



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACIÓN

PROCUREMOS
la paz

GUÍA VÍCTIMAS

Guías de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado por parte del Ministerio Público.

Asistencia y Atención Humanitaria

Guías Integrales de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas

Asistencia y Atención Humanitaria

Diciembre de 2020

Procuraduría General de la Nación - República de Colombia

<https://www.procuraduria.gov.co>

Dirección y Supervisión:

Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Autores

Procuraduría General de la Nación

Fundación Ideas para la Paz

© Procuraduría General de la Nación (PGN), 2020

© Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2020

Diseño y Diagramación:

QUID DESIGN SAS

Foto portada:

Ministerio del Interior, Alejandra Parra

Impreso por Zetta

Impreso en Bogotá D.C., Colombia.

ÍNDICE

Pág. 4	Pág. 5	Pág. 7	Pág. 24	Pág. 32
La GUÍA: objetivos y estructura	¿Por qué?	¿Qué?	¿Cómo?	Referencias Normativas y jurisprudenciales
		7	24	
		10	25	
		22	26	
			32	
		La Política Pública de Víctimas	Orientaciones sobre el proceso de inscripción RUV	
		Atención y asistencia	¿Cómo se identifican las carencias?	
		Marco normativo	Ruta Única de Asistencia y Atención	
			Acción Estratégica del Ministerio Público	

La GUÍA: objetivos y estructura

La Procuraduría General de la Nación presenta la serie de Guías de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado elaboradas por la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz. Su propósito es brindar herramientas a los funcionarios del Ministerio Público que les permitan fortalecer la capacidad de vigilancia preventiva y de control a la gestión, a partir de la comprensión de la Ley 1448 de 2011, y para este módulo, de Asistencia y Atención Humanitaria.

La guía está estructurada en cuatro grandes secciones.



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE PARA LAS FUNCIONARIAS (OS) DEL MINISTERIO PÚBLICO?

El restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado es fundamental para la construcción de la paz en Colombia y requiere del esfuerzo, apoyo y acompañamiento del Estado, la ciudadanía, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Por mandato legal¹, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo

deben hacer seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas de la Ley de Víctimas.

Las entidades que componen el Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y personerías) vigilan que se garanticen los derechos de las víctimas y velan por el buen desempeño de los servidores públicos y el manejo transparente de los recursos.

¹ Art. 201 de la Ley 1448 de 2011 sobre "Mecanismo de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley".

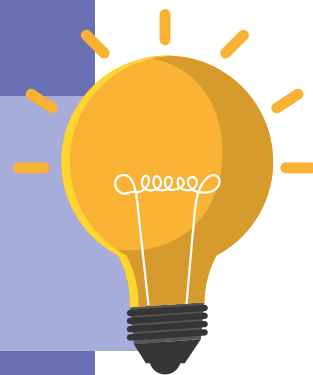
La Procuraduría General de la Nación, bajo el liderazgo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz², coordina el seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas, en ejercicio de su función preventiva³ de control a la gestión pública. Este incluye la vigilancia al diseño normativo de esta política, la participación en las diferentes instancias del orden nacional y territorial, así como su implementación a través de planes, programas y proyectos.

La asistencia, que incluye la atención y la ayuda humanitaria, es central en el proceso de restablecimiento de derechos en los momentos posteriores a la ocurrencia del hecho victimizante. El Ministerio Público como autoridad que interviene en las diligencias iniciales, está obligado a suministrar información de todos los aspectos jurídicos, asistenciales, terapéuticos, u otros relevantes relacionados con el caso, desde el inicio de la actuación. Desde su competencia, el funcionario público juega un rol fundamental para incidir en el cumplimiento de las medidas de asistencia por parte de las entidades responsables a nivel nacional y territorial.

Invitamos a todos los funcionarios del Ministerio Público, del orden territorial y nacional, a apropiarse esta guía y su metodología de seguimiento para fortalecer sus capacidades operativas. La Guía les permitirá mejorar la toma de decisiones en el ejercicio del control público con respecto a la materialización de una reparación integral y efectiva para las víctimas y la garantía de sus derechos.

² La Procuraduría Delegada para el Seguimiento de Paz se creó a través del Decreto 1511 de 2018 y se le definen funciones a través de la Resolución 260 de 2019. Las funciones preventivas y de seguimiento a la política pública de víctimas se asignan a partir del Decreto 2246 de 2011, la Resolución 437 de 2013, la Resolución 399 de 2015 y las posteriores en relación con el seguimiento al Acuerdo de Paz: Resolución 099 de 2017 y la Resolución 483 de 2017.

³ Decreto Ley 262 de 2000.



¿QUÉ?

La Política Pública de Víctimas



Con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano cuenta con un instrumento normativo para regular la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Esta Ley establece para el Ministerio Público la obligación de suministrar información de asesoría y apoyo, así como el diligenciamiento del formulario de registro de víctimas, que es la puerta de entrada para acceder a las medidas de asistencia y reparación.

Este marco legal que da origen a la política pública para la prevención, protección, atención, asistencia y reparación

⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 3. Víctimas.

integral, es el resultado de un ejercicio democrático que incluyó diversas voces de la sociedad civil, de sectores políticos y la deliberación del Gobierno nacional y el Congreso de la República. Con la expedición de la Ley se reconoció la existencia del conflicto armado interno y, en consecuencia, a los individuos, familias o colectividades que “hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”⁴.

La política pública para las víctimas del conflicto armado interno se implementa a través de cinco componentes:

- (i) **prevención; protección y garantías de no repetición;**
- (ii) **atención y asistencia;**
- (iii) **reparación integral, con medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición;**
- (iv) **verdad y**
- (v) **justicia.**



Asimismo, está formulada sobre los siguientes ejes transversales y principios:

- Participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley, planes, proyectos y programas, garantizando que dispongan de los medios e instrumentos para la elección de representantes, acceso a información y espacios de participación.
- Enfoque diferencial: la política de víctimas reconoce la existencia de poblaciones con características particulares en función de su género, edad, origen étnico, situación de

discapacidad y orientación sexual. Este enfoque se aplica a las distintas medidas.

- Sistemas de información y caracterización de las víctimas y de los hechos victimizantes que permitan la focalización y priorización de la implementación de la política de víctimas.
- Articulación Nación-Territorio: la ejecución de la política de víctimas implica la aplicación eficiente de los principios de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia entre las entidades nacionales y territoriales para la formulación y ejecución de planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones.

- Enfoque étnico: conforme a la especial protección constitucional de los pueblos y comunidades étnicas, en los decretos con fuerza de ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, se establece de manera diferencial el marco normativo para garantizar los derechos de las víctimas pertenecientes a estos pueblos y comunidades.

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional efectiva, la ley creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), conformado por todas las entidades públicas nacionales y territoriales, las mesas de participación efectiva de víctimas y organizaciones que participen en las diferentes acciones de atención y reparación de las víctimas. El principal objetivo del SNARIV es articular y coordinar políticas, planes, programas, recursos humanos y presupuestales, y actividades para garantizar los derechos a las víctimas del conflicto armado en cada uno de los componentes de la política pública de atención y reparación integral. La función de coordinación del SNARIV está a cargo de la Unidad para las Víctimas.

En cumplimiento de la política de víctimas, las administraciones departamentales y municipales, de acuerdo con sus competencias y lo que establece la Ley 1448 de 2011, deben proveer de bienes y servicios de manera prioritaria a las víctimas, según sus necesidades, para que puedan superar su condición de vulnerabilidad. De igual forma, es indispensable que se garantice el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, Mesas de Víctimas, Subcomités Temáticos y/o Mesas de Restitución y demás instancias de articulación para el adecuado desarrollo y efectivo seguimiento de las acciones que se emprendan en el marco de esta política.

Atención y asistencia⁵

1. ¿En qué consiste la atención?

Es la acción de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación.

Existen diferentes esquemas y canales a través de los cuales las entidades del SNARIV atienden a las víctimas, con el fin de brindar una respuesta oportuna e integral a sus solicitudes. Estos canales son: presencial, telefónico, virtual y escrito.

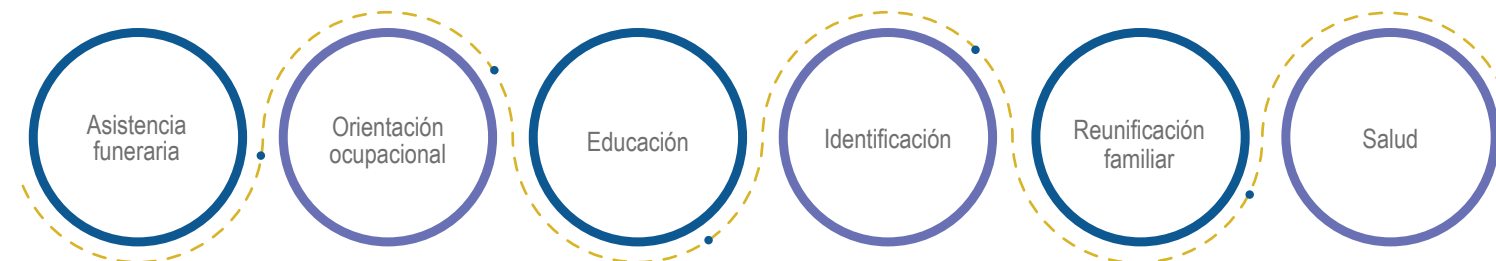
2. ¿En qué consiste la asistencia?

Es el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política.

Las medidas para la asistencia a las víctimas del conflicto son:



Otras medidas de asistencia:



⁵ Artículo 49 de la Ley 1448 de 2011.

3. ¿Quién tiene derecho a las medidas de asistencia?

Se consideran víctimas, para los efectos de la Ley 1448 de 2011, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño, al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para impedir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.

a. ¿A qué tienen derecho?

Las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo con las necesidades que guarden relación con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia,

transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Las víctimas de los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual recibirán asistencia médica y psicológica especializada de emergencia.

b. ¿Cuáles son las entidades responsables?

Las entidades territoriales en primera instancia, la Unidad para las Víctimas y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) subsidiariamente, deberán prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

La Unidad para las Víctimas deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el SNARIV para garantizar la ayuda humanitaria. Esta última podrá ser prorrogada, siempre que se demuestre que la víctima no ha superado la situación de gravedad y urgencia.

4. Atención a las víctimas de desplazamiento forzado

a. ¿Quién es una víctima de desplazamiento forzado?

Se entenderá que es víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011⁶.

⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 60, parágrafo 2º.

b. ¿Cuáles son las etapas previstas para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado?

Para la atención humanitaria de las víctimas de desplazamiento forzado se establecen tres fases o etapas. Las etapas varían según su temporalidad y el contenido de dicha ayuda, según la evaluación cualitativa de la condición de vulnerabilidad de cada víctima de desplazamiento que se realice por el punto competente.



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. La entidad territorial de nivel municipal, receptora de la población en situación de desplazamiento, proporciona esta ayuda. 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 (RUV).

Las personas que presenten la declaración de que trata el artículo 61 de la Ley 1448 de 2011, y cuyo hecho que dio origen al desplazamiento haya ocurrido dentro de los tres (3) meses previos a la solicitud, pueden acceder a esta ayuda humanitaria.

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 estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda puede incluir los siguientes componentes: alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, transporte de emergencia, alojamiento transitorio, y atención médica y psicológica de emergencia⁷.

⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.4.1.

Atención Humanitaria de Emergencia

Es aquella que entrega la Unidad para las Víctimas a la población desplazada incluida en el RUV, que se encuentre dentro de su primer año de desplazamiento o cuando, de acuerdo con el análisis de su situación actual, se identifique un alto grado de necesidad y urgencia respecto de los componentes de la subsistencia mínima⁸.

Atención Humanitaria de Transición

Es aquella que entrega la Unidad para las Víctimas a las personas en situación de desplazamiento forzado incluida en el RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año, contado a partir de la declaración y que, de acuerdo con el análisis de su situación actual, se les identifiquen carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación.

El ICBF deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar la alimentación de los hogares en situación de desplazamiento. De igual forma, la Unidad para las Víctimas y los entes territoriales adoptarán las medidas conducentes para garantizar el alojamiento temporal de la población en situación de desplazamiento.

⁸ La subsistencia mínima "tiene como fin constitucional brindarle a la población desplazada asistencia para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública" (Sentencia 317 de 2009, Corte Constitucional).

Atención en el proceso de retorno y reubicación

¿En qué consiste la asistencia y atención humanitaria en los procesos de retornos y reubicaciones?

Las víctimas de desplazamiento forzado que decidan voluntariamente retornar o reubicarse, procurarán permanecer en el sitio que hayan elegido, bajo condiciones de seguridad favorables, para que el Estado garantice efectivamente el goce de los derechos y la atención integral, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento⁹.

La Unidad para las Víctimas deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el SNARIV para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en relación con los siguientes derechos¹⁰:


⁹ Ley 1448 de 2011. Artículo 66.


¹⁰ Ley 1448 de 2011. Artículo 66. Párrafo 1°.



¿Cuáles son los componentes de atención humanitaria para la población desplazada?

La atención humanitaria¹¹ tiene seis componentes a los cuales tienen acceso las víctimas de desplazamiento forzado para mitigar y suplir sus carencias derivadas de este hecho victimizante y garantizar su derecho a la subsistencia mínima. Dicho acceso puede darse por los propios medios de las víctimas y/o a través de los programas ofrecidos por el Estado¹².


 Alojamiento temporal: incluye saneamiento básico, artículos de aseo y utensilios de cocina, auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos.

 Alimentación: incluye alimentos en especie, auxilios monetarios, medios canjeables restringidos o estrategias de comida servida, garantizando los mínimos nutricionales de la totalidad de los miembros del hogar¹³.


¹¹ Ley 1448 de 2011. Artículos 62, 64 y 65.

¹² Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.5.1.5.

¹³ Decreto 1084 de 2015. El artículo 2.2.6.5.2.1. menciona los mecanismos de alojamiento digno y alimentación de la estrategia masiva de la atención humanitaria inmediata.

 Servicios médicos y acceso a salud: incluye servicios específicos para la salud sexual y reproductiva.

 Vestuario.

 Manejo de abastecimientos: son las acciones que el Gobierno realiza de manera efectiva para proveer los componentes mencionados, en los ámbitos nacional y local, teniendo en cuenta las necesidades particulares de los grupos de especial protección constitucional.

 Transporte de emergencia: lo proveen las alcaldías municipales durante la etapa de atención inmediata.

5. Medidas de asistencia y atención para víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado

a. Atención 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 estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho.

Esta ayuda debe incluir los siguientes componentes: alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, transporte de emergencia, alojamiento transitorio, y atención médica y psicológica de emergencia¹⁴.

b. Ayuda Humanitaria de Emergencia

Para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, la Unidad para las Víctimas debe implementar una escala de medición de la afectación de los hechos victimizantes y calcular los componentes de la ayuda humanitaria. Para hacerlo se deben tener en cuenta las siguientes variables¹⁵.

¹⁴ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.4.1.

¹⁵ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.4.3.



c. Asistencia Funeraria

Las entidades territoriales pagarán los gastos funerarios, con cargo a sus presupuestos y sin intermediarios, a las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, siempre y cuando no cuenten con recursos para sufragarlos. En caso de que la víctima fallezca en un municipio distinto a su lugar de residencia, los municipios donde ocurrió el deceso y aquel en el que la víctima residía deben pagar los costos funerarios y de traslado¹⁶.

En el proceso de entrega de cuerpos o restos se deberán incluir en los gastos funerarios, aquellos correspondientes al desplazamiento, hospedaje y alimentación de los familiares de las víctimas de desaparición forzada, en los casos de que no cuenten con recursos para pagar estos gastos (según los criterios que define la Unidad para las Víctimas). Esta disposición aplica para los familiares, cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, y familiar en primer grado de consanguinidad o civil¹⁷.

¹⁶ Ley 1448 de 2011. Artículo 50

¹⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.3.4.

d. Educación

Las autoridades educativas deben adoptar las medidas necesarias para asegurar a las víctimas el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de preescolar, básica y media, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para pagarlos. Si no es posible el acceso a establecimientos oficiales, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas.

Las instituciones de educación superior¹⁸, en el marco de su autonomía, deben establecer los procesos de selección, admisión y matrícula que posibiliten a las víctimas, el acceso a los programas académicos que hagan parte de su oferta, especialmente mujeres cabeza de familia y adolescentes y población en condición de discapacidad¹⁹.



¹⁸ Incluye instituciones técnicas profesionales, tecnológicas, universitarias o escuelas tecnológicas de naturaleza pública

¹⁹ Ley 1448 de 2011. Artículo 51.

e. Salud

Las víctimas que el Ministerio de Salud identifique como no afiliadas, serán reportadas a la entidad territorial de manera inmediata para que se proceda a su afiliación a la Entidad Promotora de Salud (EPS) del Régimen Subsidiado. Las víctimas beneficiarias de dicho régimen podrán escoger libremente la entidad (que tenga presencia regional) de su preferencia. La aplicación de la encuesta SISBÉN por parte de la entidad territorial, permitirá establecer cuáles víctimas son beneficiarias del régimen subsidiado.

Si no se ha realizado la afiliación después de tres (3) meses del reporte del Ministerio de Salud, la víctima será afiliada inmediatamente a la EPS de naturaleza pública del orden nacional. Si dicha EPS no cuenta con cobertura en la zona donde reside la víctima, se realizará la afiliación a la EPS con el mayor número de afiliados²⁰.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social²¹, debe diseñar y/o ajustar el protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial con la participación de los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este diseño debe tener en cuenta las necesidades específicas de la víctima, el hecho victimizante, y las consecuencias de este sobre las víctimas. El protocolo debe además contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las redes de servicios de salud y otras redes definidas por la Unidad para las Víctimas que presten asistencia a las víctimas²². Adicionalmente, se debe tener en cuenta la actualización de los planes de beneficios²³.

²⁰ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.1.1.

²¹ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.1.2.

²² Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.1.2.

²³ Ley 1438 de 2011.



Todas las instituciones hospitalarias, públicas o privadas, del territorio nacional que prestan servicio de salud, tienen la obligación de brindar atención de emergencia de manera inmediata a las víctimas que la requieran. Esta atención es obligatoria, independientemente de la capacidad socioeconómica de las víctimas, y no se les puede exigir algún tipo de condición previa para su admisión. Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria incluyen²⁴:

- Hospitalización.
- Material médico-quirúrgico, osteosíntesis, órtesis y prótesis, conforme con los criterios técnicos que fije el Ministerio de salud y Protección Social.
- Medicamento.
- Honorarios médicos.
- Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas.
- Transporte.
- Examen de VIH SIDA y de ETS, en los casos en que la persona haya sido víctima de acceso carnal violento.
- Servicio de interrupción voluntaria del embarazo en los casos permitidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y/o la ley, con absoluto respeto de la voluntad de la víctima.
- La atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.

²⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 53.



6. Otras medidas de asistencia

a. Identificación

La Registraduría Nacional del Estado Civil deberá expedir el documento de identidad de las víctimas y sus familiares, incluidas en el RUV, que no cuenten con dicho documento, ya sea porque nunca lo han tenido o porque lo han extraviado²⁵.

b. Orientación ocupacional y formación técnica

El SENA deberá abrir programas de formación y capacitación para víctimas del conflicto, a partir de la identificación de sus capacidades y habilidades²⁶.

c. Reunificación Familiar

El ICBF, la Unidad para las Víctimas y el respectivo Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT), deben facilitar la reunificación inmediata de uno o más miembros de una familia que se hayan separado por causa del evento de desplazamiento forzado –masivo o individual–, procurando al núcleo familiar las condiciones de dignidad, integridad física, psicológica y moral²⁷.

²⁵ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.3.10. y 2.2.11.6.2.

²⁶ Artículo 2.2.6.6.2. Decreto 1084 de 2015.

²⁷ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.11.5.1.sección 5.2.3.



d. Atención psicosocial

Los entes territoriales deben adoptar los lineamientos del programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas (PAPSIVI)²⁸, definido como el conjunto de procesos articulados de servicios que tienen la finalidad de favorecer la recuperación o mitigación de los daños psicosociales generados a las víctimas, sus familias y comunidades, como consecuencia de las graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Mediante la atención psicosocial se facilitan estrategias que dignifiquen a las víctimas, respetando el marco social y cultural en el que han construido sus nociones de afectación, sufrimiento, sanación, recuperación, equilibrio y alivio²⁹.

e. Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social

Son espacios para las víctimas, sus familiares y su red de apoyo, desarrollados en los Centros de Encuentro y Reconstrucción del Tejido Social (CRAV) para integrar procesos de acompañamiento grupal y comunitario. En estos centros se llevan a cabo las acciones de articulación de los componentes del PAPSIVI³⁰.

²⁸ Ley 1448 de 2011. Artículo 174.

²⁹ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.7.5.2. y MSPS (2017) Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado En el marco del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI, p. 10.

³⁰ Decreto 1084 de 2015. Artículos 2.2.7.5.5. y 2.2.7.5.6.

7. ¿En qué momento deja la víctima de recibir ayuda humanitaria?

Las víctimas dejan de recibir ayuda humanitaria cuando³¹ “de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente manifiesten que no presentan carencias en subsistencia mínima”. Estas personas serán catalogadas con “Ausencia de Carencias en la Subsistencia Mínima” y no serán tenidas en cuenta para calcular el monto de entrega de atención humanitaria del hogar.

La normatividad también establece que las víctimas dejan de recibir ayuda humanitaria cuando se determina la ausencia de carencias derivadas del hecho victimizante, como resultado del proceso de identificación de carencias.

³¹ Resolución No. 1645 del 16 de mayo de 2019. Artículo 12

Marco normativo y jurisprudencial



Sentencia T-025 de 2004
 Por medio de la cual la Corte Constitucional declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación del desplazamiento forzado.

Auto 119 de 2013
 Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de registro y se dictan las medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia.

Auto 373 de 2016
 Evaluación de los avances, estancamientos y/o retrocesos en la protección y atención a la población desplazada por la violencia generalizada y el conflicto armado, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011.

¿CÓMO?

Orientaciones sobre el proceso de inscripción en el Registro Único de Víctimas (RUV)

El Ministerio Público tiene a su cargo la recepción de las declaraciones de las víctimas. Es importante que la persona, al momento de rendir su declaración, informe sobre la composición de su núcleo familiar: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres gestantes o lactantes.

Lo anterior, por cuanto dichas personas tienen derecho a acceder de manera prioritaria a las medidas establecidas en la Ley de Víctimas. Si la víctima es menor de edad, la declaración debe presentarse con el acompañamiento de sus padres, tutores o curadores. Adicionalmente, es necesario cerciorarse de que la víctima realice la declaración sobre la totalidad de los hechos victimizantes por los que ha sido afectada.

En los casos de declaraciones por hechos recientes no mayores a 3 meses de ocurridos, el funcionario que toma la declaración debe cerciorarse de remitir a la víctima a la entidad territorial para que adopte las medidas que sean de su competencia³².

³² Ley 1448 de 2011. Artículos 61 y 155.

Las entidades encargadas de tomar la declaración acogerán de forma progresiva las actualizaciones tecnológicas que permitan recibir la declaración, de acuerdo con los principios que orientan la actuación de la administración pública, según los lineamientos dados por la Unidad para las Víctimas.

Los servidores públicos deben informar de manera pronta, completa y oportuna a quien pueda ser víctima, sobre la totalidad de sus derechos y el trámite que deben surtir para exigirlos.

Las entidades y los servidores públicos que reciban solicitudes de registro tendrán las siguientes responsabilidades.

- i. Garantizar que las personas que solicitan la inscripción en el RUV sean atendidas de manera preferente y orientadas de forma digna y respetuosa, desde una perspectiva de enfoque diferencial.
- ii. En caso de solicitudes de registro tomadas en físico, diligenciar correctamente, en su totalidad y de manera legible, el formato o herramienta establecidos por la Unidad para las Víctimas, desde una perspectiva de enfoque diferencial.
- iii. Disponer de los medios tecnológicos y administrativos para la toma de la declaración. Remitir el original de las declaraciones tomadas en físico, el siguiente día hábil a la toma de la declaración al lugar que la Unidad para las Víctimas designe³³.

³³ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.2.3.5.

¿Cómo se identifican las carencias?

Las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, y de la subsistencia mínima de los hogares de desplazamiento forzado, se identifican y clasifican en tres niveles según los siguientes criterios³⁴:

1. Carencia extrema: en el hogar se identifican carencias no mitigables en los componentes de alojamiento temporal o alimentación, por factores o características que limitan o ponen en algún grado de riesgo la subsistencia mínima de sus integrantes.
2. Carencia grave: se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación, poniendo en riesgo o amenazando el derecho a la subsistencia mínima.
3. Carencia leve: se identifican en el hogar factores derivados del desplazamiento forzado, que en menor medida limiten o puedan limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación, incluidos en el derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.

4.

Ausencia de carencias derivadas del hecho victimizante: se entenderá que hay ausencia de carencias en tres casos.

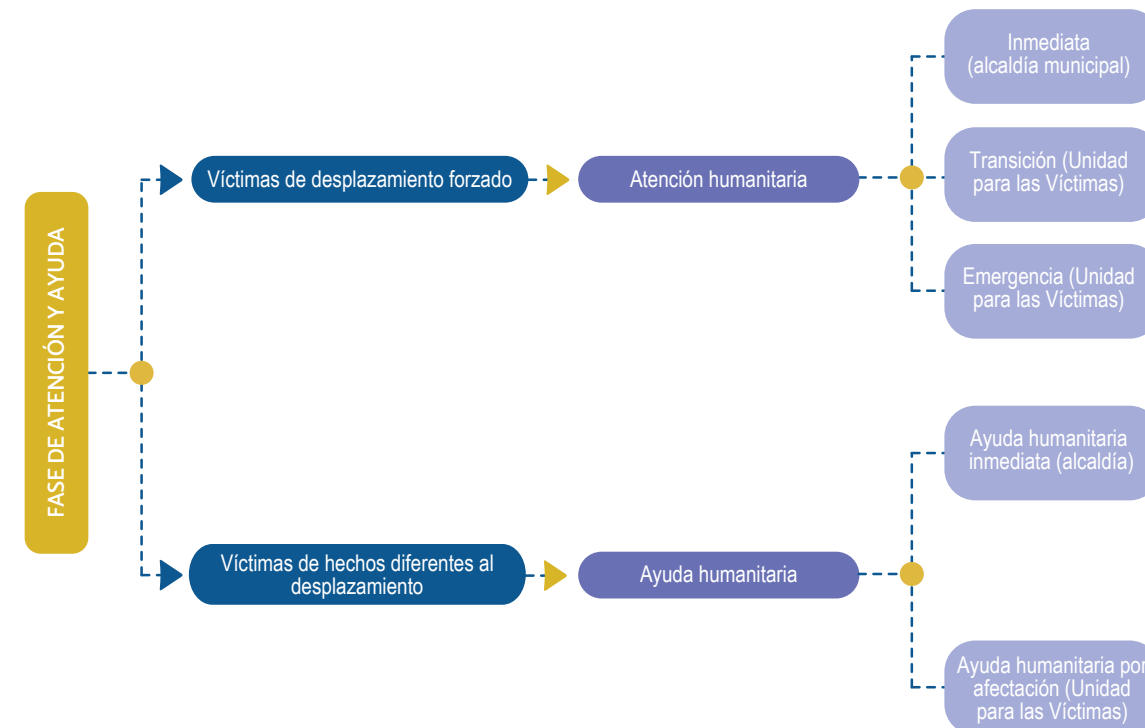
- Cuando en el hogar no se identifican factores que limitan o pueden limitar el goce de los componentes de alojamiento temporal o alimentación incluidos en el derecho a la subsistencia mínima de sus miembros.
- Cuando todos los integrantes del hogar manifiesten de manera voluntaria, libre, espontánea y consciente que consideran que este no presenta carencias a la subsistencia mínima.
- Cuando estos factores, de estar presentes en el hogar, no guarden una relación de causalidad directa y/o no sean consecuencia del desplazamiento forzado.



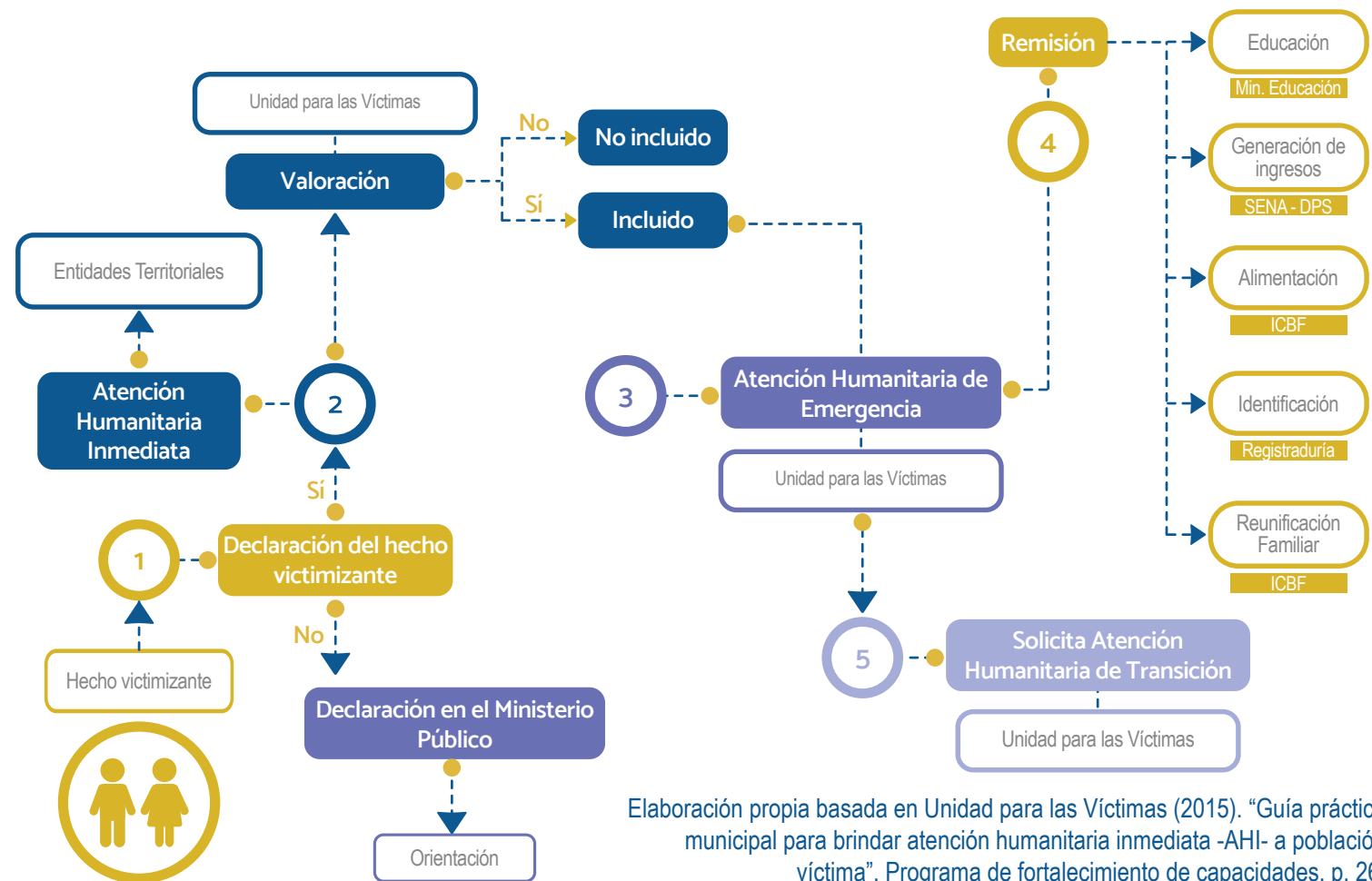
³⁴ Resolución 1645 de 2019, Artículo 7.

Ruta Única de Asistencia y Atención

La atención y la ayuda humanitaria pueden ubicarse dentro de la Ruta Única de Asistencia y Atención propuesta en la política pública de víctimas (Conpes 3726 de 2012) como se presenta en el siguiente gráfico.



Elaboración propia basada en Unidad para las Víctimas (2015). "Guía práctica municipal para brindar atención humanitaria inmediata -AHI- a población víctima". Programa de fortalecimiento de capacidades. p. 22.



Cuadro comparativo: tipos de ayuda, atención y asistencia humanitaria





Enfoque diferencial

Este enfoque reconoce que hay poblaciones con características particulares que, debido a su diversidad étnica, generacional, discapacidad, de género y orientación sexual, poseen necesidades diferentes, se encuentran en mayores grados de vulnerabilidad, y se reconocen como sujetos de especial protección constitucional. Frente a estos grupos de personas, es necesaria la prestación de un servicio ajustado, adaptado, especializado, coordinado o diferenciado, de acuerdo con las particularidades específicas de cada persona.

Las medidas de protección, ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral deben adoptar criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grados de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales³⁵. La atención a las víctimas debe reconocer las características particulares de cada población, adoptando pautas que reconozcan esas diferencias, y que contribuyan a eliminar los esquemas de discriminación y marginación que pudieron causar los hechos victimizantes.

³⁵ Ley 1448 de 2011. Artículo 13.



Acción estratégica del Ministerio Público

Generalidades

De acuerdo con los artículos 275 y 277 de la Constitución Política de 1991, el Ministerio Público es un órgano de control autónomo bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Lo integran la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales y la Procuraduría. Los tres organismos deben hacer un seguimiento, según sus competencias, a la implementación de la política pública de víctimas y garantizar los derechos que esta persigue.

La Procuraduría General de la Nación ejerce su función preventiva para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión

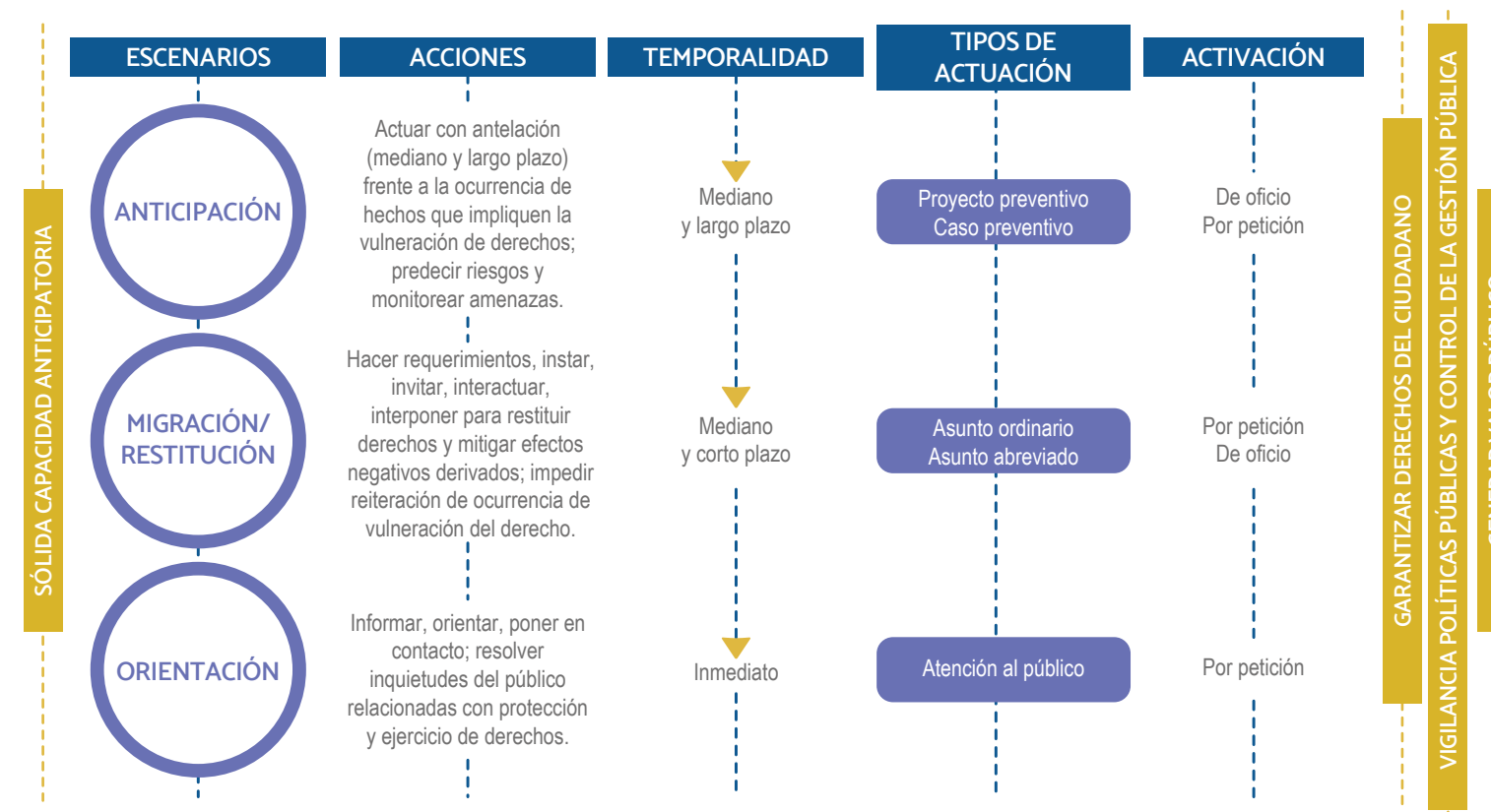
de las entidades responsables de implementar las políticas públicas, para detectar riesgos, identificar fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración y en la ejecución de responsabilidades y recursos asignados³⁶, que puedan afectar la garantía de derechos constitucionales.

³⁶ La Resolución 132 de 2014 establece los lineamientos de la función preventiva. Estos lineamientos se compilan en: Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Actuaciones preventivas

El modelo operativo de la función preventiva recoge un conjunto de elementos contenidos en tres escenarios: anticipación, mitigación/restitución y orientación. A partir de estos se definen acciones, temporalidades, tipos de actuación y procedimientos de activación -ver gráfica-.

El Ministerio Público puede adoptar determinados tipos de actuación, según el escenario que identifique en el seguimiento a un componente o medida de la política pública de víctimas. Si identifica hechos que aún no se han materializado se encuentra en un escenario de anticipación, cuya actuación se define en el mediano y largo plazo, con proyectos y casos preventivos, activados por medio de oficios o peticiones.



Basado en el Modelo operativo de la Función preventiva. PGN (2013), Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación - Instrumentalización. Economía Urbana Ltda. Bogotá: Taller de Ideas & Diseños. P. 16.



En caso de identificar afectaciones negativas a derechos, el Ministerio Público define sus actuaciones para el mediano y corto plazo, en el escenario de mitigación del daño y/o restitución del derecho vulnerado, a través de asuntos ordinarios o abreviados, activados por derecho de petición u oficio. Por último, tiene el rol de informar, resolver inquietudes y orientar al público sobre el ejercicio de derechos. Esta actuación es de carácter inmediato y se realiza por peticiones.

Seguimiento del Ministerio Público

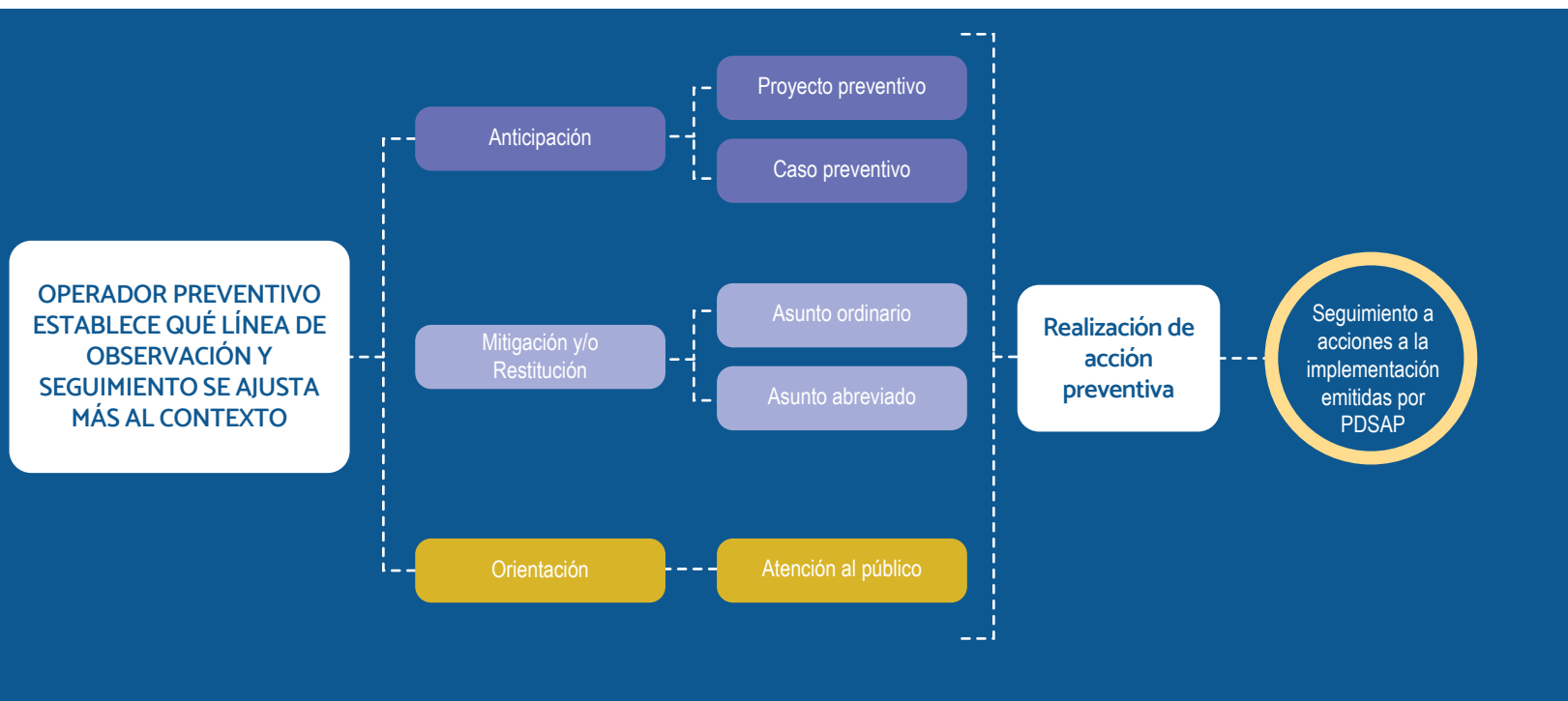
De acuerdo con el Modelo de Gestión de la Función Preventiva, la Procuraduría establece que los Operadores Preventivos³⁷ son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación de esta naturaleza.

A continuación, se presentan los pasos que puede tomar el operador preventivo, para ejercer una vigilancia y control de la Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno.

1. El operador debe establecer qué línea de observación y seguimiento se ajusta al contexto que está examinando (resultados, institucionalidad, PQRS de la ciudadanía y riesgos de corrupción y mala administración).
2. A partir de los escenarios contemplados en el modelo (prevención, mitigación/restitución y orientación), el operador preventivo debe activar un tipo de actuación de oficio o a petición de un sujeto de derechos, según corresponda.
3. El operador debe definir si el tipo de actuación que implementará es un asunto abreviado u ordinario, un proyecto preventivo o un caso preventivo.
4. La activación de estos tipos de actuación se realiza con la lectura que se haga del contexto al cual se le está haciendo seguimiento, y según lo definido en la instrumentalización del modelo de gestión de la función preventiva (por petición o de oficio).
5. En el marco del proceso de seguimiento a acciones para la implementación emitidas por la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, el operador continuará el ejercicio a través de cada etapa para generar y orientar actuaciones preventivas para la notificación y seguimiento a las recomendaciones hasta su cierre.

³⁷ Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.

Paso a paso para la actuación de los operadores preventivos



La siguiente gráfica relaciona una serie de actividades, con el tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario para responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación de la política pública.

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Asistir a audiencias y actos oficiales y participar en eventos externos que permitan recoger información relevante para el seguimiento a la PP de Víctimas.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a funcionarios públicos con la Guía y otros insumos sobre el seguimiento a la PP de Víctimas que incluya enfoques de género y étnico y cómo incorporarlos en su labor.	✓	✓	✗	✗	✗
Capacitar a la ciudadanía y promover su control social al cumplimiento de la PP de Víctimas, que incluya enfoques de género y étnico.	✓	✓	✗	✗	✓
Consultar y analizar bases de datos de los sistemas de información y reporte, sobre la garantía de derechos y el desempeño de entidades responsables de implementar los puntos de la PP de Víctimas, y realizar investigaciones y análisis relacionados.	✓	✓	✓	✓	✓
Incorporar los enfoques diferenciales, de género y étnico dentro del seguimiento, incluyendo poblaciones priorizadas como mujeres cabeza de familia, adultos mayores y personas con discapacidad en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✓

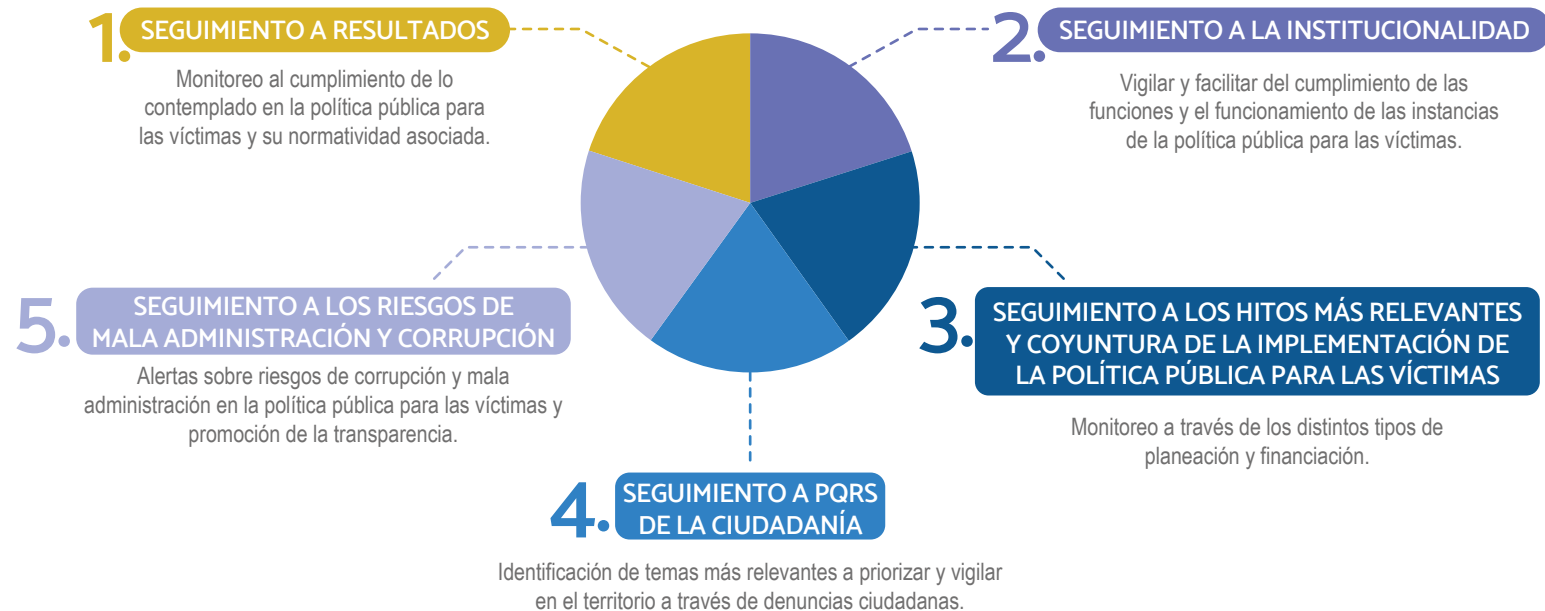
ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN

ACCIÓN PREVENTIVA	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✓
Presentar y participar en iniciativas de carácter legal y de proyectos de actos administrativos para mejorar el desempeño de la administración pública en torno al cumplimiento de la PP de Víctimas.	✓	✓	✗	✗	✗
Reportar y ejercer una labor de asesoría y orientación para ciudadanos que requieran información sobre asuntos relacionados con la PP de Víctimas y las entidades a las cuales deben dirigirse, para garantizar el cumplimiento de derechos.	✗	✗	✗	✗	✓
Realizar visitas de control a las entidades (verificaciones in situ) en el marco de distintos tipos de actuación y sobre aspectos que son de interés para el Ministerio Público para identificar amenazas que puedan obstruir el logro de objetivos establecidos en la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✗
Presentar derechos de petición e interponer acciones constitucionales y legales ante entidades que tienen el deber de garantizar derechos directamente, en defensa del interés común de los ciudadanos en el marco la PP de Víctimas.	✗	✓	✓	✓	✗

ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN

ACCIÓN PREVENTIVA	ANTICIPACIÓN		MITIGACIÓN Y/O RESTITUCIÓN		ORIENTACIÓN
	PROYECTOS	CASOS	ASUNTO ORDINARIO	ASUNTO ABREVIADO	ATENCIÓN AL PÚBLICO
Desarrollar investigaciones y análisis sobre la PP de Víctimas y las dinámicas en torno a la situación particular de derechos y sus titulares, para facilitar el ejercicio práctico de la función preventiva	✓	✓	✗	✗	✗
Trasladar información, según su criterio, a instancias disciplinarias y organismos de control.	✗	✗	✓	✓	✓
Facilitar la articulación con otras entidades del Ministerio Público, según los principios de coordinación, en el marco de la PP de Víctimas.	✓	✓	✓	✓	✗
Elaborar reportes de análisis de actividades que sirvan como insumos a los informes anuales de la PP de Víctimas al Congreso de la República.	✓	✓	✓	✓	✓

LÍNEAS DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA EL SEGUIMIENTO AL ACUERDO DE PAZ PARA LA OBSERVACIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LA POLÍTICA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO



REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Constitución Política

Aplicación de los principios de corresponsabilidad, coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, contemplados en el Artículo 288 de la Constitución Política y artículos 2.2.1.10 al 2.2.1.14 del Decreto 1084 de 2015.

Ley 1448 de 2011

Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno: “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Artículos 47 y 63.

Ley 387 de 1997

Por la cual se adoptan medidas para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos.

Decreto Ley 4635 de 2011

Medidas asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Decreto Ley 4634 de 2011

Medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

Decreto Ley 4633 de 2011

Medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto Ley 262 de 2000

Modifica la estructura y organización de la Procuraduría General de la Nación.

Decreto 1511 de 2018

Creación de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz.

Decreto 1084 de 2015

Establece los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Resolución 1645 de 2019

Por la cual se deroga la Resolución 1291 del 2 de diciembre de 2016 y se adopta el procedimiento y mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a víctimas de desplazamiento forzado.

Resolución 1049 de 2019

Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 260 de 2019

Por medio de la cual se asignan y adicionan funciones a una procuraduría delegada.

Resolución 132 de 2014

Por la cual se establece un nuevo enfoque, principios, lineamientos para el ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, se modifica y fortalece el Sistema Integral de Prevención y se dictan otras disposiciones.

Sentencia T-025 de 2004

Mediante la cual la Corte Constitucional declaró el Estado de Cosas Inconstitucional – ECI, frente a la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado.

Auto 373 de 2016

Cuyo fundamento es la recomendación de llevar a cabo la evaluación de los avances, rezagos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004.

Auto 119 de 2013

Por medio del cual se hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante Sentencia T- 025 de 2004, en relación con el componente de registro, y se dictan las medidas necesarias para mejorar la situación de la población desplazada por la violencia.

Referencias bibliográficas

La información contenida en esta guía se recoge de diferentes fuentes normativas y de material institucional, cartillas y documentos producidos por entidades públicas para dar a conocer estos programas.

- MSPS (2017) Estrategia de Atención Psicosocial a Víctimas del Conflicto Armado en el marco del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas - PAPSIVI.
- Procuraduría General de la Nación (2014). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Conceptualización. Asociación Marqués y Uriza - Sphera Consulting & Economía Urbana Ltda. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (2013). Modelo de Gestión de la Función Preventiva de la Procuraduría General de la Nación – Instrumentalización. Grupo Apoyo Técnico del SIP. Economía Urbana. Taller de Ideas & Diseños: Bogotá.
- Unidad para las Víctimas (2015). “Guía práctica municipal para brindar atención humanitaria inmediata -AHI- a población víctima”. Programa de fortalecimiento de capacidades.
- Ilustraciones y vectores, diseñados por studiogstock, pch. vector, vectorjuice, Freepik / Freepik.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz