

GUÍA VÍCTIMAS

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

Atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano: desplazamiento masivo, confinamiento y acto terrorista

Guías Integrales de Seguimiento a la Política Pública de Víctimas

Atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano: desplazamiento masivo, confinamiento y acto terrorista

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:

Colprensa, Carlos Ibarra Socarras

ÍNDICE

Pág. 4	Pág. 5	Pág. 7	Pág. 17	Pág. 36
La GUÍA: objetivos y estructura	¿Por qué?	¿Qué?	¿Cómo?	Referencias Normativas
		La Política Pública de Víctimas (7)	¿Cuáles son los pasos para el registro de eventos masivos? (20)	
		Atención de emergencias humanitarias (10)	¿Qué implica el enfoque diferencial de la atención a emergencias humanitarias? (22)	
		Marco Normativo (16)	¿Qué criterios existen para identificar situaciones de confinamiento y desplazamiento forzado? (23)	
			Acción estratégica (24)	

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 Atención de emergencias humanitarias en el marco del conflicto armado colombiano: desplazamiento masivo, confinamiento y acto terrorista.

La guía está estructurada en cuatro grandes secciones.

1.
Sección

En la primera, se destaca la importancia del Ministerio Público en el seguimiento a la atención de emergencias humanitarias.

2.
Sección

La segunda menciona los lineamientos y procedimientos para responder oportunamente a situaciones de emergencia humanitaria en la fase de inmediatez, orientados a las entidades territoriales para la prevención de situaciones de riesgo y el despliegue de estrategias de atención ante la ocurrencia de hechos victimizantes. Además, se describe el alcance del enfoque diferencial e incluye consideraciones especiales en los casos de desplazamiento forzado, confinamiento y atentado terrorista.

3.
Sección

En la tercera parte se exponen de manera sucinta los componentes y las rutas de atención a emergencias humanitarias.

4.
Sección

Por último, la guía presenta una serie de recomendaciones para los funcionarios del Ministerio Público que realizan seguimiento a la respuesta institucional.



¿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".

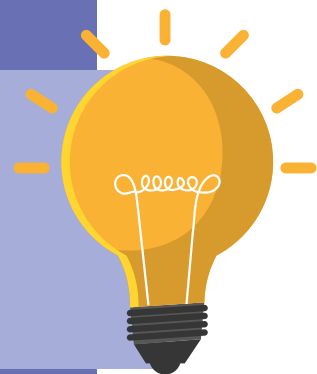
La Procuraduría General de la Nación, bajo el liderazgo de la Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz², coordina el seguimiento a la implementación de la política pública de víctimas en ejercicio de su función preventiva³ de control a la gestión pública. Este incluye la vigilancia al diseño normativo 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 atención institucional a emergencias humanitarias (desplazamientos, confinamientos y atentados terroristas) es una respuesta de primer orden que el Estado debe ofrecer para brindarle garantías mínimas a las víctimas en la mitigación y prevención de afectaciones a derechos. Desde su competencia, el funcionario público juega un rol fundamental para incidir en el cumplimiento de las medidas de atención a emergencias humanitarias 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.

Atención de emergencias humanitarias

Es una responsabilidad directa de las alcaldías municipales que hace parte de las medidas del componente de asistencia y atención a las víctimas. Las entidades territoriales cuentan con el apoyo de la Unidad para las Víctimas, en aplicación de los principios de corresponsabilidad, coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, contemplados en el Artículo 288 de la Constitución Política y en los Artículos 2.2.1.10 al 2.2.1.14 del Decreto 1084 de 2015. La atención de emergencias humanitarias por los gobiernos departamentales, municipales y distritales está contemplada en el marco de la Ley 1448 de 2011⁵.

Las entidades territoriales deben diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de asistencia, atención, prevención y protección, y reparación integral a las víctimas, los cuales deberán contar con las asignaciones presupuestales dentro de los respectivos planes de desarrollo, y deberán ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas⁶.

El Estado deberá prever los escenarios, definir medidas técnicas

⁵ Artículo 2.2.7.4. Decreto 1084 de 2015 y Decreto 4802 de 2011 (Artículo 18 numeral 2 y Artículo 19 numeral 3).

⁶ Artículo 174 Ley 1448 de 2011.

y apropiar los recursos, para prevenir y/o brindar una respuesta adecuada y oportuna a la emergencia humanitaria producida por un desplazamiento masivo⁷. Los Comités de Justicia Transicional deberán asegurar la elaboración y puesta en marcha de planes de contingencia para atender las emergencias producidas en el marco del conflicto armado interno, con la asesoría y el acompañamiento de la Unidad para las Víctimas.

El plan de contingencia debe suministrar a los comités las herramientas e instrumentos técnicos que les permitan mejorar su capacidad de respuesta institucional para atender oportuna y eficazmente a la población víctima, con el fin de mitigar el impacto producido por las emergencias humanitarias. Los planes de contingencia se deberán actualizar cada año o cuando el Comité de Justicia Transicional y la Unidad para las Víctimas lo consideren pertinente⁸.

El plan de contingencia es una herramienta técnica, de orden municipal/departamental, que define procedimientos, acciones y estrategias con recursos financieros, humanos y físicos, destinados por las entidades territoriales frente a escenarios de riesgo. Este plan permite prevenir y atender procesos de revictimización derivados de emergencias humanitarias acaecidas en desarrollo del conflicto armado interno.

⁷ Según el artículo 2.2.2.5.1. del Decreto 1084 de 2015, se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento forzado conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado.

⁸ Artículo 2.2.7.7.11. Decreto 1084 de 2015.

1. ¿Quién tiene derecho a la atención por emergencias humanitarias?

Tienen derecho a la atención, todas las personas que se consideren víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011 (artículo 3) y los decretos leyes étnicos. Las víctimas son las 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, sucedidas con ocasión del conflicto armado interno. Incluye a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, pueblo Rrom o gitano, y las Kumpany, como sujetos colectivos, y a sus miembros integrantes individualmente considerados.

Se entiende por comunidad el conjunto social que comparte identidad basada en prácticas, cultura, patrones de enseñanza, territorio o historia, con interés en generación de bienes indivisibles o públicos. Tal es el caso de veredas, cabeceras de corregimientos o cabeceras municipales, de arraigo claro y conocido por sus habitantes. La comunidad se integra por un grupo de personas que comparten territorio, características, necesidades, intereses y problemas comunes; asimismo, intercambian manifestaciones culturales, tradiciones, costumbres, creencias y actividades.

- El cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.
- Las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.
- Niños, niñas o adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley, antes de alcanzar su mayoría de edad.
- El o la cónyuge, compañero o compañera permanente, o los parientes de los miembros de grupos armados organizados al margen de la ley⁹, cuando sufran daños directos en sus derechos y no por el daño sufrido por quienes sean miembros de dichos grupos.

⁹ Artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.

2. ¿Cuáles son las entidades responsables de la atención por emergencias humanitarias?

Los gobiernos departamentales, municipales y distritales en primera instancia, deben formular los planes de contingencia para la atención a las emergencias humanitarias. La Unidad para las Víctimas tiene la responsabilidad de asesorar y apoyar técnicamente el proceso de formulación de los planes de contingencia, lo que significa que gobernadores y alcaldes cuentan con el acompañamiento de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria y la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias¹⁰.

En el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹¹ se crearon y habilitaron una serie de espacios e instrumentos que buscan implementar la política pública a

nivel territorial y coordinar las acciones para atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas, garantizando su derecho a la participación efectiva. Se destacan cuatro instancias de planeación y coordinación que se encuentran interrelacionadas: Comités Municipales de Justicia Transicional, Planes de Acción Territorial, Planes de Contingencia y Mesa de Participación. Los Comités Territoriales de Justicia Transicional son las instancias a través de las cuales se formulan los planes de contingencia¹².



¹² Artículos 2.2.8.4.1., 2.2.8.4.2. y 2.2.8.3.1. Decreto 1084 de 2015.

3. ¿A qué tienen derecho las víctimas de emergencias humanitarias?

En los eventos masivos de desplazamiento, atentado terrorista y confinamiento se brindará la atención humanitaria encaminada a satisfacer las necesidades básicas de: alimentación, albergue temporal y abastecimiento de cocina; atención en salud y control de los factores de riesgo para la salud; saneamiento básico, atención psicosocial, y demás componentes que se requieran de acuerdo con la especificidad de este tipo de eventos¹³.

Hecho Victimizante	Definición	Medida de atención
Desplazamiento masivo	Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento forzado conjunto de diez (10) o más hogares, o de cincuenta (50) o más personas. Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado.	Atención Humanitaria Artículo 63 de la Ley 1448 de 2011
Atentado terrorista	El Código Penal colombiano define un atentado terrorista como un ataque indiscriminado o excesivo en contra de la población civil, con el fin de aterrorizarla o mantenerla en zozobra o terror. Dicho ataque puede incluir, actos de amenaza, represalias, actos que pongan en peligro la vida, la integridad física, o la integridad de las personas, edificaciones, medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos y fuerzas motrices, entre otros.	Ayuda Humanitaria Artículo 47 de la Ley 1448 de 2011
Confinamiento	Es la situación de vulneración a los derechos fundamentales, en que las comunidades, pese a permanecer en una parte de su territorio, pierden la movilidad como consecuencia de la presencia y accionar de grupos armados ilegales. Esta restricción implica la imposibilidad de acceder a bienes indispensables para la supervivencia, derivada del control militar, económico, político, cultural y social que ejercen los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno.	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1448 de 2011, Decreto 1084 de 2015, el Código Penal Colombiano, la Resolución 00171 de 2016 y el Manual del Lineamiento Técnico para la Atención de Víctimas de Confinamiento como Evento Masivo, Unidad para las Víctimas (2020).

¹³ Decreto 1084 de 2015. Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, numeral 5.2.1.2 Prestación de la atención humanitaria.

4. ¿Cuáles son las principales recomendaciones para la atención inmediata a desplazamientos masivos, confinamientos y atentados terroristas?

El siguiente cuadro incluye los aspectos más relevantes que deben tener en cuenta las entidades del SNARIV para atender eventos masivos: desplazamientos, confinamientos y atentados terroristas.

Medida	Desplazamiento masivo	Confinamiento	Atentados terroristas
Toma de declaración	El Ministerio Público (personería, Defensoría del Pueblo, procuraduría regional o provincial) y alcaldía municipal (secretaría de gobierno municipal), se encargarán de tomar la declaración (levantar el acta y censo), caracterizar a la población afectada y garantizar el acceso a los servicios del Estado.		
Alimentación	La alcaldía municipal: coordinará y suministrará alimentación a las víctimas en las cantidades adecuadas, en caso de ser en especie, con productos de un alto valor nutricional, fáciles de preparar, almacenar, transportar y distribuir. Los alimentos deben estar ajustados a los usos y costumbres de las comunidades afectadas y deberán complementar la alimentación para grupos especialmente vulnerables (mujeres embarazadas o lactantes, niños y niñas menores de 7 años y personas mayores. En caso de no contar con recursos, podrá solicitar al gobierno departamental y nacional su apoyo en subsidiariedad.		
Utensilios de cocina / Aseo personal	La alcaldía municipal suministrará elementos para la cocción de los alimentos y vajillas por una sola vez, así como elementos de aseo personal para cada hogar, según lo establezca el ente territorial, de acuerdo con la necesidad de los afectados. Se debe hacer un seguimiento, control y capacitación en la manipulación de alimentos, manejo de residuos sólidos, orientación y capacitación en higiene personal.		
Alojamiento transitorio / Kit de hábitat / Saneamiento Básico ¹⁴	<p>Previamente a la emergencia, la alcaldía municipal identificará, adecuará y habilitará espacios disponibles para albergar a las víctimas, garantizando acceso a agua potable, condiciones de salubridad, dignidad y seguridad.</p> <p>En caso de no contar con recursos, podrá solicitar al gobierno departamental y nacional su apoyo en subsidiariedad.</p>	<p>La alcaldía municipal establecerá si los afectados requieren de este componente. En caso de requerirlo, identificará, adecuará y habilitará espacios disponibles para albergar a las víctimas, garantizando acceso a agua potable, condiciones de salubridad, dignidad y seguridad.</p> <p>En caso de no contar con recursos, podrá solicitar al gobierno departamental y nacional su apoyo en subsidiariedad.</p>	<p>Previamente a la emergencia la alcaldía municipal identificará, adecuará y habilitará espacios disponibles para albergar a las víctimas, garantizando acceso a agua potable, condiciones de salubridad, dignidad y seguridad.</p> <p>En caso de no contar con recursos podrá solicitar apoyo subsidiario al gobierno departamental y nacional.</p>

¹⁴ Condiciones adecuadas de habitabilidad: son las características básicas que garantizan la seguridad de un espacio para vivir y las mínimas condiciones habitacionales. Algunas de estas incluyen el acceso a agua potable, condiciones que garanticen la salud y el saneamiento básico, iluminación, ventilación, materiales seguros, espacios diferenciados, salubridad del hogar y dinámica familiar.

Medida	Desplazamiento masivo	Confinamiento	Atentados terroristas
Atención médica de emergencia	<p>La secretaría de salud municipal o departamental, la alcaldía municipal, los promotores de salud, IPS, EPS, ESE, y el ICBF deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> Realizar atención de urgencia en caso de requerirse Garantizar el acceso a servicios de salud Realizar valoración médica general Realizar brigadas médicas de atención Prevenir enfermedades y hacer control de vectores en los lugares de albergue y valoración nutricional permanente de la población infantil vulnerable 		
Atención psicológica de emergencia	<p>La secretaría de salud municipal o departamental, la alcaldía municipal, los promotores de salud, IPS, EPS, ESE, y el ICBF deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> Identificar con el personal de salud, las afectaciones psicosociales de las familias afectadas Coordinar y garantizar asistencia psicosocial a la población afectada Garantizar la prestación de primeros auxilios psicológicos Entrenar agentes comunitarios en salud mental para la atención primaria en salud Prestar asistencia psicológica clínica en los casos remitidos 		
Otros componentes	<p>Es posible que en estos casos deba coordinar otros componentes según sea el caso. Entre estos pueden estar:</p> <ul style="list-style-type: none"> Comunicaciones (la alcaldía municipal y el Ministerio Público entregarán informes de riesgo, emitirán comunicados sobre la atención y orientarán a las víctimas sobre sus derechos) Seguridad (la alcaldía, en coordinación con la Fuerza Pública, definirán esquemas de seguridad, harán acompañamiento a los sitios de alojamiento y diseñarán mecanismos de autoprotección) Protección de personas y bienes patrimoniales (la alcaldía municipal, en coordinación con la Fuerza Pública, oficinas de instrumentos de registros públicos, la Unidad de Restitución de Tierras y la Superintendencia de Notariado y Registro adelantarán los procedimientos para apoyar el desarrollo de las actividades para la protección) 		

Fuente: Unidad para las Víctimas. (2019). Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia para la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia.

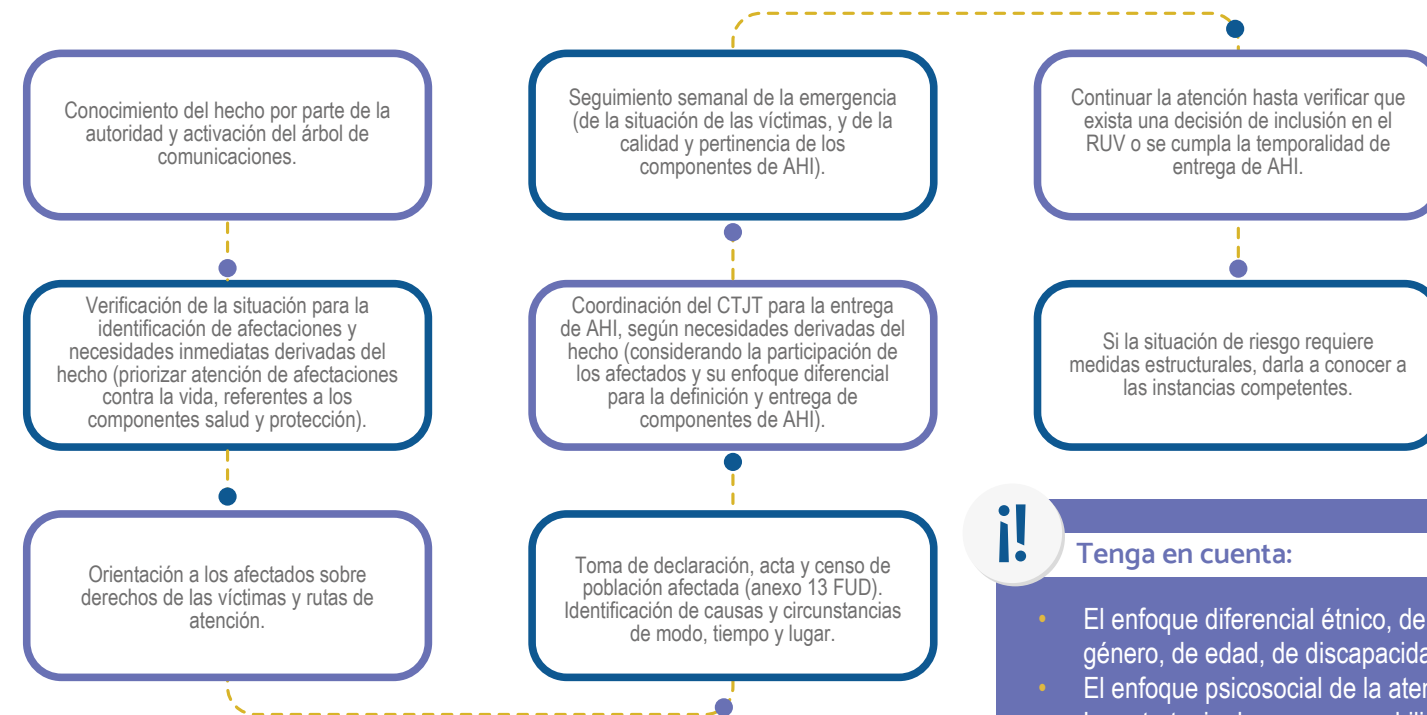
Marco Normativo



¿CÓMO?

La Unidad para las Víctimas en la Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia para la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia, indica la siguiente ruta para las entidades responsables de brindar los diferentes componentes de la Atención a Emergencias Humanitarias:

Ruta: componentes de la Atención a Emergencias Humanitarias



Tenga en cuenta:

- El enfoque diferencial étnico, de género, de edad, de discapacidad.
- El enfoque psicosocial de la atención.
- La estrategia de corresponsabilidad.
- Los instrumentos de planeación.

Fuente: Unidad para las Víctimas (2019). Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia para la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia.

Si se presentan confinamientos, atentados terroristas o desplazamientos masivos, la alcaldía municipal deberá seguir el procedimiento que se presenta a continuación, a través de la secretaría de gobierno o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la personería municipal¹⁵:

1. Realizar un acta con una descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del evento masivo, así como un informe de verificación de las situaciones que lo ocasionaron.

Para la elaboración del acta y el censo, la alcaldía municipal o distrital podrá solicitar apoyo de las demás instituciones del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas que hagan presencia en el territorio del respectivo municipio o distrito.

El acta deberá señalar expresamente si en el censo está listada la totalidad de las personas afectadas por el evento en caso de que se tenga conocimiento de ello. De no ser así, esta deberá explicar las razones por las cuales la relación de las personas afectadas es parcial.

2. Elaborar el censo al que hace referencia el artículo 48 de la Ley 1448 de 2011, según el formato que para tal fin establezca

la Unidad para las Víctimas. A través de este censo se debe garantizar la identificación de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia y bienes. El censo deberá contener como mínimo, la identificación de la víctima y su ubicación.

3. Enviar el acta y el censo a la Unidad para las Víctimas dentro de los ocho (8) días siguientes a la ocurrencia del evento¹⁶.
4. Consignar la información en un formato único de uso obligatorio que la Unidad para las Víctimas expedirá y hará parte del Registro Único de Víctimas. Este formato único reemplaza la declaración a la que hace referencia el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011 en lo que respecta a los hechos victimizantes registrados en el censo. En el caso de los desplazamientos masivos, el censo procederá conforme al artículo 13 del Decreto 2569 de 2000, en cuanto exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el RUV¹⁷.
5. Activar los mecanismos de atención previstos en el Plan de Contingencia después de la realización del censo y el envío del acta. La entidad territorial también puede solicitar apoyo a las entidades que integran el SNARIV.

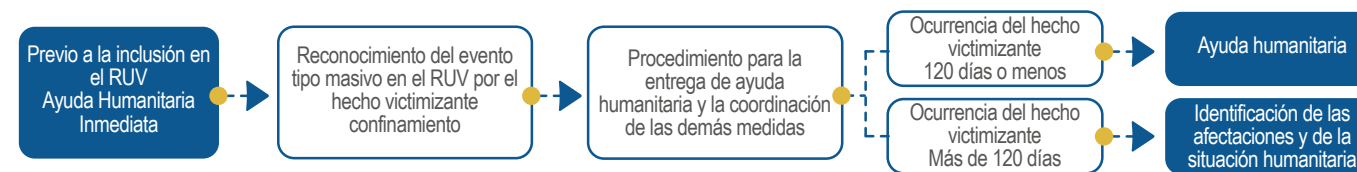
¹⁵ Unidad para las Víctimas. (2019). Guía Metodológica para La Formulación de Planes de Contingencia para la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia. pp. 23-24.

¹⁶ Artículo 2.2.2.5.2. Decreto 1084 de 2015.

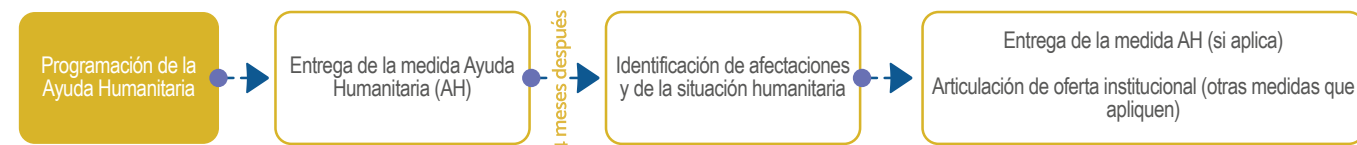
¹⁷ Artículo 48 Ley 1448 de 2011.

En el caso de confinamiento, se han definido unas rutas de atención que contemplan acciones articuladas, que se presentan en el siguiente diagrama:

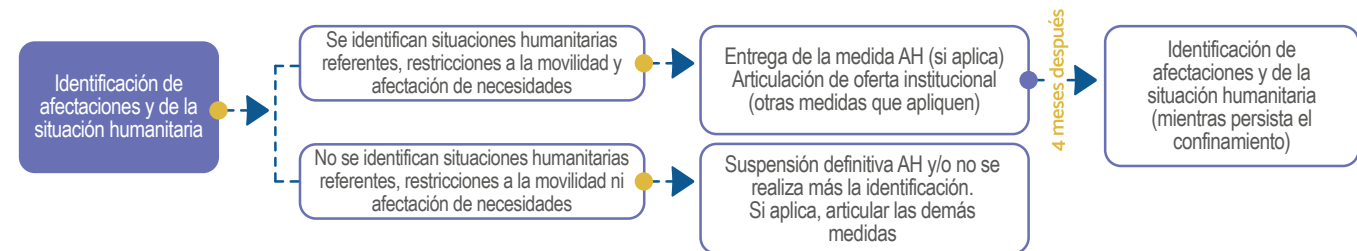
1 Ruta de atención a las víctimas del hecho victimizante confinamiento



2 Ruta – Casos de 120 días o menos de ocurrido el hecho victimizante confinamiento (último hecho en el RUV)



3 Ruta – Casos de más de 120 días de ocurrido el hecho victimizante confinamiento (último hecho en el RUV)



Elaboración propia basada en Unidad para las Víctimas (2020). Manual de Lineamiento Técnico para la Atención de Víctimas de Confinamiento como Evento Masivo. p. 13.

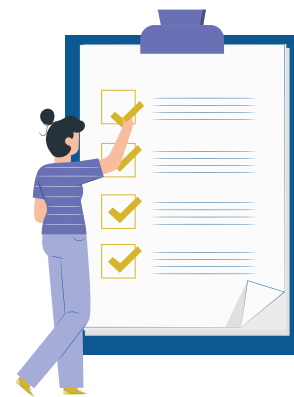
1. ¿Cuáles son los pasos para el registro de eventos masivos?

1. Verificación de la ocurrencia del hecho masivo victimizante.
2. Convocatoria al Comité Municipal de Justicia Transicional.
3. Realización del acta y censo a víctimas.
4. Envío del acta y censo a Unidad para las Víctimas para el proceso de Valoración e inscripción en el RUV.
5. Activar la Ayuda o Atención Humanitaria Inmediata (AHI): la AHI es la primera ayuda entregada a aquellas personas que manifiestan, a través de una declaración, haber sido víctimas de hechos ocurridos en el marco del conflicto en los últimos 3 meses, y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada.

La administración municipal o distrital receptora de la población víctima es la responsable de garantizar los componentes de alimentación, elementos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, alojamiento transitorio, atención médica de emergencia, atención psicológica de emergencia y transporte de emergencia.

Para los casos de desplazamiento forzado la atención se debe brindar desde la toma de la declaración hasta la notificación de inclusión o no en el RUV.

Para los casos de hechos diferentes al desplazamiento forzado la ayuda se debe brindar desde la toma de declaración por un mes, prorrogable hasta por un mes más adicional, en los casos en los que la vulnerabilidad derivada del hecho lo amerite.



Una vez la Unidad para las Víctimas haya emitido el acto administrativo (Resolución) de inclusión de las víctimas en el RUV, deberá activar las etapas de Atención Humanitaria de Emergencia y Atención Humanitaria de Transición, según lo contemplado en los artículos 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011.



II. ¿Qué implica el enfoque diferencial de la atención a emergencias humanitarias?

Este enfoque reconoce la existencia de condiciones y características étnicas, generacionales, de identidades de género y orientación sexual, o discapacidad, entre otros, que derivan en necesidades diferentes, mayores grados de vulnerabilidad y en un reconocimiento de las personas que se identifican con estas condiciones, 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 sus particularidades.

En lo referente a comunidades indígenas, pueblos Rrom o Gitanos, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, se deben tener en cuenta los criterios y procedimientos para la entrega de atención humanitaria y para la medición de la superación de la situación de vulnerabilidad, establecidos en los decretos de comunidades y pueblos indígenas, Rrom o gitanos, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras¹⁸.

¹⁸ Decreto 4633 de 2011 (comunidades y pueblos indígenas, artículo 73); Decreto 4334 de 2011 (comunidades Rrom o gitanos, artículos 12, 13 y 14), y Decreto 4335 de 2011 (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, artículos 12, 13 y 14).



Algunos criterios de priorización de casos para la atención humanitaria inmediata son:

- Familias que tengan integrantes menores de edad de 14 años y adultos mayores de 60.
- Familias cuyos integrantes presenten algún tipo de discapacidad cognitiva, sensorial, motora o múltiple y de la cual depende la generación de ingresos familiares.
- Familias cuya jefatura y responsabilidad económica esté en cabeza de mujeres, adultos mayores o menores de edad.
- Familias pertenecientes a grupos indígenas, comunidades afrodescendientes, palenqueros y Rrom.
- Personas en situación de precariedad que se profundiza con la ocurrencia del hecho victimizante.

III. ¿Qué criterios existen para identificar situaciones de confinamiento y desplazamiento forzado?

Para identificar situaciones de confinamiento y desplazamiento se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

- La presencia y control de grupos armados ilegales o de otras formas de violencia organizada, en una parte o la totalidad de un territorio que afecte la movilidad de una o varias comunidades.
- El establecimiento de dispositivos de control territorial y poblacional en un proceso de ocupación de un territorio por parte de un grupo armado ilegal (retenes, ocupación de bienes civiles, empadronamientos y presencia permanente en poblados).
- La contaminación de caminos comunitarios, zonas de cultivo y en cercanía a poblados y comunidades con minas antipersonal (MAP), artefactos explosivos improvisados (AEI) y/o munición sin explotar (MUSE).

- Los enfrentamientos armados y hostigamientos con interposición de población civil o en cercanías de las comunidades.
- Las restricciones a la movilidad que afectan el acceso a zonas de cultivo, cacería, pesca o recolección, y que atenten contra el derecho a la alimentación.
- El desabastecimiento de las comunidades, inseguridad alimentaria y hambre.
- Las restricciones a la movilidad que afecten el libre desarrollo de espacios comunitarios como encuentros, reuniones, actividades culturales, deportivas y políticas.
- Las amenazas individuales que impliquen el refugio y confinamiento de una persona.



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.

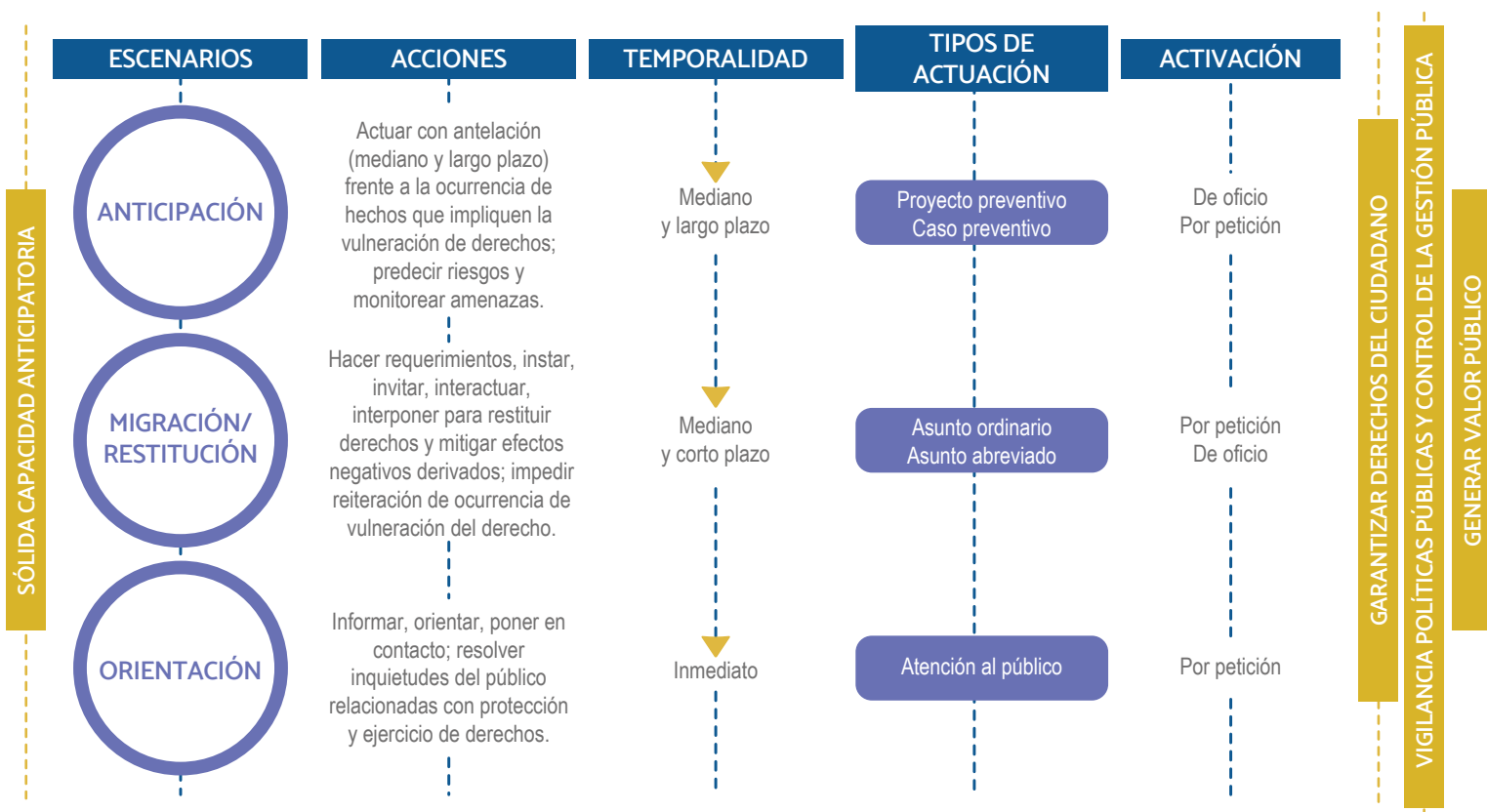
La Procuraduría General de la Nación ejerce su función preventiva para anticipar y evitar hechos que afecten la garantía de los derechos de los ciudadanos. Esta función incluye el seguimiento a la gestión de las entidades responsables de implementar las políticas públicas, para detectar riesgos, identificar fallas estructurales, prácticas inadecuadas y reiteradas en la administración y en la ejecución de responsabilidades y recursos asignados¹⁹, que puedan afectar la garantía de derechos constitucionales.

¹⁹ 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.



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.

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.

Seguimiento del Ministerio Público

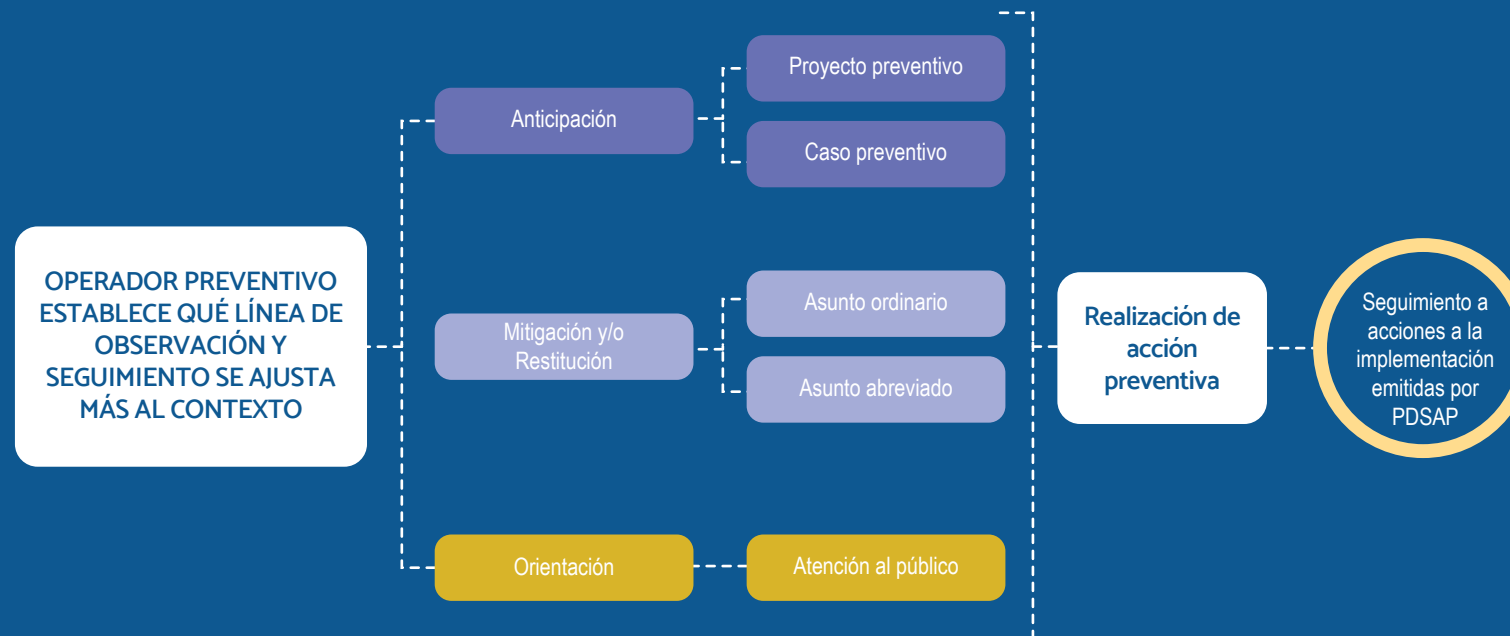
De acuerdo con el Modelo de Gestión de la Función Preventiva, la Procuraduría establece que los Operadores Preventivos²⁰ son aquellos funcionarios responsables de ejecutar los procedimientos y actividades de control preventivo y de gestión en alguno de los escenarios donde se debe lograr una actuación 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.

²⁰ 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



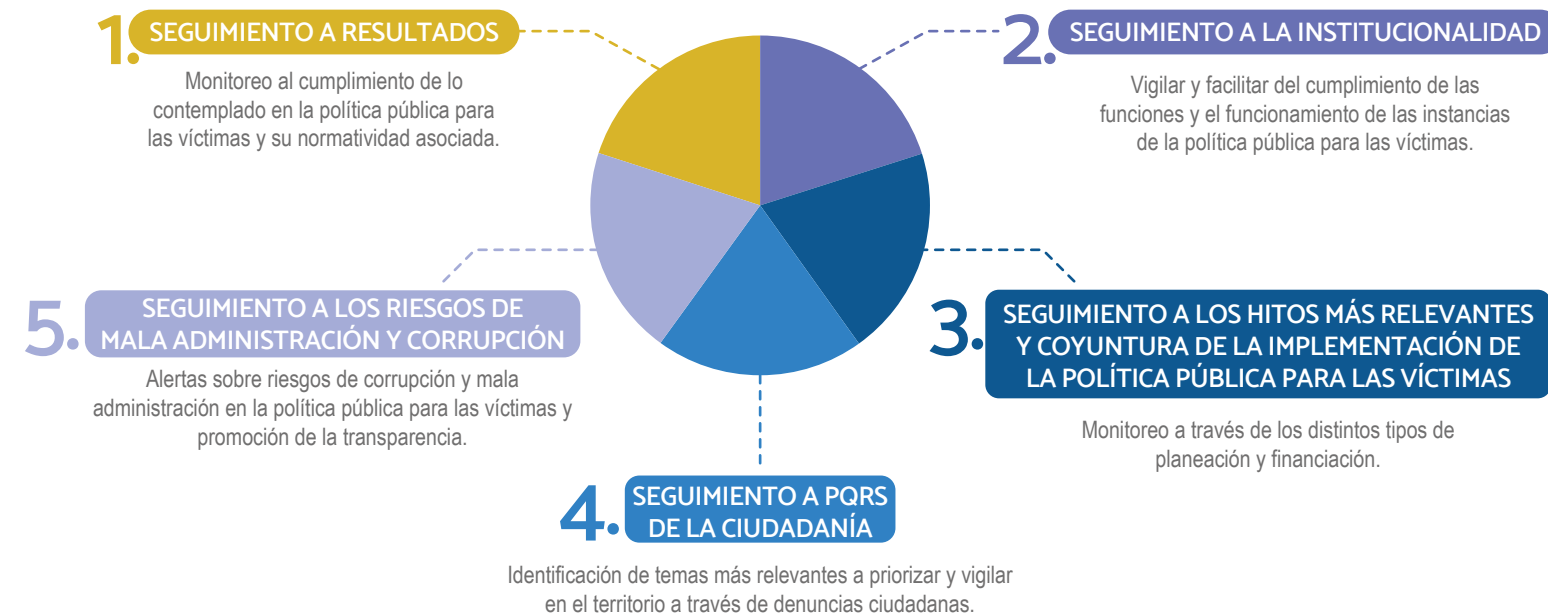
La siguiente gráfica relaciona una serie de actividades, con el tipo de actuación correspondiente, que orientan al funcionario para responder de manera estratégica en el seguimiento a la implementación de la política pública.

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.	✓	✓	✓	✓	✓

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	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 de la PP de Víctimas.	✗	✓	✓	✓	✗

ACCIÓN PREVENTIVA	ESCENARIOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN				
	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





Recomendaciones a los funcionarios del Ministerio Público para el seguimiento a la atención de emergencias humanitarias

Con el fin de realizar una adecuada gestión y seguimiento a la atención de emergencias humanitarias (desplazamiento forzado, confinamiento y atentados terroristas), se recomienda a los funcionarios del Ministerio Público verificar los siguientes aspectos:

1. Verificar procedimiento

El Ministerio Público debe, en primer lugar, tomar la declaración y en segundo lugar, verificar que la entidad territorial haya activado el Plan de Contingencias ante la emergencia humanitaria, que incluye:

- a. La implementación de las medidas contempladas en el Plan de Contingencia del ente territorial.
- b. La convocatoria a escenarios de coordinación para la atención inmediata (Comités Territoriales de Justicia Transicional o Comisión del Ministerio Público para la Justicia Transicional).
- c. La elaboración del acta y censo de la personería y la alcaldía en las que se incluyan criterios como presencia de mujeres lactantes y/o en gestación, adultos mayores, menores de edad, género y pertenencia étnica.

2. Verificar el cumplimiento de los mínimos relacionados con los componentes de la Ayuda Humanitaria

El Ministerio Público debe verificar que las alcaldías municipales garanticen la entrega de diferentes componentes:

- a. Alimentación
 - Modalidades de entrega por parte de municipios (en especie, bonos o comidas servidas).
 - Cantidades correspondientes a las necesidades nutricionales de la víctima o del hogar.
 - Cantidades suficientes hasta que se resuelva la situación y se incluya a la víctima en el RUV.
 - Asistencia, atención y ayuda humanitaria con inmediatez y características con enfoque diferencial.

- b. Alojamiento temporal
 - Preguntar a la víctima si cuenta con un lugar dónde alojarse que satisfaga sus necesidades y las de su hogar. Esto facilita la toma de decisiones frente a la modalidad de entrega.
 - Identificación de la situación de vulnerabilidad acentuada por parte de la entidad territorial. El resultado define el apoyo de este componente.
 - Modalidades:
 - Auxilio monetario de arriendo: la alcaldía destina un recurso económico para tal fin mediante entrega de efectivo, cheque o consignación en entidad bancaria.
 - Albergue temporal: la alcaldía adecúa un espacio físico en condiciones dignas para tal fin o gestiona un lugar que puede brindar este servicio.
 - Identificación de necesidades según lineamientos de enfoque diferencial de pertenencia étnica.

- c. Apoyo vestuario: verificar la entrega en especie, efectivo o mediante bonos canjeables para la adquisición de vestuario. Debe estar diseñado considerando las características diferenciales de las víctimas.
- d. Aseo, utensilios de cocina y saneamiento básico: verificar la entrega en especie, en efectivo o mediante bono canjeable de aseo, utensilios y saneamiento. Debe estar diseñado considerando las características diferenciales de las víctimas

- e. Atención psicosocial de emergencia: verificar que las víctimas están recibiendo atención psicosocial de manera gratuita y que se ha hecho la remisión a la secretaria de salud o entidad prestadora de salud competente. Esta atención se tiene que dar considerando las características diferenciales de las víctimas (artículo 73 del Decreto 4633).
- f. Salud: verificar que las víctimas están recibiendo atención médica de manera gratuita y que se esté realizando la remisión a la secretaria de salud o entidad prestadora de salud competente.
 - En casos de confinamiento, deben propiciarse brigadas de salud o presencia de personal de misión médica para atender a la población afectada en lugares donde se encuentre confinada. Estas acciones pueden considerarse como factores de protección y permiten mitigar riesgos.
- g. Educación: verificar que las víctimas están recibiendo educación de manera gratuita y que se haya realizado la remisión a la secretaria de educación. Se debe garantizar la educación en los albergues o en la locación de desplazamiento o confinamiento.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Ley 1448 de 2011

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno para posibilitar el goce efectivo de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral con garantías de no repetición.

Decreto Ley 4633 de 2011

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto Ley 4634 de 2011

Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o gitano.

Decreto Ley 4635 de 2011

Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

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

Decreto Único reglamentario del sector de inclusión social y reconciliación el cual recoge el Decreto 2569 de 2014 por la cual se establecen los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas del desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima.

Decreto 2569 de 2014

Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas del desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima.

Decreto 4800 de 2011

Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 260 de 2019

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

Resolución 00171 de 2016

Por la cual se define el confinamiento como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Resolución 132 de 2014

Por medio de 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.

Documento CONPES 3726 de 2012

Por medio del cual se determinan los lineamientos de normatividad y jurisprudencia del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, incluyendo el plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismos de seguimiento de la política pública.

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.

- 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 (2020). Manual de Lineamiento Técnico para la Atención de Víctimas de Confinamiento como Evento Masivo.

- Unidad para las Víctimas. (2019). Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Contingencia para la Ayuda y Atención Humanitaria Inmediata de Víctimas del Conflicto Armado en Colombia.
- Ilustraciones y vectores, diseñados por studiogstock, macrovector, katemangostar, pch.vector, Freepik / Freepik.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCUREMOS
la paz