



Observatorio de Derechos Humanos
y Soluciones Duraderas



DIÁLOGO TÉCNICO

HACIA UN **CONPES** DE **SOLUCIONES DURADERAS** PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE **DESPLAZAMIENTO FORZADO** EN COLOMBIA

EJE TEMÁTICO COORDINACIÓN, CORRESPONSABILIDAD Y TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

QUINTO ENCUENTRO DE PERSONAS EXPERTAS SOBRE EL
ENFOQUE DE SOLUCIONES DURADERAS

RELATORÍA CINCO

Con apoyo de:



Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento



DIÁLOGO TÉCNICO

HACIA UN CONPES DE SOLUCIONES DURADERAS PARA LA POBLACIÓN
EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA



Observatorio de Derechos Humanos
y Soluciones Duraderas

ODHES

EJE TEMÁTICO COORDINACIÓN, CORRESPONSABILIDAD Y TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

BOGOTÁ, 16 DE DICIEMBRE DE 2024. HOTEL MORRISON

Agenda:

1. 7:30 – 8:00 Llegada y registro de los asistentes
2. 8:00 – 8:10 Palabras de inicio de la sesión y presentación de los asistentes: DNP – ACNUR
3. 8:10 – 8:25 Introducción a la sesión: Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado
4. 8:25 – 10:30 Diálogo de asistentes a partir de las preguntas orientadoras

INTRODUCCIÓN

El desplazamiento forzado en Colombia constituye uno de los desafíos más profundos y persistentes en materia de derechos humanos, cohesión social y desarrollo territorial. A lo largo de las últimas décadas, este fenómeno ha reconfigurado el territorio nacional, generando profundas afectaciones en las comunidades rurales y urbanas. La magnitud del problema exige la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a garantizar soluciones duraderas que permitan a las personas desplazadas reconstruir sus proyectos de vida y ejercer plenamente sus derechos.

En este contexto, el componente de Coordinación, Corresponsabilidad y Territorialización de las políticas públicas surge como un eje fundamental para articular acciones entre el Gobierno nacional, los entes territoriales y otros agentes involucrados. Este eje reconoce la necesidad de fortalecer la gobernanza multinivel, consolidar mecanismos efectivos de corresponsabilidad y adaptar las políticas públicas a las realidades territoriales, con un enfoque integral e intersectorial.

El presente documento resultado de la quinta y última sesión realizada con personas expertas en torno al desarrollo del Enfoque de Soluciones Duraderas, ESD, para Población en Situación de Desplazamiento Forzado,

PSDF, analiza, en primer lugar, el contexto que caracteriza la problemática del desplazamiento forzado en Colombia, identificando sus dinámicas, causas estructurales y retos actuales. Posteriormente, se exponen las propuestas de gobierno presentadas durante el encuentro, destacando las iniciativas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). A partir de estas propuestas, se sintetizan los principales puntos de debate, que evidencian la necesidad de repensar los mecanismos de coordinación y corresponsabilidad entre niveles de gobierno. Finalmente, se plantean lineamientos clave para la construcción de un ESD, con el fin de cerrar las brechas estructurales, promover la equidad territorial y garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada.

1. CONTEXTO

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno complejo y multicausal que ha tenido un impacto profundo en la reestructuración territorial del país. A diferencia de la violencia registrada en las décadas de 1940 y 1950, que expulsó a la población hacia la frontera agrícola, la violencia contemporánea ha desplazado masivamente a la población del ámbito rural al urbano. Este desplazamiento no solo ha implicado la destrucción de territorios rurales por efecto del conflicto armado, sino también la reconfiguración forzada de las ciudades receptoras, exacerbando las inequidades preexistentes. A continuación, se expone la información de contexto desarrollada durante el encuentro.

1.1 Dinámicas del desplazamiento forzado

El conflicto armado, la falta e inefectiva presencia estatal y la expansión de economías extractivas, lícitas e ilícitas, han generado una expulsión constante de población de las zonas rurales, lo que ha llevado a una concentración demográfica en ciudades intermedias y grandes centros urbanos. A diferencia de las migraciones de mediados del siglo pasado, esta reconfiguración territorial actual refleja: la destrucción del tejido social rural, la falta de oportunidades en los territorios de origen y la discriminación estructural que enfrentan las víctimas en las ciudades receptoras. Estos

desplazamientos también evidencian que las ciudades no cuentan con políticas urbanas robustas que permitan atender las necesidades específicas de la PSDF.

En las últimas décadas, el desplazamiento ha agravado las asimetrías urbanas y rurales existentes. Mientras que los territorios rurales afectados por el conflicto han sido abandonados y devastados, las ciudades y municipios receptores han sido reestructurados de manera desigual, incrementando la segregación social y territorial. En este contexto, la ausencia de estrategias integrales ha dificultado la reconstrucción del tejido social y ha profundizado las brechas sociales y económicas.

1.2 Geografía de las inequidades: Inequidad territorial y ausencia de atención diferenciada

Uno de los elementos centrales del contexto del desplazamiento forzado en Colombia es la inequidad territorial, que ha estado marcada por una concentración histórica de los recursos públicos en el centro andino y las principales ciudades del país. Esta situación ha generado una división entre el denominado “pentágono de oro”, conformado por Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga, y los territorios periféricos como la Orinoquía, la Amazonía, el Pacífico y el Caribe, donde persisten altos niveles de pobreza, precariedad institucional y vulnerabilidad social.

Las ciudades receptoras, como Bogotá, Cali o Medellín, también enfrentan inequidades internas significativas. A pesar de contar con mayores niveles de desarrollo económico, estas urbes concentran desigualdades estructurales y son, paradójicamente, algunos de los centros urbanos más inequitativos del país. Esta realidad refleja que la inequidad territorial no solo es fruto de la pobreza, sino también del modelo de desarrollo actual, que reproduce estructuras de exclusión y negación de derechos.

1.3 Desafíos de la descentralización

El proceso de descentralización iniciado con la Constitución Política de 1991 buscó fortalecer la autonomía territorial y acercar la administración pública a las comunidades. No obstante, después de más de tres décadas, este proceso ha mostrado importantes limitaciones. Los municipios, especialmente aquellos de categoría 6 (que representan más del 80% del total), carecen de recursos fiscales y capacidades institucionales suficientes para implementar políticas efectivas de atención a la población desplazada. La dependencia crónica de las transferencias nacionales ha debilitado la autonomía territorial, al tiempo que la concentración de poder en el nivel central ha limitado la posibilidad de desarrollar soluciones adaptadas a las realidades locales que respondan a las dinámicas y necesidades territoriales.

Además, la geografía institucional del país no corresponde a las dinámicas reales del desplazamiento forzado, las cuales sobrepasan las fronteras administrativas municipales y departamentales. Esta desarticulación territorial ha impedido la implementación de respuestas integrales y ha fragmentado la acción del Estado.

1.4 Contexto político y económico

El sistema político y económico también ha jugado un papel central en la perpetuación de las inequidades territoriales y en la incapacidad de atender de manera efectiva a la PSDF. El modelo de desarrollo económico ha privilegiado la concentración de riqueza en las regiones centrales del país y ha marginado a las zonas rurales y periféricas, que son, precisamente, las más afectadas directamente por el desplazamiento forzado.

Además, la falta de reconocimiento de las particularidades étnicas, ambientales y territoriales en el diseño de políticas públicas ha agravado la situación en regiones como el Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía.

En suma, el contexto del desplazamiento forzado en Colombia está marcado por una combinación de inequidades territoriales, ausencia de políticas urbanas robustas, debilidades en la descentralización y

concentración de recursos en las regiones más privilegiadas. Esta realidad demanda una revisión profunda de los mecanismos de coordinación, corresponsabilidad y territorialización de las políticas públicas, con el fin de garantizar soluciones duraderas que atiendan las necesidades específicas de la población desplazada, promuevan la equidad territorial y contribuyan a la disminución de brechas sociales e institucionales que enfrentan los territorios más golpeados por la guerra y aquellos que se han reconfigurado como receptores de la PSDF.

2. PROPUESTAS DE GOBIERNO

2.1 Propuestas del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

2.1.1 Potenciar espacios de articulación territorial

- Las instancias de coordinación existentes no han cumplido su objetivo de facilitar el diálogo entre niveles de gobierno.
- Es necesario fortalecer los mecanismos de articulación multinivel y transformar la asistencia técnica territorial, que actualmente no logra potenciar las capacidades de los entes territoriales.

2.1.2 Transformación de la asistencia técnica

- Resalta que la asistencia técnica se reduce a una capacitación y delimitación de lineamientos que actualmente no son efectivos para que los territorios asuman sus competencias. Se requiere un acompañamiento técnico más robusto y adecuado a las realidades locales.

2.1.3 Planeación territorial con enfoque diferencial

- El diseño de políticas no debe imponerse desde el nivel central; debe responder a las dinámicas regionales y a las demandas específicas de los territorios afectados.

2.2 Propuestas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

2.2.1 Actualización del decreto de corresponsabilidad

- La UARIV plantea la necesidad de actualizar el decreto vigente, que serviría como un lineamiento inicial para fortalecer la corresponsabilidad en la implementación de soluciones duraderas.
- El nuevo decreto debería incluir lineamientos sectoriales por componente de política (por ejemplo, Generación de Ingresos, Vivienda, Reparación Colectiva).

2.2.2 Certificación territorial efectiva

- La certificación actual de entidades territoriales es ineficaz porque no fortalece las capacidades de los entes territoriales ni mide adecuadamente su desempeño.
- La UARIV propone ajustar la certificación para reconocer avances y diagnosticar por qué otros territorios no cumplen sus obligaciones.

2.2.3 Flexibilidad en la oferta pública

- Propuesta para flexibilizar la oferta pública a nivel territorial y ajustar los servicios a las necesidades específicas de las regiones y de la población desplazada.

2.2.4 Mesa de trabajo intersectorial

- Se plantea la creación de mesas de trabajo donde concurren entidades nacionales y territoriales para articular esfuerzos y fortalecer la implementación de políticas en clave de soluciones duraderas.

Sumado a las propuestas concretas mencionadas con anterioridad, hubo consenso entre los asistentes respecto a la posibilidad de construir esquemas de asociación territorial con lógica subregional en pro de mejorar el modelo de atención y prestación de servicios, que bajo los principios de progresividad y complementariedad, permitan ampliar la autonomía territorial de las entidades territoriales y flexibilizar la arquitectura político administrativa, de manera que se puede incidir más eficazmente en el desarrollo de la infraestructura, los encadenamientos productivos, la sostenibilidad ambiental, la inclusión y calidad de vida de la PSDF y sus vecinos en los territorios, para avanzar en la garantía de derechos mediante el fortalecimiento de capacidades de las administraciones locales y los territorios según sus necesidades específicas y sus potencialidades.

3. EJES DEL DEBATE

El encuentro sobre coordinación, corresponsabilidad y territorialización de políticas públicas en el marco de soluciones duraderas para la población desplazada evidenció la necesidad de repensar las dinámicas institucionales, sectoriales y operacionales entre niveles de gobierno y las respuestas territoriales al desplazamiento forzado en Colombia. Uno de los puntos centrales se relaciona con la desigualdad territorial y reestructuración del espacio rural y urbano, donde se resaltó que la violencia ha generado la destrucción de los territorios rurales y el abandono del Estado, mientras que las ciudades receptoras enfrentan profundas asimetrías y problemas de segregación social. La concentración de recursos en las grandes ciudades del pentágono de oro sigue dejando de lado a las regiones periféricas, como la Amazonía, el Pacífico y la Orinoquía, lo cual perpetúa las brechas económicas y sociales.

En el desarrollo del encuentro, se evidenció que algunas de las barreras institucionales y dificultades que enfrenta la política pública de víctimas para atender y reparar integralmente a la PSDF se relacionan directamente con la ausencia de un sistema adecuado de corresponsabilidad que permita la coordinación y articulación interinstitucional, interadministrativa e intersectorial de manera que garantice el Estado Social de Derecho y permita el ejercicio colectivo de los derechos de la PSDF. En este sentido, también se destacó la necesidad de fortalecer las políticas urbanas para atender la población desplazada que se encuentra en las grandes ciudades y se hizo énfasis en que la finalidad del ESD en el eje temático de corresponsabilidad y territorialización de la política pública debe apostar por el cierre de brechas sociales e institucionales en los lugares que concentran mayor precariedad, lo cual incluye tanto territorios rurales como asentamientos urbanos informales, y barriadas en ciudades grandes e intermedias que, como se ha expuesto, observan elevados niveles de inequidad y concentran grandes grupos de población desplazada.

Otro debate crítico giró en torno a la coordinación entre niveles de gobierno. Las instancias existentes no facilitan un diálogo real entre el gobierno nacional y las entidades territoriales, lo que impide implementar políticas públicas efectivas. Se hizo un llamado a transformar la corresponsabilidad, pasando de ser un atributo de oferta institucional a un compromiso que garantice los derechos fundamentales. En particular, se destacó la necesidad de delimitar claramente las responsabilidades entre municipios, departamentos y el gobierno nacional, asegurando que los territorios con mayores niveles de vulnerabilidad reciban atención prioritaria.

Otro aspecto relevante se refirió a los desafíos del modelo de descentralización. Se cuestionó la dependencia crónica de los municipios de categoría 6, que carecen de recursos y capacidades técnicas para enfrentar la crisis del desplazamiento. A esto se suma la recentralización de recursos, que ha limitado la autonomía territorial y restringido las capacidades de planeación y ejecución en los municipios más afectados. Como alternativa, se propuso implementar esquemas de asociatividad regional o subregional que permitan a los territorios organizarse para abordar problemas comunes, como infraestructura, servicios públicos y ordenamiento territorial, superando las limitaciones de la planeación fragmentada.

El debate también abordó la rigidez en la oferta pública y la falta de criterios de focalización unificados. Se señaló que la estandarización de los servicios impide atender las particularidades regionales y las dinámicas específicas de la población desplazada. En este sentido, se planteó la necesidad de flexibilizar la oferta pública y ajustar la certificación territorial, de manera que esta sea una herramienta efectiva para fortalecer las capacidades locales y medir el desempeño en el cumplimiento de obligaciones.

La implementación de un enfoque diferencial fue otro punto central. Se propuso construir políticas sectoriales con lineamientos específicos para componentes como Generación de Ingresos, Vivienda y Reparación Colectiva, reconociendo las particularidades de cada territorio y de las poblaciones más vulnerables, como las comunidades étnicas y rurales. Se insistió en que las políticas públicas deben diseñarse desde las demandas de los territorios y no desde el nivel central, para evitar la reproducción de desigualdades estructurales.

Finalmente, el debate se centró en el marco constitucional y jurisprudencial, destacando la excepción de constitucionalidad reconocida por la Corte Constitucional para el diseño de políticas diferenciadas dirigidas a la población desplazada. Se resaltó la importancia de utilizar esta excepcionalidad constitucional para desarrollar acciones concretas que permitan superar las barreras institucionales actuales. En este marco, la subsidiariedad y compensación territorial constituyen herramientas del Gobierno nacional para asumir responsabilidades en territorios que no cuentan con capacidades suficientes, permitiendo así avanzar en la garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada.

4. ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ENFOQUE DE SOLUCIONES DURADERAS

La construcción de un ESD para la población desplazada en Colombia debe partir de una visión integral, intersectorial y territorializada que permita cerrar las brechas estructurales y garantizar los derechos fundamentales. A continuación, se plantean los lineamientos clave para su desarrollo e implementación.

4.1 Fortalecimiento de la corresponsabilidad entre niveles de gobierno

La corresponsabilidad debe convertirse en un eje central que permita a la Nación y a las entidades territoriales asumir de manera compartida la garantía de derechos de la población desplazada. Para ello, se requiere:

- **Actualizar y reglamentar el decreto de corresponsabilidad:** El gobierno debe emitir un nuevo decreto que defina con precisión las competencias y responsabilidades entre los niveles nacional, departamental y municipal, diferenciando por componentes específicos de la política pública (Vivienda, Generación de Ingresos, Reparación Colectiva, etcétera).
- **Aplicar el principio de subsidiariedad:** Cuando los entes territoriales carezcan de capacidad técnica, fiscal o administrativa, el gobierno nacional debe asumir la responsabilidad de garantizar los derechos de la población desplazada, priorizando los municipios con mayores índices de pobreza y victimización.
- **Implementar acuerdos regionales de corresponsabilidad:** Se deben crear mesas de diálogo entre niveles de gobierno para abordar problemáticas compartidas. Estos acuerdos deben articular respuestas intersectoriales adaptadas a las dinámicas territoriales específicas.

- **Garantizar mecanismos de financiamiento equitativo:** La Nación debe redistribuir recursos priorizando a los municipios con menores capacidades fiscales e institucionales, mayores índices de victimización y vulnerabilidad social, sin afectar la atención a otras poblaciones vulnerables.

4.2 Articulación y planificación interinstitucional e intersectorial

La fragmentación de las políticas públicas y la falta de diálogo entre instituciones han limitado su efectividad. Para lograr una implementación articulada de soluciones duraderas, se debe:

- **Crear mesas permanentes de articulación intersectorial:** Estos espacios deben garantizar la coordinación entre sectores clave (salud, educación, vivienda, infraestructura y generación de ingresos) y entre entidades nacionales y territoriales, evitando duplicidad de acciones y garantizando un diálogo permanente que permita atender oportunamente a las dinámicas de desplazamiento.
- **Optimizar los espacios de articulación territorial:** Fortalecer los comités y escenarios creados por la Ley 1448, garantizando su funcionamiento efectivo para la planeación, implementación y monitoreo de políticas en clave de soluciones duraderas.
- **Establecer mecanismos de diálogo interinstitucional a nivel nacional:** Reformar el funcionamiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) para lograr una coordinación más eficiente en la oferta pública de bienes y servicios.
- **Elaborar planes de acción regionales:** Estos deben responder a las necesidades específicas de cada territorio, permitiendo una implementación coherente y efectiva de soluciones duraderas.

4.3 Territorialización de las políticas públicas y planeación regional

La territorialización implica reconocer las particularidades de cada región para garantizar soluciones adaptadas a sus realidades sociales, económicas y culturales. En este sentido, se debe:

- **Implementar esquemas de asociatividad regional:** Promover la cooperación entre municipios y departamentos para abordar problemáticas comunes, como la prestación de servicios básicos, infraestructura, ordenamiento territorial y desarrollo productivo.
- **Incorporar criterios de focalización diferenciada:** Definir indicadores claros para priorizar la inversión en territorios con mayores niveles de victimización, pobreza multidimensional, vulnerabilidad social y precariedad institucional.
- **Flexibilizar la oferta pública:** Adaptar los bienes y servicios provistos por el Estado a las condiciones y necesidades de cada territorio, superando los enfoques estandarizados unitarios.
- **Promover una planeación territorial participativa:** Incluir a las comunidades y organizaciones locales en la formulación de planes de desarrollo que integren la atención a la población desplazada.

4.4 Implementación de un enfoque diferencial y participativo

Las políticas de soluciones duraderas deben reconocer las particularidades de las poblaciones desplazadas y los contextos regionales en los que habitan. Para ello, se requiere:

- **Desarrollar lineamientos sectoriales con enfoque diferencial:** Crear políticas específicas para componentes como Generación de Ingresos, Vivienda y Reparación Colectiva, con atención prioritaria a comunidades étnicas, rurales y urbanas marginadas.

- **Garantizar la participación de las comunidades desplazadas:** Establecer mecanismos formales de diálogo con la población desplazada afectada y sus organizaciones representativas, asegurando que sus necesidades y demandas sean el eje central en la formulación de políticas.
- **Combatir la discriminación y exclusión social:** Implementar campañas de sensibilización y acciones afirmativas que promuevan la integración social y económica de la población desplazada, superando estigmas y barreras estructurales.
- **Diseñar políticas adaptadas a contextos urbanos y rurales:** Atender las particularidades de la reconfiguración urbana causada por el desplazamiento, así como las necesidades de reconstrucción del tejido social rural.

4.5 Fortalecimiento de capacidades institucionales y certificación territorial

Para asegurar la implementación efectiva de soluciones duraderas, es esencial fortalecer las capacidades institucionales de los entes territoriales. Se plantea:

- **Reformar el sistema de certificación territorial:** Convertir la certificación en una herramienta que evalúe el desempeño de las entidades territoriales, identifique sus debilidades y proponga estrategias para el fortalecimiento sus capacidades habilitantes, lo cual permitiría ejecutar la política pública de víctimas según las necesidades territoriales.
- **Brindar asistencia técnica especializada:** Proporcionar acompañamiento técnico adaptado a las realidades locales, garantizando que los entes territoriales puedan asumir sus responsabilidades en la implementación de políticas.

- **Asegurar recursos específicos para fortalecer capacidades:** Priorizar la inversión en municipios con mayores niveles de precariedad institucional y fiscal, especialmente aquellos afectados por el conflicto y con alta concentración de población desplazada.

4.6 Uso del marco constitucional y jurisprudencial para políticas diferenciadas

El diseño de políticas debe enmarcarse en el Estado Social de Derecho y en la excepcionalidad constitucional reconocida por la Corte Constitucional para avanzar en el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional. En este sentido se debe:

- **Aprovechar la excepcionalidad constitucional:** Diseñar políticas públicas diferenciadas que respondan a la situación extraordinaria de la población desplazada, en cumplimiento con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- **Establecer indicadores de evaluación y seguimiento:** Crear una batería de indicadores, complementarios a los de goce efectivo de derechos (GED) establecidos por la Corte Constitucional, que permita medir el impacto de las soluciones duraderas y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.
- **Articular políticas con la jurisprudencia existente:** Alinear las acciones gubernamentales con los fallos y lineamientos de la Corte Constitucional, avanzando simultánea e integralmente hacia el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, como secretaria técnica de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF), creó el Observatorio de Derechos Humanos y Soluciones Duraderas, una herramienta estratégica que está orientada al monitoreo, análisis y difusión de información sobre las problemáticas, desafíos y avances en la implementación del enfoque de soluciones duraderas para población desplazada forzosamente en Colombia.

Con la creación del Observatorio, CODHES reitera su compromiso con la búsqueda de soluciones duraderas para las personas afectadas por el desplazamiento forzado, destacando la necesidad de hacerlo también para aquellas que se encuentran en medio de crisis humanitarias.

