular No. 001 de 2010 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Se consideran entonces dos (2) grupos de municipios⁴:

- Grupo No. 1: Municipios clasificados con categorías 1, 2 y 3
- Grupo No. 2: Municipios clasificados con categorías 4, 5 y 6

1.2.1 DINÁMICA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

Para el presente estudio se tomaron los datos de la dinámica del desplazamiento reportados durante los años 2009, 2010 y 2011 por las fuentes oficiales que para este caso es el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy integrado al Registro Único de Víctimas (RUV) a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Con relación al total de la población se tomaron las proyecciones realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-, basada en la información del censo de población y vivienda 2005.

³ El estado de respuesta realizado por cada entidad del orden nacional, fue expuesto en el informe del pasado 11 de mayo de 2012, en particular, según el ejercicio adelantado por las siguientes entidades: Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF-, Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER, Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, Registraduría Nacional del Estado Civil, Mesa Técnica de Generación de Ingresos y Mesa Nacional de Prevención y Protección.

⁴ Se excluye de este análisis a las entidades territoriales con categoría especial, debido a que cuentan con la capacidad técnica, administrativa y fiscal para asumir sus competencias en el marco de la ley de víctimas



El análisis de las siguientes variables conduce a determinar lo que se ha denominado la **variable crítica** en materia del número de hogares y/o de personas susceptibles a ser atendidas en la inmediatez mediante aplicación del principio de subsidiariedad:

- **Índice de presión por municipio receptor:**

Número de personas registradas como desplazadas en el municipio (recepción acumulada), sobre el total de personas del municipio.

- **Proporción de las declaraciones por municipio de recepción:**

Teniendo en cuenta que este estudio está encaminado a la subsidiariedad en ayuda y atención humanitaria inmediata⁵, se tomaron las declaraciones de hechos victimizantes susceptibles de ayuda inmediata, esto es: hechos ocurridos tres meses antes de la fecha de declaración, el cual se expresa como: Número de personas registradas como desplazadas en el municipio que declararon un hecho de desplazamiento tres (3) meses antes de la fecha de declaración.

Una vez se contó con la información de las dos (2) variables para todos los municipios del país, se procedió a calcular el promedio simple nacional para cada uno de los clúster o agrupamientos de municipios. El siguiente paso fue identificar a los municipios que igualaran o superaran el promedio por lo menos en un caso, es decir que se consideró que los municipios que enfrentaban una situación crítica en materia del número promedio de declaraciones y/o del promedio superior de desplazamiento forzado, eran aquellos que deberían ser priorizados.

⁵ La determinación de la necesidad de asistencia inmediata se enmarca en el artículo 63 de la Ley 1448 definida como:

"ARTÍCULO 63. ATENCIÓN INMEDIATA. Es la ayuda humanitaria entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.

Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. Se atenderá de manera inmediata desde el momento en que se presenta la declaración, hasta el momento en el cual se realiza la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

Parágrafo 1°. Podrán acceder a esta ayuda humanitaria las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de esta Ley, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud.

Cuando se presenten casos de fuerza mayor que le impidan a la víctima del desplazamiento forzado presentar su declaración en el término que este parágrafo establece, se empezará a contar el mismo desde el momento en que cesen las circunstancias motivo de tal impedimento, frente a lo cual, el funcionario del Ministerio Público indagará por dichas circunstancias e informará a la Entidad competente para que realicen las acciones pertinentes.

Parágrafo 2°. Hasta tanto el Registro Único de Víctimas entre en operación, se mantendrá el funcionamiento del Registro Único de Población Desplazada de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 153 de la presente Ley."

Así mismo en el artículo 102 del Decreto 4800 de 2011, se refiere a esta de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 102.-AYUDA HUMANITARIA INMEDIATA. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando éstas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho.

Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio.

Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite.

Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del presente artículo."



1.2.2 SITUACIÓN CRÍTICA MUNICIPAL

Se considera que una Entidad Territorial se encuentra en una situación crítica cuando supere el promedio nacional de las dos (2) variables del indicador expuestas, estos es:

- Municipios cuyo Índice de presión \geq promedio del clúster.
- Municipios donde su promedio de proporción de declaraciones es \geq al promedio del clúster.

1.2.2.1 CAPACIDAD DE INVERSIÓN

Para identificar la capacidad de inversión se construyó el Indicador de Capacidad de Inversión – ICI-, que utiliza la información de las ejecuciones presupuestales reportada por las entidades territoriales en el aplicativo Sistema de Información para la Captura de las Ejecuciones Presupuestales – SICEP - para la vigencia 2010. Esta información se clasifica según la metodología de Operaciones Efectivas de Caja – OEC, desarrollada por el Fondo Monetario Internacional⁶ para el análisis de las finanzas del sector público.

La metodología de OEC precisa la clasificación de las cuentas de ejecución presupuestal en un formato coherente, que permite calcular el déficit y el monto de su financiamiento. Las cuentas de ingresos y gastos se clasifican según su destino económico en dos grupos: ya sean para cubrir gastos recurrentes o para cubrir gastos de inversión.

La medición de la capacidad de inversión 2010 conlleva a tratar un conjunto de variables que sinteticen en un indicador la capacidad de inversión para departamentos, distritos y municipios:

COMPONENTES DEL ICI:

El ICI 2010 está integrado por los siguientes componentes:

$$ICI = IS + R + SF$$

Donde:

IS = Indicador Sintético (para todas la entidades territoriales)

R = Ponderación adicional entidades con recursos de regalías*30%

SF= Ponderación adicional entidades con superávit fiscal*5%

⁶ Fondo Monetario Internacional. Manual on Government Finance Statistics, Julio de 2001. En: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>



El ICI mide globalmente la capacidad de inversión alcanzada en un año, y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores mayores o iguales a 61%⁷ significan que la entidad territorial tiene alta capacidad de inversión.

a. Indicador sintético

El objetivo del indicador sintético es consolidar en una variable la información financiera que aplica para todas las entidades territoriales. Las técnicas estadísticas que permiten elaborar estos indicadores y la correspondiente clasificación de las entidades se denomina *análisis de componentes principales*. La utilización de este tipo de herramientas busca encontrar la mejor manera de construir una combinación (lineal y/o no lineal) de un conjunto original de variables, de tal manera que dicha combinación dé cuenta de la variabilidad conjunta de ellas y puedan establecerse categorías de variables que comparten entre sí información similar. El proceso de construcción del indicador sintético se puede resumir de la siguiente manera:

Determinación de una medida del sector que sintetice el grupo de variables que lo conforman, a partir del análisis de componentes principales. Formalmente para el sector y sus k variables el indicador será:

$$\text{Indicador sintético: } IS=f(\alpha_1X_1+ \alpha_2X_2+\dots+ \alpha_kX_k)$$

Este indicador posee la información estructural relevante de las variables que lo conforman. Una vez obtenido el índice global sintético, es posible usar técnicas multivariadas para el análisis de las relaciones de causalidad e interdependencia entre las variables del estudio.

Es necesario “direccionar” las variables de forma tal que, a medida que el valor de cada una de ellas se incrementa, su importancia también lo hace. Por ejemplo, en lugar de tomar directamente el porcentaje de la relación de los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación, se toma su complemento (100% - gastos de funcionamiento / ICLD), pues entre menos gasto de funcionamiento haya, más recursos de ahorro son generados para realizar inversión.

Tipificación de las variables:

Las variables necesitan ser estandarizadas para evitar los sesgos presentados por las diferencias en las unidades de medida. La estandarización se efectúa restando de la variable su media y dividiendo esta diferencia por su desviación estándar simple.

Por su parte, los indicadores sintéticos obtenidos necesitan ser llevados a una escala que haga fácil su comprensión, aplicación e interpretación. Esta tipificación se logra cambiando la escala, de tal manera que el rango posible de valores entre el cual se encuentre, sea de 0 a 100 puntos. Este cambio de escala no modifica el ordenamiento que se logre con el índice inicial, de tal manera que valores cercanos a 0 siguen significando una

⁷ La media y la mediana del ICI para todas las entidades territoriales es aproximadamente del 61%, por lo tanto este dato se toma como referencia para clasificar las entidades que tiene capacidad de inversión (ICI >=61%: las entidades territoriales tienen alta capacidad de inversión; ICI < 61% presentan baja capacidad de inversión).



menor capacidad de inversión, mientras que valores cercanos a 100 lo contrario. La calificación final se calcula de la siguiente forma:

Calificación

$$i = a1 * X1 + a2 * X2 + a3 * X3 + a4 * X4$$

Donde,

- i: 1, 2, ... 1101 municipios
- ai: 1, 2, ...4 ponderadores estimados de cada uno de los indicadores calculados
- Xi: 1, 2, ...4. Número de indicadores incluidos en la evaluación

Una vez realizado el cálculo de los cuatro indicadores de gestión financiera, su agregación es el indicador sintético.

Indicadores financieros:

Los indicadores utilizados se obtienen a partir de la estructura de cuentas anteriormente descrita y son los siguientes:

- Generación de recursos propios

(Ingresos tributarios / Ingresos totales *100):

Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad de inversión plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias.

- Recursos de transferencias

(Recursos del Sistema General de Participaciones / Ingresos totales*100):

Este indicador mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias del Sistema General de Participaciones-SGP-. El monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y de ser considerados, generaría distorsiones en la evaluación.

- Magnitud de la inversión pública
(Inversión / Gasto total*100):



Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 50%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social, la cual incluye el pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc., independientemente de las fuentes de financiación.

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p. ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p. ej., educación, capacitación, nutrición, etc.). Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las cuentas nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico esto es en capital humano, que al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía.

Finalmente, el agregado de inversión pública excluye los gastos de inversión relacionados con conceptos inflexibles que no se pueden traducir en inversión para atender a la población desplazada por la violencia; los conceptos son los siguientes: i) acuerdos de reestructuración de pasivos; ii) pago de déficit fiscal, de pasivo laboral y prestacional en programas de saneamiento fiscal y financiero; iii) gastos específicos de regalías y compensaciones (interventorías); iv) transferencias para el plan departamental de aguas y v) porcentajes específicos para la superintendencia de salud e interventoría del régimen subsidiado.

- Recursos de Ingresos Corrientes de Libre Destinación – ICLD- para inversión = $(100 - (\text{Gastos de funcionamiento} / \text{ICLD}))$

Este indicador representa los recursos de libre destinación que podrían ser orientados a proyectos de inversión social. Lo deseable es que la amplitud de este indicador sea lo mayor posible, es decir, si la relación Gastos de Funcionamiento/ICLD es del 60%, quiere decir que la entidad podría destinar el 40% de los recursos de libre destinación para gastos de inversión. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ICLD excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

b. Ponderación adicional a entidades con recursos de regalías

Dada la importancia de los recursos de las regalías para la financiación de la inversión pública territorial, las entidades beneficiarias de estos recursos tendrán una ponderación adicional del 30% en el indicador de capacidad de inversión. Esta regla sólo aplica para las entidades en donde las regalías superen el 5% del total de ingresos.

c. Ponderación adicional a entidades con superávit fiscal

El superávit fiscal se calcula de acuerdo a la siguiente expresión y permite analizar el resultado de la política fiscal y económica:

Superávit (+) o déficit fiscal (-) = Ingresos Totales – Gasto Totales



Si la entidad territorial presentó en la vigencia 2009 un superávit fiscal, el ICI será ponderado en un 5% por la variable Superávit/Ingresos totales*100. Esta regla sólo aplica para las entidades en donde el superávit fiscal supere el 5% del total de ingresos.

2. REQUERIMIENTO DE LA SUBSIDIARIDAD

Con el fin de definir los criterios a tener en cuenta frente a la subsidiaridad para atender la atención y/o ayuda humanitaria inmediata se tomaron las dos (2) variables, la denominada variable crítica (equivalente a la conjugación de las variables demográficas poblacionales) y la de capacidad de inversión, obteniendo mediante el cruce de la información los municipios críticos como criterio de focalización.

No obstante, es importante aclarar que las Entidades Territoriales a quienes se les aprobaron los proyectos de apoyo financiero en el marco del cumplimiento de la Orden 2 del Auto 383 de 2010, ingresan automáticamente a ser apoyados de manera subsidiaria para la ayuda y/o atención humanitaria y por tanto no fueron incluidos en este estudio de focalización (Ver anexo Techos Presupuestales Orden 2 Municipios).

De esta forma, la resultante de los municipios focalizados (año 2012) por cada uno de los clúster se resume de la siguiente manera:

Agrupación o Clúster	No. De municipios focalizados	No. De hogares promedio susceptibles de atención (año 2011)
Grupo No. 1 (Municipios Categorías 1-3)	18	1371
Grupo No. 2 (Municipios Categorías 4-6)	69	5178
TOTAL	87	6549

A continuación se relacionan los municipios focalizados por cada una de las categorías:

Municipios Grupo 1

Municipios Categorías 1-3 Variables IP2011 ICI-2010		
DEPARTAMENTO	Código DANE	MUNICIPIO



Municipios Categorías 1-3 Variables IP2011 ICI-2010

ANTIOQUIA	5045	APARTADÓ
ANTIOQUIA	5129	CALDAS
ANTIOQUIA	5380	LA ESTRELLA
BOYACÁ	15001	TUNJA
CESAR	20001	VALLEDUPAR
CÓRDOBA	23001	MONTERÍA
CUNDINAMARCA	25269	FACATATIVÁ
CUNDINAMARCA	25290	FUSAGASUGÁ
QUINDÍO	63001	ARMENIA
RISARALDA	66001	PEREIRA
RISARALDA	66170	DOSQUEBRADAS
SANTANDER	68276	FLORIDABLANCA
SUCRE	70001	SINCELEJO
VALLE DEL CAUCA	76111	GUADALAJARA DE BUGA
VALLE DEL CAUCA	76130	CANDELARIA
VALLE DEL CAUCA	76364	JAMUNDÍ
VALLE DEL CAUCA	76520	PALMIRA
VALLE DEL CAUCA	76892	YUMBO

Municipios Grupo 2

Municipios Categorías 4-6 Variables IP2011 ICI-2010

DEPARTAMENTO	Código DANE	MUNICIPIO
ANTIOQUIA	5147	CAREPA
ANTIOQUIA	5154	CAUCASIA
ANTIOQUIA	5361	ITUANGO
ANTIOQUIA	5440	MARINILLA
ANTIOQUIA	5495	NECHÍ
ANTIOQUIA	5604	REMEDIOS
ANTIOQUIA	5686	SANTA ROSA DE OSOS
ANTIOQUIA	5790	TARAZÁ
ANTIOQUIA	5887	YARUMAL
BOLÍVAR	13600	RÍO VIEJO (1)



Municipios Categorías 4-6 Variables IP2011 ICI-2010		
BOLÍVAR	13670	SAN PABLO
CAQUETÁ	18094	BELEN DE LOS ANDAQUÍES
CAQUETÁ	18150	CARTAGENA DEL CHAIRÁ
CAQUETÁ	18256	EL PAUJIL
CAQUETÁ	18410	LA MONTAÑITA
CAQUETÁ	18479	MORELIA
CAQUETÁ	18753	SAN VICENTE DEL CAGUÁN
CAQUETÁ	18785	SOLITA
CAQUETÁ	18860	VALPARAISO
CAUCA	19212	CORINTO
CAUCA	19318	GUAPI
CAUCA	19473	MORALES
CAUCA	19532	PATÍA
CAUCA	19573	PUERTO TEJADA
CAUCA	19780	SUÁREZ
CAUCA	19807	TIMBIÓ
CAUCA	19809	TIMBIQUÍ
CESAR	20011	AGUACHICA
CÓRDOBA	23580	PUERTO LIBERTADOR
CÓRDOBA	23660	SAHAGÚN
CHOCÓ	27430	MEDIO BAUDÓ
CHOCÓ	27580	RÍO IRO
HUILA	41006	ACEVEDO
HUILA	41078	BARAYA
HUILA	41132	CAMPOALEGRE
HUILA	41298	GARZÓN
HUILA	41359	ISNOS
HUILA	41791	TARQUÍ
META	50226	CUMARAL
META	50683	SAN JUAN DE ARAMA
META	50689	SAN MARTÍN
META	50711	VISTAHERMOSA
NARIÑO	52215	CÓRDOBA
NARIÑO	52260	EL TAMBO
NARIÑO	52356	IPIALES
NARIÑO	52385	LA LLANADA



Municipios Categorías 4-6 Variables IP2011 ICI-2010		
NARIÑO	52418	LOS ANDES
NARIÑO	52490	OLAYA HERRERA
NARIÑO	52683	SANDONÁ
NARIÑO	52687	SAN LORENZO
NARIÑO	52835	SAN ANDRÉS DE TUMACO
N. DE SANTANDER	54261	EL ZULIA
QUINDÍO	63130	CALARCÁ
QUINDÍO	63470	MONTENEGRO
QUINDÍO	63594	QUIMBAYA
RISARALDA	66400	LA VIRGINIA
SANTANDER	68255	EL PLAYÓN
SUCRE	70678	SAN BENITO ABAD
TOLIMA	73124	CAJAMARCA
TOLIMA	73411	LÍBANO
VALLE DEL CAUCA	76275	FLORIDA
VALLE DEL CAUCA	76400	LA UNIÓN
VALLE DEL CAUCA	76616	RIOFRÍO
VALLE DEL CAUCA	76622	ROLDANILLO
VALLE DEL CAUCA	76895	ZARZAL
ARAUCA	81300	FORTUL
PUTUMAYO	86749	SIBUNDOY
PUTUMAYO	86757	SAN MIGUEL
PUTUMAYO	86865	VALLE DEL GUAMUÉZ

Ochenta y siete (87) municipios focalizados concentran un alto índice de presión de la población desplazada en su territorio (mayor o superior al promedio nacional del clúster), cuentan con un elevado número de hogares cuya declaración de hechos victimizantes se realizó dentro de los tres (3) meses siguientes a la ocurrencia del mismo, y además la capacidad financiera y/o presupuestal del municipio (medida por el ICI) es crítica con relación al promedio nacional por cada clúster o agrupamiento, y por tanto la situación de la Entidad Territorial es insuficiente para dar una respuesta adecuada y oportuna a la situación de crisis humanitaria en su territorio.

3. CUANTIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN

Con base en estas consideraciones, se tomaron en cuenta los siguientes criterios de cálculo para cuantificar la inversión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el apoyo subsidiario a las alcaldías en el cumplimiento de su obligación de proveer atención y/o ayuda humanitaria inmediata a las víctimas del conflicto:



- Tipo de clúster o agrupamiento del municipio.
- Número de hogares (año 2011) que declararon los hechos victimizantes durante los tres meses siguientes a la ocurrencia del mismo (*Nhv*).
- Número promedio de personas por hogar (*Pph*).
- Valor promedio de los componentes de ayuda y/o de atención inmediata según el tipo de agrupamiento o clúster y según el número promedio de personas por hogar (circular 01 de 2010) (*Vpahi*)
- Tiempo promedio transcurrido entre el momento de la declaración y el Registro en el RUV. (*T1*)
- Porcentaje promedio año objeto de atención (*Nm*)

El techo total de la ayuda para un municipio, denominado: (*T.ahi*) es igual a:

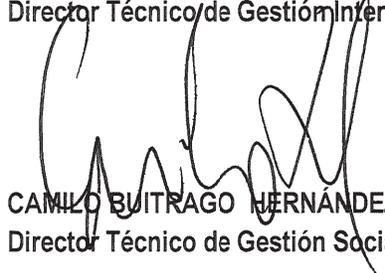
$$T.ahi = Nhv * [(Vpahi) * (T1)] * (Nm).$$

Así, los techos totales de ayuda por clúster o agrupamiento se resumen en el siguiente cuadro, considerando un 100% del porcentaje promedio de la operación a subsidiar -P.os (meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012) y la sumatoria de lo dispuesto en la orden No. 2 del Auto 383 de 2010.

FOCALIZACIÓN SUBSIDIARIEDAD		
	1 AÑO-VIGENCIA 2013	3 MESES-VIGENCIA 2012
Categorías 1-3 (18 Municipios)	\$1.357.453.000	\$339.363.250
Categorías 4-6 (69 Municipios)	\$5.546.194.000	\$1.386.548.500
Orden 2		\$4.023.150.000
TOTAL	\$6.903.647.000	\$5.749.061.750

Los techos presupuestales de los Municipios focalizados se relacionan en los siguientes anexos. (Ver anexos techos presupuestales – Documento en Excel)


PABLO ANDRÉS LEÓN TOBÓN (e)
Director Técnico de Gestión Interinstitucional


CAMILO BUITRAGO HERNÁNDEZ
Director Técnico de Gestión Social y Humanitaria