



DEPARTAMENTO  
NACIONAL DE PLANEACIÓN

# INFORME FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA

Vigencia 2021

Departamento Nacional de Planeación  
Subdirección de DDHH y Paz  
Bogotá D.C., Colombia  
Noviembre de 2022



INFORME SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LA FÓRMULA DE INDIVIDUALIZACIÓN DE  
ENTIDADES TERRITORIALES  
VIGENCIA 2021

Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>I. METODOLOGIA PARA REALIZAR LA MEDICIÓN DE LA FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA EN MATERIA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POBLACIÓN VÍCTIMA.....</b>	<b>3</b>
1. Capacidad de inversión.....	4
2. Situación crítica en materia de desplazamiento forzado (o víctimas de otros hechos).....	5
3. Bajos niveles de inversión con la población desplazada (o víctima).....	5
4. Entidades concernidas.....	6
<b>II. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE LA FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA EN MATERIA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POBLACIÓN VÍCTIMA, 2021.....</b>	<b>6</b>
1. Capacidad de Inversión .....	8
2. Situación crítica en materia de desplazamiento forzado (víctimas).....	10
3. Inversión en población desplazada y víctima.....	11
4. Entidades territoriales concernidas.....	13
5. Comparación concernidos 2020 y 2021 .....	15
<b>III. CONCLUSIONES.....</b>	<b>20</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>20</b>



## INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional en su Auto 383 de 2010 de seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004, ordenó al Departamento Nacional de Planeación –DNP que:

*“[...] elabore e implemente una fórmula para individualizar aquellas entidades territoriales que, a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir con sus responsabilidades con la población desplazada [...]”.*

De acuerdo con lo anterior, este Departamento administrativo en el año 2011 construyó una herramienta de medición que en adelante se denominará *Formula Individualizadora*. Adicionalmente, en el Artículo 2.2.8.3.1.23 del Decreto 1084 de 2015 (incorpora el Decreto 2460 de 205 por medio del cual se reglamenta la Estrategia de Corresponsabilidad), se vincula el ejercicio de la Fórmula Individualizadora a todas las víctimas y no solo aquellas cuyo hecho victimizante es el desplazamiento forzado, y comienza a utilizarse como herramienta para el seguimiento de la Estrategia de Corresponsabilidad.

En el año 2017 el DNP, en articulación con las demás entidades que conforman el Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial<sup>1</sup>, reformuló la metodología de la Fórmula Individualizadora para utilizar nuevas fuentes de información, simplificar el cálculo y lograr comparar municipios bajo una óptica de convergencia futura. La construcción y aplicación de la *Fórmula Individualizadora* continúa con sus dos contenidos principales, como ya se mencionó, tanto para desplazados como para víctimas de otros hechos conforme al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011; es decir, cuenta con dos resultados, uno para la población víctima en general y otro para desplazados.

Este documento se divide de la siguiente manera, primero se presenta la metodología empleada para el cálculo de sus tres componentes: (i) disponibilidad de los recursos para atender a la población desplazada por la violencia (o víctimas del conflicto armado); (ii). situación humanitaria crítica por parte de esta población y; (iii) bajos niveles de inversión en población desplazada (o víctimas del conflicto armado) por parte de las entidades territoriales. Posteriormente, en la primera sección se explica en detalle la metodología de cálculo de cada uno de los componentes y la motivación de estos. La segunda contiene los resultados y el análisis de la aplicación de la *Fórmula Individualizadora* para la vigencia de 2021, con la correspondiente identificación de las entidades territoriales que resultan concernidas.

---

<sup>1</sup> Equipo Interinstitucional: conformado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Justicia y el Derecho y la Unidad para las Víctimas.



## I. METODOLOGÍA PARA REALIZAR LA MEDICIÓN DE LA FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA EN MATERIA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POBLACIÓN VÍCTIMA.

A continuación, se presenta una descripción de la metodología empleada para el cálculo de la Fórmula Individualizadora, la cual contempla: (i) definición de la capacidad de inversión de la entidad territorial; (ii) identificación de las entidades territoriales que tienen una situación crítica de desplazamiento, a partir de la población desplazada por la violencia y víctima que reside en el territorio; y (iii) definición de las entidades territoriales con bajos niveles de inversión en materia de asistencia, atención y reparación a la población desplazada y víctima.

Desde 2017, el DNP implementó una nueva metodología para realizar este cálculo, la cual sigue una lógica de integración del territorio y de cierre de brechas poblacionales y sociales. Por esta razón, se utiliza la clasificación de entornos de desarrollo para agrupar los municipios en categorías más homogéneas y así lograr comparar la convergencia futura entre los territorios. Esta categorización de los municipios la realiza el DNP y se utiliza para establecer criterios dentro del cálculo de la Fórmula, permitiendo identificar grupos relativamente homogéneos de entidades territoriales, en la particularidad de sus características y necesidades, lo que facilita la focalización de las políticas públicas sectoriales y permite una mayor comprensión del territorio colombiano.

A continuación, se describen las variables y la metodología de cálculo de los tres componentes de la Fórmula Individualizadora, los cuales se resumen en el siguiente cuadro.

**Tabla 1. Resumen metodológico Fórmula Individualizadora.**

Componente	Variables y cálculo	Fuente
<b>1. Capacidad de inversión</b>	<b>Municipios:</b> I. Se <b>estandarizan</b> las siguientes variables: i. Recursos Disponibles Inversión = ICLD +SGP + SGR + Superávit (t-1) ii. Ingresos totales per cápita = $\frac{\text{Ingresos totales de la ET}}{\text{Población DANE}}$ II. Se calcula un <b>promedio simple</b> de ambas variables.	Reporte de las ET en la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria (CUIPO)
	<b>Departamentos:</b> I. Se <b>estandariza</b> la siguiente variable: i. Recursos Disponibles Inversión = ICLD +SGP + SGR + Superávit (t-1)	
<b>2. Situación crítica de desplazamiento (víctimas)</b>	<b>Municipios:</b> I. <b>Número</b> de desplazados ubicados en la ET. II. <b>Concentración</b> de desplazados (víctimas) = $\frac{\text{Desplazados (víctimas) ubicados}}{\text{Población DANE}}$	Reporte de desplazados (víctimas) ubicados de la Unidad para las Víctimas y población proyectada DANE.
	<b>Departamentos:</b> I. <b>Porcentaje</b> de municipios en situación crítica en el departamento	



Componente	Variables y cálculo	Fuente
3. <b>Inversión en desplazados</b>	<b>Inversión per cápita</b> en población desplazada (víctima)= $\frac{\text{Inversión en población desplazada (víctima)}}{\text{Desplazados ubicados}}$	Reporte de las ET en el FUT (Categoría Víctimas) y reporte de desplazados (víctimas) ubicados de la Unidad para las Víctimas.

Fuente: DNP- GPE y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2018

## 1. Capacidad de inversión

La metodología utiliza dos variables para calcular la capacidad de inversión de una entidad territorial: recursos disponibles para inversión e ingresos totales per cápita. El uso únicamente de estas dos variables simplifica el método de cálculo y es preciso a la hora de definir los recursos con los que las entidades territoriales efectivamente cuentan para invertir. Por tal motivo, el cálculo es un promedio simple entre las siguientes dos variables estandarizadas:

- i. Recursos Disponibles Inversión =  $ICLD + SGP + SGR + Superávit_{t-1}$
- ii. Ingresos totales per cápita =  $\frac{\text{Ingresos totales de la ET}}{\text{Población DANE}}$

En este componente se utilizó la información presupuestal de la vigencia fiscal 2021, la cual es reportada por las entidades territoriales en la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria – CUIPO, que fue ajustada a la clasificación de la metodología de Operaciones Efectivas de Caja. La información de CUIPO corresponde a los datos reportados por las entidades territoriales en los formularios de ingresos, gastos de funcionamiento e inversión total. Por su parte, la inversión en víctimas proviene de FUT Categoría Víctimas.

Cada uno de los componentes de recursos disponibles de inversión se obtienen de la metodología de Operaciones Efectivas de Caja donde a los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y a los recursos del SGP se le descontó la parte que se destina a financiar funcionamiento, y se le suma los recursos ejecutados de regalías y los recursos de superávit de la vigencia anterior en el caso que presenten un saldo positivo. Por su parte, la variable de ingresos totales per cápita toma los ingresos totales de la entidad territorial presentados en las Operaciones Efectivas de Caja y se divide por la población de la entidad territorial calculada por el DANE en sus proyecciones poblacionales.

Las dos variables son estandarizadas como porcentaje del dato más alto y son promediadas para calcular su capacidad de inversión. Se asume que aquellas entidades territoriales que se encuentren en el 25% de los datos más altos por entorno de desarrollo presentan capacidad de inversión en el cálculo de la fórmula individualizadora.

Finalmente, para las entidades territoriales departamentales, el cálculo de capacidad de inversión solo tomó la variable de recursos disponibles de inversión, ya que gran parte de las fuentes de inversión



de los recursos departamentales no son atribuidos en función de la población. De esta forma, se estandariza el monto de recursos disponibles de inversión por departamento y si el valor se encuentra en el 25% de los datos más altos, la gobernación presenta capacidad de inversión.

## 2. Situación crítica en materia de desplazamiento forzado (o víctimas de otros hechos).

El componente de situación crítica de desplazamiento se calcula con dos variables. La primera es el número de desplazados o víctimas que residen en cada municipio. La segunda es la concentración de población desplazada o víctima en cada entidad territorial, calculada como el número de desplazados o víctimas como proporción de la población total de la entidad territorial, según las proyecciones que realiza el DANE.

- i. Número de desplazados (o víctimas) ubicados en la entidad territorial.
- ii. Concentración de desplazados (o víctimas) en la entidad territorial  
$$= \frac{\text{Número de desplazados (o víctimas) en la ET}}{\text{Población total de la ET}}$$

Estas dos variables permiten observar un avance importante en la definición de las entidades que presentan una situación crítica de desplazamiento, pues dan cuenta de cuánta población desplazada (o víctima) hay en cada entidad territorial y su representación con respecto al total de los habitantes.

Un municipio presenta situación crítica de desplazamiento (o víctima) si tanto el número de desplazados (o víctimas) como la concentración de esta población se ubica en el 25% de los datos más altos dentro de su entorno de desarrollo. Esta metodología permite identificar de manera rigurosa las entidades territoriales con situación crítica en materia de desplazamiento (u otros hechos), tanto en términos absolutos como relativos. Además, toma en consideración la heterogeneidad que hay entre territorios a nivel de entornos de desarrollo. Finalmente, la situación crítica de los departamentos se determina a partir del porcentaje de municipios de su jurisdicción que están en situación crítica.

## 3. Bajos niveles de inversión hacia la población desplazada (o víctima de otros hechos victimizantes).

Para definir el cumplimiento de responsabilidades con relación a la atención de víctimas de desplazamiento forzado (o víctimas), se tomó la información presupuestal que reportaron los municipios en la categoría del FUT, Víctimas 1.

Es importante aclarar que, en esta categoría, la inversión es diferenciada por dos tipos de hechos victimizantes: (i) desplazamiento forzado; y (ii) otros hechos distintos al desplazamiento forzado. Este formulario contiene la ejecución presupuestal diferenciada según fuentes de financiamiento y sectores de inversión, y debe ser diligenciado por todos los municipios y departamentos. Adicionalmente, estos datos son depurados por parte de la Unidad las Víctimas con el fin de identificar datos atípicos como,



por ejemplo, cuando el dato de inversión en víctimas es mayor al dato de inversión total; caso en el que se procede a utilizar el dato del año inmediatamente anterior para mantener la coherencia entre los reportes. Cabe señalar ningún municipio fue sujeto de dicha depuración para esta vigencia.

Se tomó entonces el reporte de inversión en población desplazada y población víctima de otros hechos victimizantes para construir la variable de asignación presupuestal per cápita, tanto para desplazados como para el total de la población víctima.

#### **Asignación presupuestal por desplazado (o víctima de otros hechos victimizantes)**

$$= \frac{\text{Inversión en población desplazada (o víctima)}}{\text{Desplazados ubicados (o víctimas)}}$$

A partir del ajuste metodológico se determina que la entidad territorial presenta bajos niveles de inversión en población desplazada (o víctimas) si la asignación presupuestal per cápita en esta población está dentro del cuartil más bajo de su respectivo entorno de desarrollo; es decir, dentro del 25% de los datos bajos. Es de resaltar que, para la definición del cuartil más bajo de cada entorno de desarrollo, se excluyeron aquellos municipios que reportaron inversión en cero o no reportaron. Nuevamente, este ajuste metodológico permite tener como criterio de comparación entidades territoriales más homogéneas, en línea con la lógica de entornos de desarrollo.

#### **4. Entidades concernidas**

Una vez se ha determinado cuáles son las entidades territoriales que tienen capacidad de inversión, cuáles presentan situación crítica de desplazamiento (otros hechos victimizantes) y, cuáles incurren en bajos niveles de inversión en esta población, se puede establecer qué entidades territoriales están concernidas; es decir, aquellas que *“a pesar de contar con recursos para la atención a la población desplazada, y enfrentar una situación humanitaria crítica en materia de desplazamiento forzado interno, de manera palmaria e injustificada dejan de cumplir sus responsabilidades con la población desplazada”*, tal como lo señaló la Corte Constitucional en el Auto 383 de 2010. En concreto, las entidades concernidas son aquellas que cumplen con las tres condiciones descritas en los numerales 1, 2 y 3.

## **II. RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE LA FÓRMULA INDIVIDUALIZADORA EN MATERIA DE ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y POBLACIÓN VÍCTIMA, 2021.**

De acuerdo con los parámetros establecidos para realizar la medición del nivel de inversión de las entidades territoriales en la atención de la población desplazada y de toda la población víctima, se realizó un análisis de la información remitida por las entidades territoriales. A continuación, se

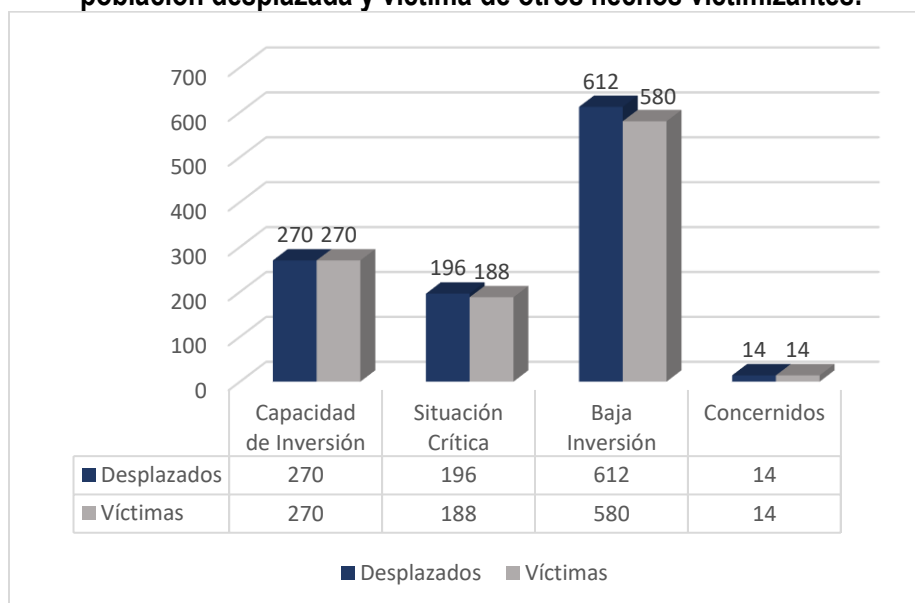


presentan los resultados generales de la vigencia 2021 para la población desplazada y para toda la población víctima, en cada uno de los indicadores señalados en la sección metodológica.

Como se observa en el Gráfico 1, el componente más crítico sigue siendo la baja inversión en la población desplazada. Sin embargo, para esta vigencia se encuentra un avance sobre este criterio, toda vez que se redujo en 16 el número de municipios respecto al año anterior, evidenciando que un grupo de entidades han realizado y reportado la inversión orientada a la población desplazada. En cambio, para el 2021 la baja inversión en población víctima presentó un aumento: 267 municipios más presentaron una baja inversión en víctimas, en comparación con la vigencia anterior.

El resultado final indica que hay 14 municipios concernidos respecto a población desplazada, el mismo número de municipios que el año anterior. En el caso de la población víctima se identifican como concernidos 14 municipios, nueve más que la vigencia anterior.

**Gráfico 1. Resultados municipales del cálculo de la fórmula individualizadora para la población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes.**



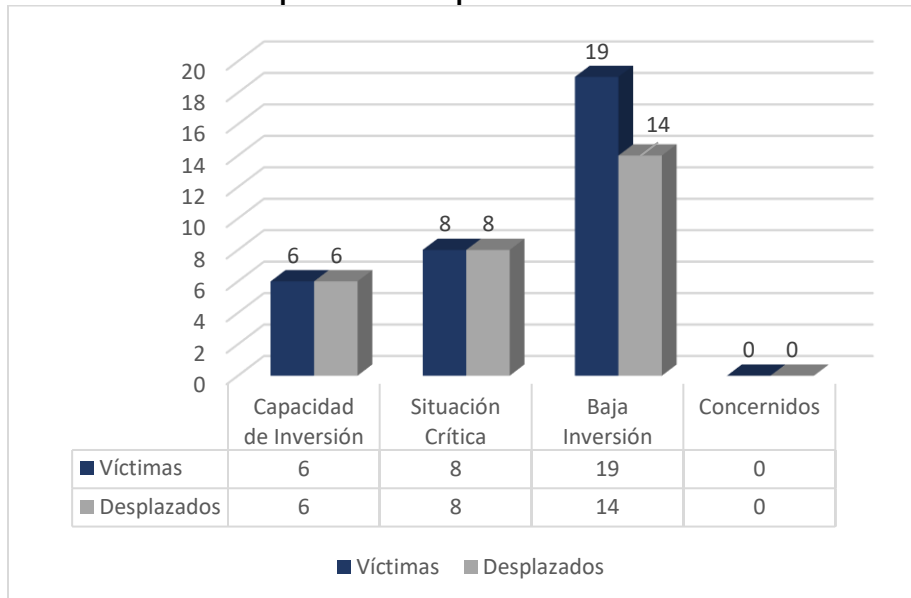
Fuente: DNP- SDP y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021

El Gráfico 2 muestra los resultados del cálculo de la fórmula individualizadora para los departamentos del país. Los resultados dan cuenta de entidades concernidas para desplazados y para víctimas. Estos resultados muestran una mejoría frente a la vigencia anterior, en donde se había registrado tres departamentos concernidos para víctimas y desplazados.





**Gráfico 2. Resultados departamentales del cálculo de la fórmula individualizadora para la población desplazada víctima.**



Fuente: DNP- SDP y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021

### 1. Capacidad de Inversión

Antes de iniciar con el análisis de esta sección es importante señalar que actualmente se está realizando la migración del reporte de la información fiscal de las entidades territoriales a la Categoría Única de Información Presupuestal Ordinaria (CUIPO). Esta vigencia es la primera donde las entidades reportan su información en esta herramienta y es utilizada en la medición de la metodología.

Teniendo esto en cuenta, se realizó un esfuerzo por mantener la comparabilidad de la metodología con las vigencias anteriores. Cabe anotar, además, que la estructura de CUIPO orienta el reporte de la información hacia la metodología de planeación orientada a resultados. Como consecuencia, es posible observar diferencias con relación a los reportes de las entidades territoriales de vigencias anteriores.

#### 1.1. Municipios.

Para la vigencia 2021 el promedio nacional del Índice de Capacidad de Inversión (ICI) fue de 12,9% presentando un aumento con relación al año 2020 donde se ubicó en 9,2%. La Tabla 2 muestra los resultados de este indicador para los tres entornos de desarrollo. Del total de los 1.101 municipios que fueron analizados, se encontró que 270 tienen capacidad de inversión; es decir, corresponde a aquellos municipios cuyos recursos disponibles para inversión pertenecen al último cuartil de la distribución, de acuerdo con su entorno de desarrollo.

Respecto a la última medición, los puntos de corte aumentaron para todos los entornos de desarrollo, indicando un aumento de inversión general en los municipios del país; esto implica que la distribución de los datos se movió a la derecha.



**Tabla 2. Número de municipios según rango de capacidad de inversión**

Categoría	Número de municipios	Promedio ICI	Cuartil superior	Municipios recursos para inversión >25% más alto	Municipios con capacidad de inversión
Nacional	1101	12,9%	13,4%		
Entorno temprano	320	13,4%	13,4%	79	
Entorno Intermedio	712	12,6%	12,6%	174	270
Entorno robusto	69	13,8%	13,8%	17	

Fuente: DNP- SDP y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021

La Tabla 3 muestra el promedio de cada una de las variables que se utilizan en la medición de capacidad de inversión por entorno de desarrollo. Respecto a la vigencia pasada, en promedio aumentaron los recursos disponibles para inversión, pero no los ingresos per cápita. Se continúa observando que el promedio de ingresos per cápita en los municipios de entorno robusto es inferior a los demás entornos.

**Tabla 3. Promedios municipales de las variables de capacidad de inversión.**

Categoría	Número de municipios	Promedio recursos disponibles para inversión (Millones de pesos)	Promedio de ingresos per cápita (pesos)
Entorno temprano	320	\$22.180	\$2.025.920
Entorno intermedio	712	\$35.012	\$1.946.040
Entorno robusto	69	\$460.632	\$1.781.888

Fuente: DNP- SDP y DDFF 2021

## 1.2. Departamentos.

En la vigencia 2021, seis departamentos presentaron capacidad de inversión alta según los parámetros establecidos. En comparación con la medición pasada, se presentó una disminución en dos gobernaciones. La Tabla 4 presenta los valores de referencia tanto en términos del indicador, como nominales con relación a los recursos disponibles de inversión de los departamentos.

**Tabla 4. Recursos disponibles de inversión**

Categoría	Promedio ICI	Cuartil superior	Promedio recursos disponibles para inversión (Millones de pesos)	75% más alto de recursos disponibles para inversión (Millones de pesos)
Entorno temprano	12,86%	17,32%	\$ 294.615	\$ 396.767
Entorno intermedio	30,93%	38,26%	\$ 708.685	\$ 876.448
Entorno robusto	39,90%	68,70%	\$ 914.168	\$ 1.753.106

Fuente: DNP- SDP y DDFF 2021



## 2. Situación crítica en materia de desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos victimizantes.

### 2.1. Municipios

Una vez analizada la capacidad de inversión de las entidades territoriales, se realiza el cálculo de los resultados de la variable situación crítica en materia de desplazamiento (y de otros hechos victimizantes). La Tabla 5 muestra el cuartil superior de las personas ubicadas y de la concentración, tanto para desplazados como para víctimas de otros hechos victimizantes según los entornos de desarrollo. Se considera que un municipio está en situación crítica de desplazamiento, como de otros hechos victimizantes, si dado su entorno de desarrollo, está por encima de estos valores en ambas variables, tanto para el caso de desplazados como para víctimas. Durante la vigencia se observó que aumentó el número de entidades con situación crítica en desplazados en una (1) entidad, mientras que por el lado de las víctimas, el número de entidades que presentan una situación crítica se redujo en una (1) entidad. Adicionalmente, los valores críticos para esta vigencia mostraron un aumento en comparación con la vigencia anterior, lo cual implica un leve aumento en la concentración de víctimas.

**Tabla 5. Cuartil superior en las variables por entorno de desarrollo, de ubicación y concentración de desplazados y víctimas de otros hechos victimizantes.**

Entorno de desarrollo	Desplazados			Víctimas		
	Ubicados cuartil superior	Concentración cuartil superior	Situación crítica	Ubicados cuartil superior	Concentración cuartil superior	Situación crítica
Temprano	3.259	19,0%		3.612	20,5%	
Intermedio	2.728	12,8%	196	3.024	14,0%	188
Robusto	22.783	7,5%		24.803	8,4%	

Fuente: DNP- SDP y DDF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021

Finalmente, la Tabla 6 muestra los cinco (5) municipios con mayor número y proporción de desplazados. Analizando los resultados se observa que, en número de desplazados ubicados se mantienen los mismos municipios que en la vigencia anterior. Ahora bien, frente al número de desplazados localizados en estas entidades se observan ligeras variaciones entre vigencias. Estos municipios hacen parte de las trece (13) grandes ciudades del país, indicando que estas son las entidades territoriales en donde la población desplazada decide reubicarse o retornar.

En cuanto a la concentración de la población desplazada, el listado no presentó modificación, siendo Argelia (Antioquia) el municipio que más población desplazada concentra con relación a la población municipal proyectada por el DANE para la vigencia. Se debe resaltar que todos los municipios que hacen parte del listado pertenecen al departamento de Antioquia, a excepción del municipio de Samaná (Caldas).



**Tabla 6. Municipios con mayor número de desplazados ubicados y mayor concentración de desplazados.**

Número de desplazados ubicados			Proporción de población desplazada		
Departamento	Municipio	Valor	Departamento	Municipio	Valor
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	432.265	Antioquia	Argelia	132%
Antioquia	Medellín	323.297	Antioquia	Mutatá	127%
Magdalena	Santa Marta	151.319	Antioquia	San Luis	107%
Sucre	Sincelejo	122.540	Antioquia	Peque	100%
Valle del Cauca	Cali	121.975	Caldas	Samaná	94%

Fuente: DNP- SDP y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2021.

## 2.2. Departamentos

En el caso de los departamentos, para la vigencia 2021 se determinó que ocho (8) departamentos se encuentran en situación crítica respecto a desplazamiento, e igual número para víctimas<sup>2</sup>. En comparación con la vigencia anterior, aumentó el número de entidades que presentaban situación crítica -una entidad para el caso de víctimas-.

**Tabla 7. Resumen situación crítica de los departamentos.**

Entorno de desarrollo	Desplazados			Víctimas		
	Ubicados cuartil superior	Concentración cuartil superior	Total de departamentos en situación crítica	Ubicados cuartil superior	Concentración cuartil superior	Total de departamentos en situación crítica
Temprano	143.887	48,3%	8	150.415	33,8%	8
Intermedio	245.318	33,3%		257.227	16,6%	
Robusto	123.425	7,1%		129.318	7,5%	

Fuente: DNP- GPE y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2021.

## 3. Inversión en población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes.

### 3.1. Municipios.

El último elemento de la Fórmula Individualizadora está dado por la identificación de las entidades territoriales que presentaron un nivel bajo de inversión en población desplazada y víctima. Se debe

<sup>2</sup> Para el caso de situación crítica en desplazamiento y víctimas se identifican los departamentos son Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cesar, Meta, Sucre, Arauca y Putumayo.



resaltar que 399 municipios no reportaron ninguna inversión en población desplazada, lo que representa un aumento de 15 municipios respecto a 2020 en omisión de reporte. Por otra parte, 659 entidades territoriales omitieron el reporte de inversión total en víctimas; en 2020 fueron 285, lo que representa un aumento del 131%.

La Tabla 8 muestra el valor del cuartil inferior<sup>3</sup> de inversión per cápita en la población desplazada y víctima en cada entorno de desarrollo, e indica cuántos municipios presentaron niveles de inversión por debajo de este umbral.

**Tabla 8. Resumen inversión per cápita en la población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, municipios 2021.**

Entorno de desarrollo	Inversión por desplazado				Inversión por víctima		
	Total municipios	Cuartil inferior (pesos)	Municipios < Cuartil inferior	Municipios con baja inversión	Cuartil inferior (pesos)	Municipios < Cuartil inferior	Municipios con baja inversión
Temprano	320	\$ 47.310	194		\$ 81.093	176	
Intermedio	712	\$ 71.900	386	612	\$ 166.896	373	580
Robusto	69	\$ 420.650	31		\$ 530.357	31	

Fuente: DNP- SDP y DDF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021.

Los resultados muestran que los municipios de entorno de desarrollo robusto presentan una inversión muy superior por desplazado y por víctima de otros hechos victimizantes frente a los otros entornos. Vale la pena resaltar que los cortes para los municipios de entorno temprano e intermedio aumentaron sustancialmente, tanto para desplazados -145% y 72% respectivamente -, como para víctimas de otros hechos victimizantes -76% y 216% respectivamente-. Por otro lado, se encuentran los municipios de entorno robusto en donde la inversión por desplazado disminuyó (-5%), mientras la inversión por víctima de otros hechos victimizantes aumentó (64%).

Se identificaron 611 municipios con bajos niveles de inversión en la población desplazada, lo que representa una disminución de 17 respecto a la vigencia pasada. En cuanto a la inversión en víctimas de otros hechos victimizantes, 580 entidades no superaron el umbral, esto indica un aumento de 267 entidades territoriales respecto al 2020. De manera similar a lo reflejado en informes anteriores, este es el componente más vinculante en la metodología.

### 3.2. Departamentos.

Respecto a las variables de inversión en población víctima de otros hechos victimizantes y desplazada, los departamentos también presentaron subreporte. Respecto a la inversión en víctimas de otros

<sup>3</sup> Cabe recordar que de la definición del cuartil inferior se excluyen aquellos municipios que no registran inversión en esta población.



hechos victimizantes, ocho (8) departamentos no reportaron información -una entidad más que en la vigencia anterior-. Para la población desplazada 14 no lo hicieron -dos menos que la vigencia 2020-.

La Tabla 9 muestra los valores de referencia del cuartil inferior<sup>4</sup> en los niveles de inversión per cápita en población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes por parte de los departamentos. Para el 2021 se identificaron 19 gobernaciones con bajos niveles de inversión para la población desplazada, frente a los 22 de la vigencia anterior. Con respecto a la población víctima de otros hechos victimizantes se identificaron 14 gobernaciones, lo que implica un aumento de 2 gobernaciones respecto a la vigencia anterior.

Debido a la alta cantidad de departamentos que no reportaron información de ejecución en víctimas de otros hechos victimizantes o desplazados, no es posible realizar una comparación entre los umbrales estimados para la vigencia 2021 respecto a la vigencia 2020. Como se observa en la Tabla 9 los valores obtenidos muestran poca consistencia con relación a las mediciones anteriores de la metodología.

**Tabla 9. Resumen inversión per cápita en la población desplazada y víctima de otros hechos victimizantes, departamentos.**

Entorno de desarrollo	Departamentos por entorno	Inversión por desplazados			Inversión por víctima		
		Cuartil inferior	Departamentos < Cuartil inferior	Departamentos con baja inversión	Cuartil inferior	Departamentos < Cuartil inferior	Departamentos con baja inversión
Temprano	6	\$ 8.243	2		\$ 161.152	2	
Intermedio	21	\$ 29.217	14	19	\$ 31.404	9	14
Robusto	5	\$ 17.072	3		\$ 43.758	3	

Fuente: DNP- GPE y DDF y UARIV-SCNT y SRNI, 2021.

#### 4. Entidades territoriales concernidas.

##### 4.1. Municipios

Los resultados muestran que hay 270 municipios con alta capacidad de inversión, 196 municipios con situación crítica en desplazamiento y 612 con bajos niveles de inversión en la población desplazada. **Se identifican 14 municipios que cumplen los tres criterios y por lo tanto se denominan concernidos.** Respecto a la medición de la vigencia anterior, se observa que se mantiene el número de entidades concernidas. La Tabla 10 lista estos 14 municipios, los cuales se encuentran en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caquetá, Chocó, La Guajira, Meta, Santander, Sucre, y Valle del Cauca.

<sup>4</sup> Al igual que se hace con los municipios, para la definición del cuartil de los departamentos se excluyen las entidades que no registran inversión en la población.



**Tabla 10. Resumen total de municipios concernidos población desplazada por departamento.**

Departamento	Municipio	CodMunicipio
Antioquia	Anorí	5040
Antioquia	Buriticá	5113
Antioquia	Turbo	5837
Bolívar	Cartagena de Indias	13001
Caquetá	Belén de los Andaquíes	18094
Chocó	Carmen del Darién	27150
Chocó	Condoto	27205
Chocó	Istmina	27361
La Guajira	Riohacha	44001
Meta	Puerto Concordia	50450
Meta	Mapiripán	50325
Santander	Bucaramanga	68001
Sucre	Colosó	70204
Valle del Cauca	Buenaventura	76109

*Fuente: DNP- SDP y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2021*

Con relación a la medición para el criterio de víctimas de otros hechos victimizantes, 270 municipios tienen una alta capacidad de inversión, 188 presentan una situación crítica y 580 presentan bajos niveles de inversión en la población víctima. En este caso, 14 municipios cumplen con los tres criterios por lo que se consideran concernidos, lo que representa un aumento de 9 municipios con relación a los concernidos estimados en la vigencia anterior. En la Tabla 11 se relacionen estos 14 municipios, ubicados en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cesar, Chocó, La Guajira, Risaralda, Sucre, Tolima, y Valle del Cauca.

**Tabla 11. Resumen total de municipios concernidos población víctimas de otros hechos victimizantes por departamento.**

Departamento	Municipio	CodMunicipio
Antioquia	Buriticá	5113
Antioquia	Turbo	5837
Antioquia	Yondó	5893
Antioquia	Mutatá	5480
Caquetá	Valparaíso	18860
Cesar	Chiriguaná	20178
Chocó	Condoto	27205



Departamento	Municipio	CodMunicipio
Chocó	Isthmina	27361
Chocó	Bojayá	27099
La guajira	Riohacha	44001
La guajira	El molino	44110
Risaralda	Pereira	66001
Sucre	Colosó	70204
Valle del Cauca	Buenaventura	76109

*Fuente: DNP- SDP y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2021*

## 4.2. Departamentos

Los resultados muestran que hay seis (6) gobernaciones con alta capacidad de inversión, ocho (8) con situación crítica en desplazamiento y 19 con baja inversión en esta población. Sin embargo, no se identifican entidades concernidas, ya que ninguna de ellas reúne los tres criterios definidos.

Por otro lado, en materia de población víctima de otros hechos victimizantes se identifican seis (6) gobernaciones con alta capacidad de inversión, ocho (8) con situación crítica en materia de víctimas y 14 con baja inversión en esta población. Al igual que en materia de desplazamiento, ninguna entidad reúne los criterios para considerarse concernida. En consecuencia, en esta vigencia no se identifican entidades concernidas en materia de víctimas de otros hechos victimizantes.

## 5. Comparación concernidos 2020 y 2021

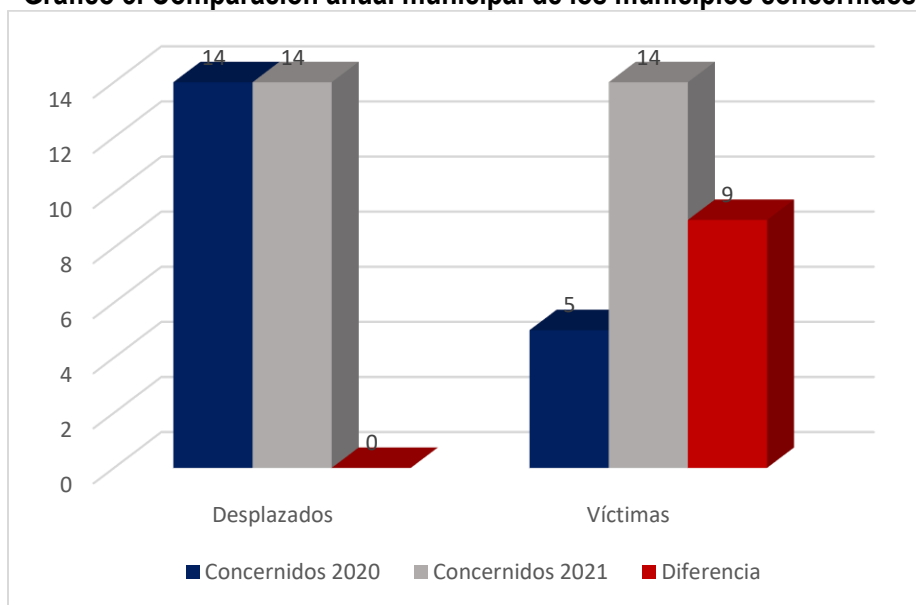
### 5.1 Municipios

Se observa que más entidades territoriales realizaron el reporte oportuno de la inversión en desplazamiento, lo que, aunado a la mejor gestión en términos de inversión en desplazamiento, se reflejó en el umbral definido. Sin embargo, esto no se tradujo en la reducción de municipios concernidos en materia de desplazamiento, ya que se mantuvo el mismo número de entidades concernidas. En cuanto a víctimas de otros hechos victimizantes, se observó un aumento en los municipios que no invirtieron lo suficiente en este rubro y por lo tanto se observa un aumento en 9 entidades concernidas.





Gráfico 3. Comparación anual municipal de los municipios concernidos



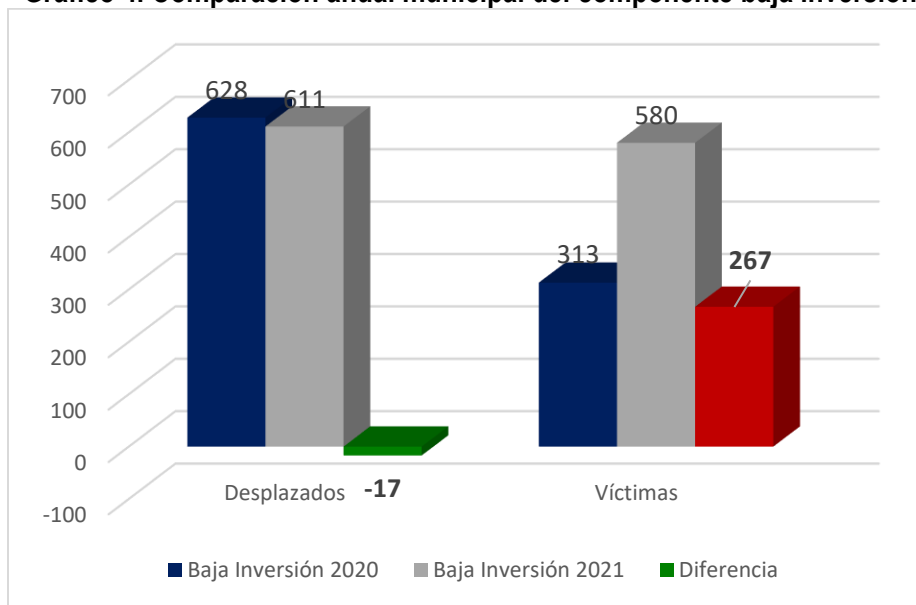
Fuente: DNP- GPE y DDFP y UARIV-SCNT y SRNI, 2020- 2021

Al igual que en la vigencia anterior, el componente de cumplimiento de responsabilidad tuvo resultados heterogéneos entre víctimas de otros hechos victimizantes y desplazados. Para el primero, se registró un aumento de 267 entidades con una baja inversión en esta población. Este componente fue el que presentó el mayor retroceso entre todos los demás y como resultado, es el más crítico con la mayor cantidad de municipios en situación de incumplimiento.

Para el análisis de desplazados, se observa que el cumplimiento de responsabilidades también es el criterio que más incumplen. Adicionalmente, para este grupo de población se observa una disminución en 17 entidades que presentan bajos niveles de inversión.



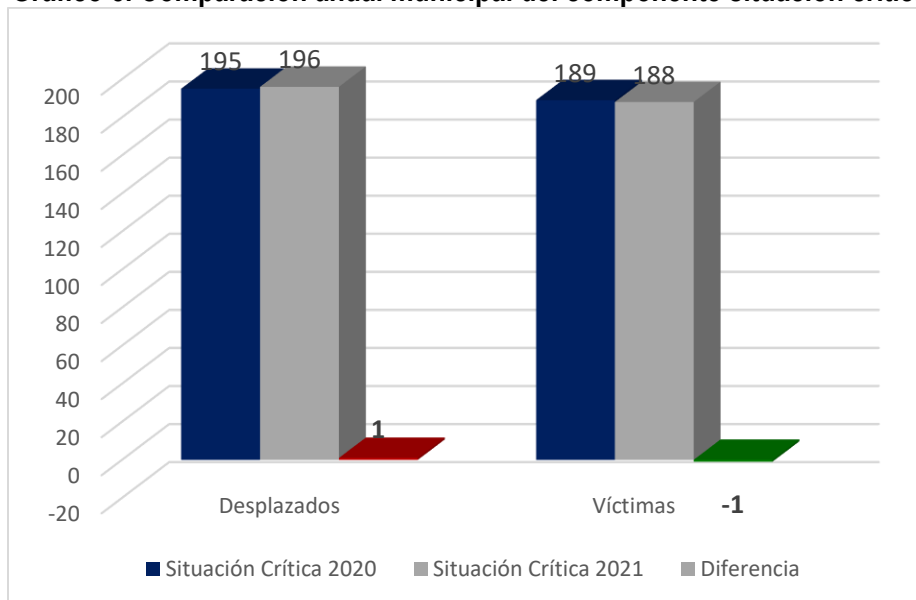
**Gráfico 4. Comparación anual municipal del componente baja inversión**



Fuente: DNP- GPE y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2020- 2021

Por su parte, el criterio de situación crítica de desplazamiento mostró un aumento, mientras que para víctimas de otros hechos victimizantes presentó una disminución frente a lo observado en la vigencia 2020. Asimismo, el ICI presentó un aumento frente a las entidades con capacidad de inversión. Esta información se observa en los gráficos 5 y 6.

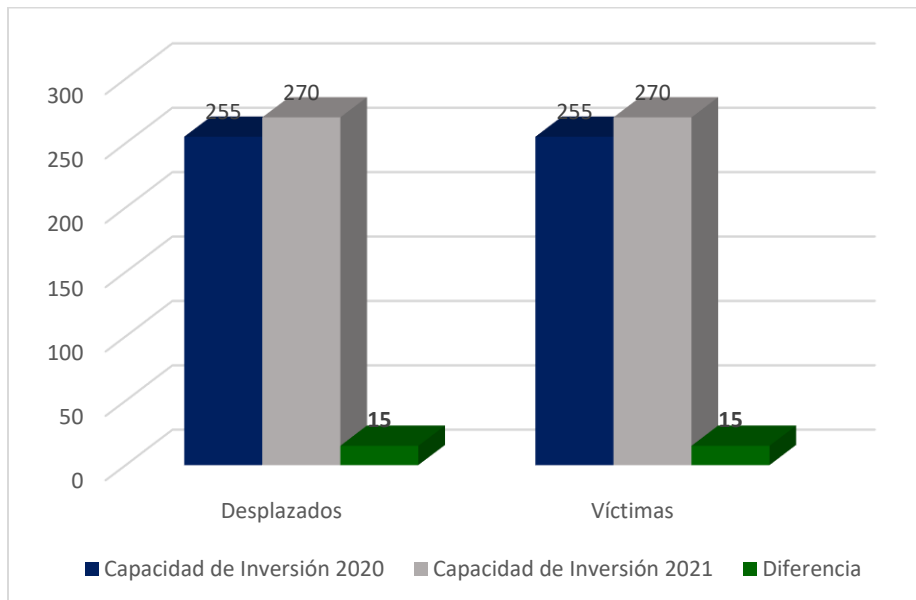
**Gráfico 5. Comparación anual municipal del componente situación crítica**



Fuente: DNP- GPE y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2019- 2020



**Gráfico 6. Comparación anual municipal del componente capacidad de inversión**



Fuente: DNP- GPE y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2020- 2021

Cuando se realiza la comparación de los municipios concernidos en las dos vigencias, se encuentra que solo dos (2) municipios para víctimas de otros hechos victimizantes y cinco (5) para desplazados vuelven a ser identificados en esta vigencia como concernidos y se listan en la Tabla 12. Como se observa, Colosó (Sucre) se encuentra concernido para las dos poblaciones.

**Tabla 12. Municipios concernidos durante las vigencias de 2020 y 2021**

Departamento	Municipio	CodMunicipio
<b>Victimas de otros hechos victimizantes</b>		
Sucre	Colosó	70204
Cesar	Chiriguaná	20178
<b>Desplazamiento</b>		
Antioquia	Buriticá	5113
Meta	Puerto Concordia	50450
Meta	Mapiripán	50325
Sucre	Colosó	70204

Fuente: DNP- SDP y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2020- 2021



El caso de los municipios identificados como concernidos en 2020 y que pasaron a no serlo en 2021 se explica principalmente por dos factores: (i) dejaron de tener capacidad de inversión; o (ii) aumentaron la inversión realizada en la población de interés o ambas. Por su parte, el componente de situación crítica presentó pequeñas variaciones en estas entidades territoriales. Los siguientes municipios dejaron de estar concernidos por aumentar su inversión en la población de interés, esfuerzo que debe ser reconocido: **Peque (Antioquia), Puerto Caicedo (Putumayo), Alejandría (Antioquia), Argelia (Antioquia), San Francisco (Antioquia), Yondó (Antioquia), Río Viejo (Bolívar), Cumbitara (Nariño), Barrancabermeja (Santander) y San Calixto (Norte de Santander)**. Esta información se presenta en la Tabla 13.

**Tabla 13. Comparación anual municipal del componente capacidad de inversión para los municipios que dejaron de ser concernidos**

				Desplazados			Víctimas		
	CodMunicipio	Departamento	Municipio	Situación Crítica 2021	Inversión baja 2021	ICI 2021	Situación Crítica 2021	Inversión baja 2021	ICI 2021
Víctimas y/o desplazad	5543	Antioquia	Peque	Si	Si	No	Si	Si	No
	86569	Putumayo	Puerto Caicedo	Si	No	Si	Si	No	Si
Desplazados	5021	Antioquia	Alejandría	Si	No	Si	No	No	Si
	5055	Antioquia	Argelia	Si	No	No	Si	No	No
	5652	Antioquia	San Francisco	Si	No	Si	Si	No	Si
	5893	Bolívar	Río Viejo	Si	No	No	Si	No	No
	13600	Nariño	Cumbitara	No	No	Si	No	No	Si
	20178	Arauca	Arauca	Si	No	No	Si	No	No
	52233	Santander	Barrancabermeja	Si	No	Si	Si	No	Si
	81001	Nariño	Los andes	Si	Si	No	Si	Si	No
	68081	Norte de Santander	San Calixto	Si	Si	No	Si	No	No

Fuente: DNP- SDP y DDFF y UARIV-SCNT y SRNI, 2020- 2021

En la tabla se muestra el listado de municipios concernidos en la vigencia anterior –2020- y el resultado de la aplicación de la metodología para la vigencia 2021 de estos. En las columnas se observa si el municipio cumple o no cumple cada uno de los criterios de identificación de una *entidad concernida*.

Bajo un escenario óptimo, un municipio mejora su desempeño en la metodología al no cumplir con alguno de los criterios, específicamente la baja inversión en población víctima, ya que indica que el municipio hace un esfuerzo por atender sus responsabilidades respecto de la atención a la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, se resaltan las variaciones observadas en los resultados entre las vigencias 2020 y 2021; es decir, aquellas condiciones que mejoraron y por las cuales dejaron de denominarse concernidos.



### **III. CONCLUSIONES**

- 1) Los municipios con la situación crítica de desplazamiento más grave son capitales o hacen parte de las trece (13) grandes ciudades del país, indicando que estas son las entidades donde los desplazados deciden reubicarse o retornarse.
- 2) Los municipios de entorno robusto, de manera congruente con su nivel de desarrollo, tienen en absoluto mayores recursos disponibles para inversión. Sin embargo, se observa que para la vigencia 2021, los recursos per cápita de estas entidades son inferiores en comparación con los demás entornos. El promedio de los ingresos por habitante de los municipios de los tres entornos es de \$2.035.319, aproximadamente \$319.414 más que la vigencia 2020.
- 3) Aproximadamente, uno de cada cuatro municipios no reporta ninguna inversión en población desplazada, presentándose un leve aumento del no reporte frente a la vigencia anterior. Por otro lado, 659 municipios omiten el reporte en víctimas de otros hechos victimizantes. Debido al alto subreporte y la baja inversión, este componente se mantiene como el más crítico y vinculante dentro de la fórmula.  
Se debe añadir que para este periodo el subreporte de los departamentos disminuyó levemente; sin embargo, se afecta la consistencia de la medición del componente de inversión en la población víctima -desplazada-.
- 4) La inversión promedio por per cápita equivale al 98% del monto de inversión por desplazado en los municipios de entorno temprano. Los municipios de entorno robusto invierten por desplazado, en comparación con los de entorno intermedio y temprano, aproximadamente el equivalente a 9 y 6 veces de los montos reportados por estas entidades respectivamente.
- 5) Los resultados muestran que, los municipios de entorno de desarrollo robusto presentan una inversión muy superior por desplazado y por víctima frente a los otros dos entornos. Vale la pena resaltar que los cortes para los municipios pertenecientes al entorno temprano e intermedio aumentaron la inversión por desplazado y víctima respecto de la vigencia pasada.
- 6) Con relación a la población desplazada, 28 municipios se identificaron como concernidos en esta vigencia, mientras que 25 municipios están concernidos con la población víctima de otros hechos victimizantes. Para los departamentos no se identificaron entidades concernidas.

### **IV. RECOMENDACIONES**

- 1) Dado el alto nivel de subreporte Categoría Víctimas 1 del FUT para desplazados, y con la necesidad de seguir incrementado el número de municipios que reportan inversión en población víctima de otros hechos victimizantes, lo que se traduce en mejores insumos para el ejercicio de la Fórmula Individualizadora, se recomienda retroalimentar semestralmente a las entidades territoriales cuando los reportes presenten alguna de las siguientes situaciones: (i) no reporte; (ii) envío de formulario vacío cuando la entidad tenga población desplazada; (iii) reporte en unidades



diferentes a miles de pesos; (iv) no reporte en conceptos básicos como salud y educación; e (v) inversión en desplazados superior al total de inversión del municipio.

- 2) El componente más crítico de la Fórmula continúa siendo la falta de inversión en población víctima de otros hechos victimizantes y desplazada. Por lo tanto, deben generarse acciones en los municipios que son identificados con un bajo nivel de inversión para que mejoren su gestión en la próxima vigencia.
- 3) El criterio de situación crítica es muy inflexible debido a que se asume que todas las víctimas son vulnerables y permanecen en esta situación por un tiempo indeterminado. Esto genera que no se pueda identificar del número total de víctimas que tiene un municipio, cuáles necesitan ser atendidos por los programas sociales del Estado, por cuánto tiempo y cuándo dejan de necesitarlo. Por esta razón, se recomienda -cuando sea posible- incluir el nivel de vulnerabilidad en la medición de este componente de la Fórmula.
- 4) Se recomienda establecer estrategias de apoyo personalizadas a las entidades territoriales que fueron identificadas como concernidas con la población desplazada o víctima en más de una vigencia. Estas asistencias deben atender los temas de atención a población desplazada (víctima), presupuesto, fuentes de financiamiento, formulación de proyectos y reporte de información para que las entidades territoriales que, teniendo una situación crítica en materia de desplazamiento (otros hechos) y que cuentan con recursos financieros, logren invertir los recursos necesarios para avanzar en la superación de dicha situación. Adicionalmente, realizar énfasis en los municipios de Buriticá (Antioquia), Puerto Concordia (Meta), Mapiripán (Meta), Chiriguaná (Cesar) y Colosó (Sucre) que han sido identificados como concernidos en más de una vigencia.
- 5) Recomendar a las entidades del orden nacional priorizar dentro de sus programas o proyectos aquellas entidades territoriales que están en una situación crítica de desplazamiento (otros hechos), no cuentan con capacidad de inversión y, realizan un esfuerzo presupuestal importante en la atención a la población víctima de desplazamiento (otros hechos).
- 6) Teniendo en cuenta la migración que ha venido desarrollando de la información fiscal territorial del FUT a CUIPO, se recomienda al Ministerio de Hacienda, a la Unidad para las Víctimas y al Ministerio del Interior, realizar un acompañamiento técnico a las entidades territoriales con el fin de fortalecer la capacidad de estos y garantizar la consistencia de la información reportada.
- 7) Se recomienda a la Unidad para las Víctimas revisar y garantizar la consistencia de la metodología de certificación de la contribución de las entidades al goce efectivo de los derechos de la población víctima con los resultados presentados en este informe.