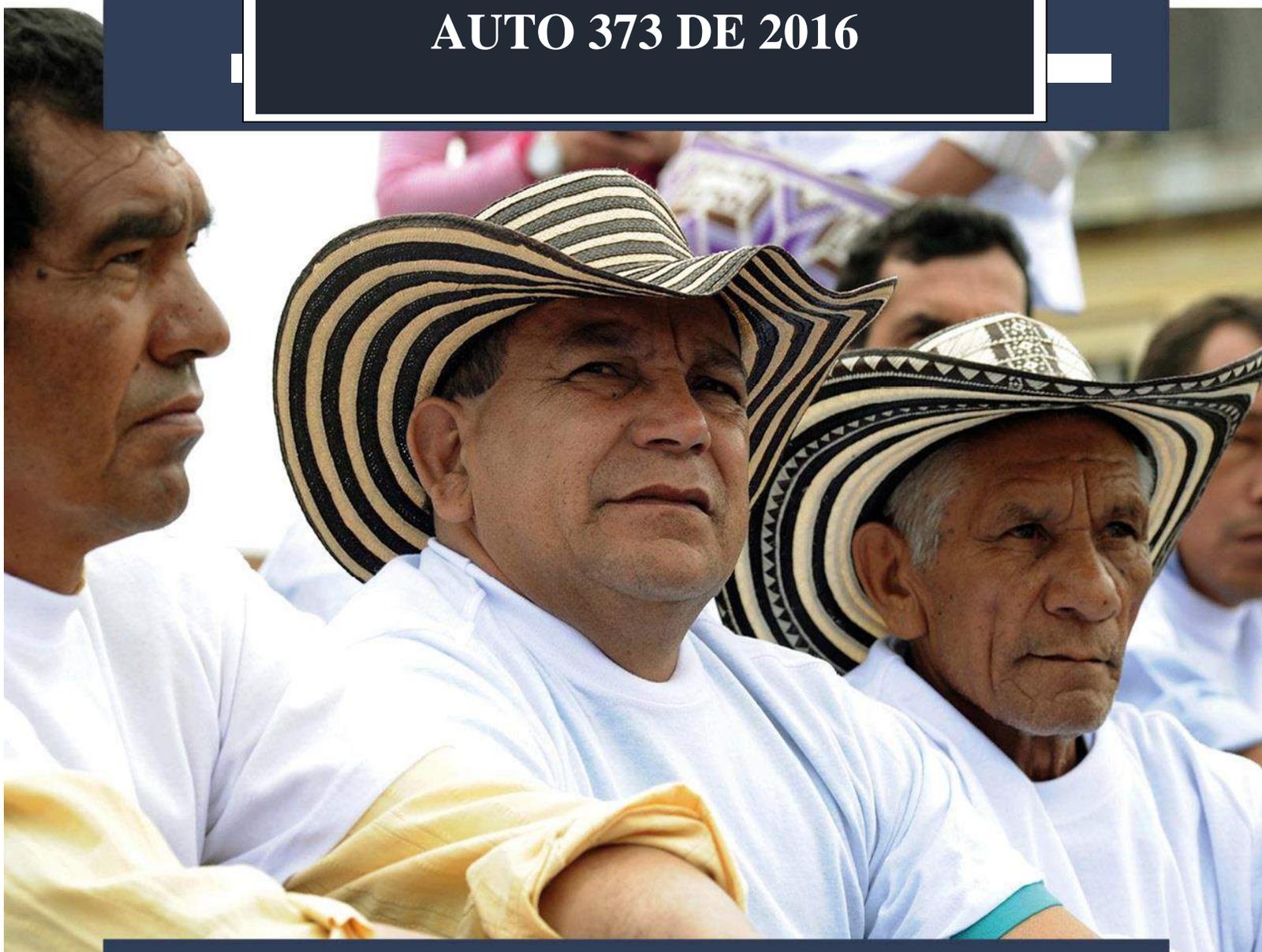


AUTO 373 DE 2016



Orden Vigésima Cuarta
Octubre 2016



GOBIERNO DE COLOMBIA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

INTRODUCCIÓN

En el Auto 373 de 2016, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional ordena *definir cuando un daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado*, para establecer las medidas a las que tienen derecho la población desplazada en los siguientes términos:

“Vigésimo cuarto.- REITERAR la orden duodécima del auto 119 de 2013, al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, al Ministro de Justicia y del Derecho y al Fiscal General de la Nación, para que “con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados tales criterios de acuerdo con los futuros pronunciamientos de esta Corporación. Al respecto, esta Sala Especial ADVIERTE que el “rótulo” o denominación del actor como parte del conflicto armado o de la delincuencia común, no puede ser un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011. La calificación del actor como grupo organizado al margen de la ley tampoco debe ser un requisito para considerar que el daño guarda una relación cercana y suficiente con el conflicto armado. Finalmente, al momento de evaluar si determinados daños ocasionados por el accionar de las BACRIM se presentan o no en el marco del conflicto armado, no es necesario que confluyan todos los criterios que señaló la Corte Constitucional en sus distintos pronunciamientos respecto a la determinación de la existencia de un conflicto armado. (...)” Subrayado fuera del texto original.

Respecto del cumplimiento de la presente orden se deberá informar a la Sala Especial trimestralmente, cuyo primer informe se entregará, en medio físico y magnético, dentro del plazo máximo de un (1) mes, a partir de la notificación de esta providencia, y al público en general a través de un vínculo específico en la página web de la Unidad para las Víctimas.”

Teniendo en cuenta que ésta respuesta involucra (i) al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, (ii) el Ministro de Justicia y del Derecho, (iii) al Fiscal General de la Nación, y (iv) al Director de la Unidad para las Víctimas, es necesario precisar que con el objetivo de alinear la respuesta con lo ordenado en los numerales 23 y 26 de la parte resolutive del auto

mencionado, y plantear un concepto encaminado a responder de fondo los requerimientos de la Corte, los cuales están ligados al componente de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, la presente respuesta proyectada desde la Unidad para las Víctimas será transmitida a las demás entidades involucradas en la orden, para someterla a su consideración y retroalimentación, con el fin de, posteriormente, ser presentada al Comité Ejecutivo precedido por el Presidente de la República, para su aprobación.

En este sentido, es necesario acotar que el presente informe tiene como pretensión presentarle a la Corte los avances que hay respecto al tema, y advertir que los mismos están contemplados en instrumentos internos de la entidad, los cuales están dirigidos a regular el proceso de valoración de las declaraciones, con el objetivo de determinar la inclusión o no en el RUV de los declarantes, y en consecuencia, la determinación de las medidas a las que éstos tienen derecho en el marco de la Ley 1448 de 2011.

De acuerdo con lo anterior, y con lo solicitado por la Corte Constitucional, se informa que con ocasión a lo contemplado en el Auto 119 de 2013 en el que ordenó a la Unidad para las Víctimas adoptar los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C 781 de 2012 en los que deben definirse cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, a efectos de precisar si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y las medidas que no sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a las que tienen derecho como resultado del desarraigo; se presenta el siguiente informe que consta de tres acápites.

El primero, hace alusión a los criterios para definir cuándo un daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado; el segundo, hace referencia a la población desplazada que tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la ley 1448 de 2011. Posteriormente, el tercer acápite aborda el tema de las medidas que no son indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho las víctimas como resultado del desarraigo.

Para finalizar, es necesario mencionarle a la Corte que en reuniones sostenidas con las demás entidades, se ha establecido un plan de trabajo con el objetivo de tener una versión final del documento, el cual se pondrá en consideración del Comité Ejecutivo para su aprobación, aclarando que la fecha dependerá de la agenda de sesiones de éste órgano.

AUTO 373 DE 2016 – ORDEN 24 –**1. CRITERIOS PARA DEFINIR CUÁNDO UN DAÑO ES PRODUCTO DE UN HECHO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO.**

En el Auto 119 de 2013, la Corte recordó que “la necesidad de establecer la conexión cercana y suficiente con el conflicto armado, es una práctica constitucionalmente válida para efectos de definir la procedencia de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, y en general, aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la atención y protección de la población desplazada”.

Asimismo, instó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que con el propósito de definir cuándo un determinado daño es producto de un hecho en el marco del conflicto armado, para efectos de establecer si la población desplazada tiene acceso a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y a las garantías de no repetición contempladas en la Ley 1448 de 2011, y en general, a aquellas medidas que NO sean indispensables para garantizar la protección, asistencia y atención a la que tiene derecho como resultado del desarraigo, adopte los criterios definidos por la Corte Constitucional en la sentencia C-781 de 2012 (M.P. María Victoria Calle) y que mantenga actualizados los mismos de acuerdo con los futuros pronunciamientos de la Corporación.

Para ello, la Dirección de Registro y Gestión de la Información – DRGI - de la Unidad para las Víctimas, en desarrollo de sus funciones de valoración e ingreso al Registro Único de Víctimas – RUV -, desarrolló e implementó un Manual de Valoración, en el cual se incluyeron los criterios que definen cuando un hecho y el daño tiene relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, y en consecuencia, cuando la víctima del hecho podrá acceder a todas las medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011.

2.1. CRITERIOS PARA LA DEFINICIÓN

En primera instancia, es preciso mencionar que la inclusión en el Registro se efectúa atendiendo a circunstancias de tiempo, modo y lugar derivados de la ocurrencia del hecho, sin que medie como requisito de ingreso la identificación del presunto autor del hecho; es decir que, si bien en el aplicativo de registro se encuentra contemplada la variable de presunto actor responsable (a quien la víctima le atribuye la autoría), esta se diligencia acorde con la información dada por el declarante, sin que ello sea concluyente o indispensable para decidir sobre la inclusión o no en el RUV.

En igual sentido, es necesario aclarar que el análisis que realiza la Unidad para las Víctimas a través de su Dirección de Registro y Gestión de la Información en el proceso de valoración de la declaración, no tiene por objetivo establecer al autor o autores del hecho victimizante, pues lo que busca es integrar una lectura de elementos técnicos, jurídicos y de contexto que permitan llegar a la conclusión de que el

escenario fáctico expuesto por el declarante se adecuaba a los postulados del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, debe señalarse que la Unidad para las Víctimas adoptó mecanismos de análisis y georeferenciación sobre las condiciones y características del conflicto, en virtud del desarrollo cambiante de la confrontación, con el fin de realizar un análisis contextual de los hechos victimizantes, lo cual da mayores elementos de juicio para determinar si su ocurrencia se da o no en el marco del conflicto armado.

En este orden de ideas, dentro de las reglas de valoración e ingreso al registro, se contempla una serie de criterios fácticos, jurídicos y jurisprudenciales basados en el principio *pro homine* en favor de las víctimas, por medio de los cuales éstas podrán ingresar al Registro Único de Víctimas y de esta forma, acceder a las medidas de asistencia, atención y reparación (esta última en aquellos casos en los que el hecho victimizante por el cual fue registrado en el RUV, tenga una relación cercana y suficiente con el conflicto armado).

La normatividad sobre víctimas, ha contemplado criterios claros dirigidos a determinar los sujetos beneficiarios de la política pública; en esta dirección, del artículo 3º de la ley 1448 de 2011, se infiere que *las víctimas de las guerrillas, los paramilitares y la Fuerza Pública serán sujetos de reparación integral, estableciéndose así, un criterio de aplicación de la norma en razón al autor.*

Sin embargo, es preciso señalar que frente al desplazamiento forzado, este criterio tiene dos excepciones: la primera relativa a la aplicación del artículo 1º de la ley 387 de 1997, en el cual se dispone que para el caso de los desplazamientos forzados aplicaran *otros autores que ejerzan actos de disturbios o violencia generalizada*; y la segunda, relacionada con un criterio de aplicación normativa dentro de la Ley 1448 de 2011 que no observa solamente los autores, sino que reconoce *hechos victimizantes en razón a la ocasionalidad relacionada con el conflicto armado interno.*

Bajo esta lógica, y en relación con la ocasionalidad, la sentencia C-253A de 2012 reconoce que: *“El Estado asume la reparación, sin necesidad de acreditar quien es el victimario y aunque no se haya establecido la imputabilidad del mismo a una acción u omisión de su parte”*, lo cual indica que la determinación del autor no es relevante para efectos del reconocimiento del hecho victimizante, sino los elementos que lo conecten con el conflicto armado, de forma directa o cercana y suficiente.

Igualmente, en relación con el reconocimiento o existencia del conflicto armado en materia de reparación integral, la Sentencia C-291 de 2007 subrayó una delimitación entre aquellos hechos cometidos por delincuencia común, de aquellos que surgirían con ocasión del conflicto armado interno, así:

*“...los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados **con estructura militar o dominio territorial**, como consecuencia de acciones **que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado**, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva”.*

En esta misma línea, esta sentencia establece elementos para determinar la cercanía de un hecho al conflicto, reconociendo la existencia del concepto de *conflictos armados actuales*, siendo estos los “*conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos*”, observando además como criterios para reconocerlos, (i) la intensidad del conflicto y (ii) el nivel de organización de las partes.

Para efectos de la valoración de las declaraciones, a partir de esta providencia, en el proceso de análisis se verifica:

- 1. La intensidad del conflicto.** El análisis de la intensidad del conflicto contiene la relación sobre:
 - (i) La seriedad de los ataques.
 - (ii) El incremento en las confrontaciones armadas.
 - (iii) La extensión de las hostilidades a lo largo de un territorio y de un período de tiempo.
 - (iv) El aumento en las fuerzas armadas estatales y en su movilización.
 - (v) La movilidad y distribución de armas de las distintas partes enfrentadas.

- 2. El nivel de organización de las partes.** En cuanto a la organización de los grupos enfrentados, se analizan circunstancias como:
 - (i) La existencia de cuarteles.
 - (ii) La definición de zonas designadas de operación.
 - (iii) La capacidad de procurar, transportar y distribuir armas.

Lo anterior, fue reiterado por la Corporación mediante la Sentencia C-781 de 2012, en la cual incorporó como desarrollo constitucional de la Ley 1448 de 2011 la expresión, “una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado”, como criterio para la valoración de las solicitudes cuyo hecho no guarde relación directa con el conflicto, observando el conflicto desde una perspectiva amplia, bajo los dos supuestos antes referenciados.

Con base en lo anterior, se indica que el proceso de valoración que desde la Unidad para las Víctimas – Dirección de Registro y Gestión de la Información - se realiza en los casos de autoría atribuida a grupos como las BACRIM, integra:

- a) El análisis de las condiciones de tiempo, modo y lugar en la que ocurrieron los hechos.

- b) El enfoque de criterios y elementos jurídicos de estudio derivados de las subreglas jurisprudenciales contenidas en las sentencias C-781 de 2012¹; y C-253A de 2012², y en el auto interlocutorio 119 de 2013 para el caso del hecho victimizante de desplazamiento forzado.

En conclusión, en el proceso de valoración se tiene como premisa que cada caso presenta circunstancias excepcionales que bajo ningún motivo deben ser analizadas de forma aislada, sino que debe hacerse de manera integral, con independencia del “rótulo o denominación del actor”, pues ello no puede convertirse en un argumento a priori y formal para definir de antemano si un determinado daño se enmarca o no dentro del conflicto armado, y en consecuencia, para efectos de definir el acceso de las personas desplazadas por la violencia a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación contemplados en la Ley 1448 de 2011.

2.2. ACCIONES ENCAMIDAS AL CUMPLIMIENTO DEL AUTO 119 DE 2013

Para dar cabal cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional en Auto 119 de 2013 (orden 12), reiterado por la orden 24 del Auto 373 de 2016, la Unidad para las Víctimas ha adelantado las siguientes acciones:

1. Implementó el Manual de Criterios de Valoración: este recoge los elementos jurídicos, técnicos y de contexto necesarios para acompañar el proceso de valoración de las solicitudes de inclusión en el RUV, con la debida observancia de los Principios Rectores para los Desplazados Internos y la uniformidad en los criterios para valorar el caso a caso de dichas solicitudes.
2. Amplió los elementos de valoración del grupo de estudio sobre bandas criminales: con la ampliación del anexo número 1, se está realizando una georreferenciación de factores que inciden en la

¹ Sentencia C-781 de 2012. La Corte Constitucional determinó que la expresión “con ocasión del conflicto armado interno” no conlleva una lectura restrictiva del concepto “conflicto armado”, pues debe entenderse en un sentido amplio, pues abarca todos los hechos que ocasionen daños y guarden “una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado”. Lo anterior exige un análisis de cada caso particular partiendo de los criterios enunciados en la Sentencia C-253 A de 2013 (intensidad del conflicto y nivel de organización de las partes).

² Sentencia C-253 A de 2012. Entre otros temas, esta sentencia analizó la constitucionalidad del párrafo 3° del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, que excluye de la condición de víctimas a quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común, de modo particular por la acción de las denominadas bandas criminales. En la sentencia, la Corte señaló que “para que un determinado hecho o situación que ha ocurrido en un lugar en el que no se han desarrollado los combates armados quede cubierto bajo el ámbito de aplicación del Derecho Internacional Humanitario, es necesario que tal hecho o situación guarde una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto”. Para determinar esta relación, la Corte retomó conceptos de la Sentencia C-291 de 2007, donde expresó que “la determinación de la existencia de un conflicto armado debe realizarse no en abstracto, sino en atención a las características de cada caso particular y señaló que para efectos de establecer en casos concretos si un determinado conflicto ha trascendido el umbral de gravedad necesario para ser clasificado como un conflicto armado interno, la jurisprudencia internacional ha recurrido principalmente a dos criterios: (i) la intensidad del conflicto, y (ii) el nivel de organización de las partes”. En consecuencia, concluyó que los daños originados por hechos que se ajusten a estos criterios (que fueron ampliamente definidos) pueden ser invocados por las víctimas, previa demostración, para acceder a los beneficios de la Ley 1448.

presencia de estos grupos en el territorio, para así establecer una posible relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado, en los términos que recogen las Sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012.

3. Informa a la Mesa Técnica las acciones que se han venido generando por parte de la Unidad para las Víctimas en aras de la superación del Subregistro, explicando la metodología para la depuración del registro y la generación de las cifras, al igual que el cumplimiento con la publicación de estas en la página Web de la entidad, la ampliación de plazos para rendir declaración por desplazamiento forzado ocurrido con anterioridad a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 (de 2 a 4 años), al igual que para los demás hechos victimizantes. Asimismo, se informa que para hechos ocasionados por el accionar de las Bandas Criminales, diferentes al desplazamiento, se han venido reconociendo como víctimas en el Registro, de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia C-781 de octubre de 2012.
4. Implementó la versión 2 del Manual de Criterios de Valoración, el cual contiene, dentro de sus criterios jurídicos de valoración, la Sentencia C-781 de 2012 y el Auto 119 de 2013, como instrumentos jurisprudenciales orientadores del ejercicio de valoración.

2.3. ACCIONES INTEGRADAS EN EL MANUAL DE VALORACIÓN

Dentro de los elementos para la valoración de cada caso particular, el Manual de Criterios de Valoración ha previsto las siguientes acciones:

1. **Análisis espacio-geográfico:** El desplazamiento se debe desarrollar dentro del territorio nacional.
2. **Análisis de contexto:** Verificar si el lugar donde se desarrolla el hecho se encuentra afectado por la violencia generalizada, para tal efecto, la Corte Constitucional, mediante el Auto 119 de 2013 se refiere a los siguientes puntos: "(...) (i) La condición de desplazamiento forzado no se limita a situaciones de conflicto armado; (ii) es independiente de los motivos de la violencia, de la calidad del actor (política, ideológica, común o legítima), o de su modo de operar; (iii) la violencia generalizada puede tener lugar a nivel rural o urbano, en una localidad, un municipio, o una región; (iv) para que una persona adquiera la condición de desplazada por la violencia basta un temor fundado, aunque es usual que la violencia generalizada se acompañe de amenazas, hostigamientos o ataques tanto a la población civil como a la fuerza pública; en este último caso con repercusiones en la primera (...)"
3. **Elementos técnicos:** Se recomienda consultar la base de datos de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), y el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI) de la Procuraduría General de la Nación.

4. **Nota aclaratoria:** Para el caso del hecho victimizante en referencia, no se deben tomar los elementos técnicos como las bases de datos del Sistema de Identificación para Potenciales Beneficiarios de los Programas Sociales (SISBEN), la del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), las de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y la del censo electoral de la Registraduría Nacional de Estado Civil, entre otras, porque estas no constituyen una prueba suficiente para desvirtuar la declaración, según lo señalado en las sentencias T-1076 de 2005, T-496 de 2007, T-328 de 2007, T-630 de 2007.

2. POBLACIÓN DESPLAZADA QUE TIENE ACCESO A LOS DERECHOS A LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y A LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN CONTEMPLADAS EN LA LEY 1448 DE 2011

Tal como se mencionó en el acápite anterior, la valoración de la declaración se convierte en el momento esencial no sólo para el ingreso al Registro Único de Víctimas –RUV-, sino para determinar la calidad de víctima, y en ese sentido, para establecer las medidas a las que tendrá acceso, las cuales siempre estarán direccionadas hacia el restablecimiento y goce efectivo de sus derechos. En este sentido, como se anunció, si los hechos no están en el marco del conflicto armado o no guardan una relación cercana ni suficiente con el mismo, las víctimas serán beneficiarias de las medidas de asistencia, atención y protección del Estado, pero no a las demás medidas contempladas en la Ley 1448 de 2011, entre ellas la indemnización administrativa.

Es así como, una vez queda definido y determinado desde la etapa de valoración, en aplicación de los criterios fácticos, jurídicos y jurisprudenciales mencionados, que los hechos y el daño sufrido por las víctimas se produce con ocasión al conflicto armado, estas podrá acceder a las medidas de verdad, justicia y reparación (indemnización, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición) contempladas en el marco de la política pública de víctimas – Ley 1448 de 2011, y en el caso de víctimas por hechos perpetrados por BACRIM (con relación cercana y suficiente con el conflicto armado), en atención a lo definido en el Auto 119 de 2013.

Frente al reconocimiento de la indemnización por vía administrativa a víctimas de desplazamiento forzado, conviene rememorar, por su especial trascendencia, tal como se ha indicado a la Corte Constitucional en los diferentes informes de cumplimiento a la sentencia SU-254 de 2013, que la Unidad para las Víctimas ha hecho una interpretación constitucionalmente plausible de los efectos *inter comunis* conforme con el punto 22 de la parte resolutive, en conjunto con los párrafos (v) y (vi) del numeral 11.2.6.2 de la parte considerativa de esta sentencia, y que en armonía con ello y con la actual política pública, no queda duda de que todas las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, tienen derecho a la reparación integral, y el marco de ésta, a la indemnización administrativa (En

términos monetarios, quedó establecido que unas víctimas tienen derecho a recibir un monto de 27 SMMLV³, y otras 17 SMMLV⁴).

Ahora bien, es necesario resaltar que se considera que esta interpretación es constitucionalmente plausible por las siguientes razones: **(i)** Respeta y aplica el precedente constitucional sobre la diferenciación entre las medidas de asistencia social y de reparación, ya que la indemnización se entrega de manera adicional a aquellas, y se sufragan en dinero⁵, **(ii)** Reconoce que todas las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado tienen derecho a la reparación integral, entendiendo que la sentencia SU-254 de 2013 diferencia los montos indemnizatorios a que tienen derecho las víctimas, lo cual no implica que se esté restringiendo el acceso a esta medida; y finalmente, porque **(iii)** Respeta la situación generada por la buena fe de las víctimas de desplazamiento forzado que no habían presentado solicitud de indemnización en el marco del Decreto 1290 de 2008, situación que, si bien fue suscitada por la institucionalidad existente con anterioridad a la creada mediante la Ley 1448 de 2011, exige respetar los principios de confianza legítima y respeto al acto propio, lo cual deriva en que el acceso a la indemnización no dependerá de haber presentado tal solicitud.

En tal sentido, la Unidad para las Víctimas estima necesario entender los efectos *inter comunis* de la mencionada sentencia, así:

- Todas las víctimas de desplazamiento forzado (en el marco del conflicto armado) tienen derecho a la reparación integral y, dentro de ésta, a la medida de indemnización.
- Tienen derecho a indemnización por 27 SMMLV las víctimas de desplazamiento forzado **(i)** ocurrido antes del 22 de abril de 2008 (entrada en vigencia del Decreto 1290 de 2008) y **(ii)** que hayan declarado el desplazamiento o hubiesen sido incluidas oficiosamente en el entonces RUPD antes del 22 de abril de 2010 (fecha de cierre del Decreto 1290 de 2008), independientemente de que hubiesen presentado o no solicitud de indemnización en el marco del Decreto 1290 de 2008 citado
- Tienen derecho a indemnización por 17 SMMLV las víctimas de desplazamiento forzado **(i)** ocurrido después del 22 de abril de 2008, al margen del momento en que sea declarado, u **(ii)** ocurrido antes del 22 de abril de 2008 pero declarado después, en virtud de las normas contenidas en la Ley 1448 de 2011.

En cuanto a las víctimas de desplazamiento forzado ocasionado por violencia generalizada (es decir, cuyo hechos no tienen relación de cercanía y suficiencia con el conflicto armado), debe precisarse que las mismas tienen acceso a medidas de protección, asistencia y atención, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional en el Auto 119 de 2013, pero no a medidas de reparación integral en los términos anteriormente señalados.

³Monto previsto en el artículo 5 del Decreto 1290 de 2008.

⁴ Monto previsto en el artículo 2.2.7.3.4. numeral 7° del Decreto 1084 de 2015.

⁵Corte Constitucional, sentencias C-1199 de 2008, SU-254 de 2013 y C-462 de 2013.

Es preciso señalar que, además de la indemnización por vía administrativa, las víctimas de desplazamiento forzado (por hechos ocurridos en el marco del conflicto armado) tienen acceso a las demás medidas de reparación, es decir:

1. **Rehabilitación:** Consiste en la atención de carácter jurídico, médico, psicológico y social dirigidos al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas.
2. **Satisfacción:** Son acciones de carácter material e inmaterial, tendientes a restablecer la dignidad de las víctimas y difundir la verdad sobre lo sucedido, a través de la reconstrucción de los hechos, la preservación de la memoria histórica y los actos u obras de reparación simbólica. Las medidas de satisfacción contribuyen a proporcionar bienestar y mitigan el dolor de las víctimas. Dentro de estas medidas se encuentran:
 - Realización de actos simbólicos, homenajes y conmemoraciones.
 - Entrega de la carta o mensaje estatal de reconocimiento y dignificación a las víctimas.
 - Apoyo al desarrollo de iniciativas locales de memoria.
 - Contribución en la búsqueda de desaparecidos e identificación y exhumación de cadáveres.
 - Apoyo en la construcción de lugares de memoria.
 - Exención en la prestación del Servicio Militar.
 - Investigación, juzgamiento y sanción a los responsables de las violaciones de derechos humanos.
 - Divulgación del relato de las víctimas sobre los hechos, siempre y cuando, no provoquen más daño ni generen peligro para la seguridad.
 - Realización de publicaciones e investigaciones, que contribuyan con el reconocimiento público del carácter de víctima, de su dignidad, nombre y honor, ante la comunidad y el ofensor.
 - Reconocimientos de responsabilidad de los hechos y solicitudes de perdón público.

Para la implementación de estas medidas y otras similares, siempre se cuenta con la participación activa de las víctimas, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y en la ley, teniendo siempre en cuenta el enfoque diferencial. Su implementación está en cabeza de la Unidad para las Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica, entidades del SNARIV y entes territoriales según sea el caso.

3. **Restitución:** la restitución busca el restablecimiento de los derechos de las víctimas de manera transformadora frente a los daños causados con la ocurrencia del hecho victimizante (Por ejemplo, la restitución de tierras, la restitución en materia de vivienda, la garantía de retorno o reubicación de la población en situación de desplazamiento, las medidas en formación y generación de empleo). Sin embargo, hay situaciones en las que devolver las cosas al estado anterior al de las violaciones es imposible, tal es el caso de las vidas humanas, de los sentimientos de las personas, de sus proyectos de vida, para cuyo caso se adoptan otros tipos de medidas que contribuyan con la reparación.

- Restitución de empleo rural y urbano (Entidad Responsable: Ministerio de Trabajo – SENA)
- Restitución en materia de créditos y pasivos (Entidad Responsable: Superintendencia Financiera- Entidades Financieras)
- Restitución de tierras (Entidad Responsable: Unidad para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas- Jueces y Magistrados de restitución de Tierras)
- Restitución de vivienda (Entidad Responsable: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Vivienda Urbana)-Ministerio de Agricultura (Vivienda Rural))
- Acompañamiento al Retorno y Reubicación (Entidad Responsable: Unidad para las Víctimas, Comités Territoriales de Justicia Transicional –CTJT, Departamento para la Prosperidad Social –DPS)

4. **Garantías de no repetición:** son aquellas medidas que adopta el Estado Colombiano para evitar que ocurran de nuevo violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Estas medidas tienen dos dimensiones: i) preventiva; ii) reparadora.

i) La dimensión preventiva se orienta a desarrollar acciones de protección (Individual, colectiva y territorial), desmilitarizado humanitario y operativo, prevención del reclutamiento forzado, entre otras medidas.

ii) La dimensión reparadora se refiere a acciones para mitigar los **daños** ocasionados a las víctimas por la violación a sus derechos humanos, entre ellos: el acceso a la justicia de las víctimas, los procesos de Desarme, Desmovilización y Reconciliación –DDR-, Educación en Derechos Humanos, la Sanción y Depuración de Funcionarios.

Estas acciones se desarrollan desde el enfoque de reconciliación entendido como la construcción de futuros compartidos a través de:

- La generación de confianza entre diferentes actores especialmente institucionales, antagonistas, comunitarios y de la sociedad en general.
- El fortalecimiento de la democracia por medio de la participación social y política.
- La satisfacción de los derechos de las víctimas y su inclusión social.
- La consolidación territorial a partir de la seguridad, el desarrollo económico y la resolución pacífica de los conflictos.

Por ejemplo:

- Desmovilización y desmantelamiento de grupos armados al margen de la ley
- Verificación de los hechos y difusión pública y completa de la verdad (siempre y cuando no provoquen más daño a la víctima o a los testigos, ni generen inseguridad para ellas).
- Sanción a los responsables de los hechos victimizantes y prevención de esos hechos.

- Medidas especiales de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo: mujeres, niños, niñas y adolescentes; líderes sociales; miembros de organizaciones sindicales; defensores y defensoras de derechos humanos, víctimas de desplazamiento forzado.
- Medidas para acabar con los estereotipos que favorecen a la discriminación, especialmente contra la mujer o que estimulan la violencia contra ella en el marco del conflicto.

3.1. EL MODELO MAARIV Y LA RUTA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

En los informes de cumplimiento a los Autos 181, 253, 292, 293, 300, 315, 353 y 409 de 2014; 093 y 292 de 2015, la Unidad para las Víctimas informó a la Corte Constitucional acerca del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas – MAARIV, el cual se materializa en una Ruta Integral de acceso a las medidas señaladas, dirigida a promover el goce efectivo de los derechos de las víctimas y a transformar su realidad social.

Esta ruta es liderada por la Unidad para las Víctimas y las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, y tiene como objetivo el acompañamiento a las víctimas para el acceso efectivo de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación integral a partir del reconocimiento de necesidades y condiciones de vida particulares, que requieren por parte del Estado, la adecuación progresiva de su oferta institucional. La cual se desarrolla en diferentes etapas sucesivas que van desde la ocurrencia del hecho victimizante, pasando por la atención y asistencia, hasta la reparación integral.

Se trata, entonces, de un Modelo de garantía de derechos que apunta hacia la inclusión social y tiene como principios orientadores la dignidad, la igualdad, el enfoque diferencial, la progresividad y la gradualidad, así como la reparación integral adecuada, diferenciada y transformadora. En efecto, el MAARIV permite conocer las necesidades y capacidades de cada persona; definir la oferta institucional pertinente para cada situación y hacer seguimiento al acceso efectivo a la misma; y actualizar los datos básicos de las víctimas.

Esta información es consignada en el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral – PAARI – específico para cada persona, el cual se construye con la participación de la víctima, en el cual se caracteriza la situación particular de cada una, las medidas concretas a las que tiene derecho, según lo anterior, y los alcances y límites de la oferta estatal. Asimismo, contempla mecanismos para que cada Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas recopile información sobre la oferta institucional en materia de atención, asistencia y reparación integral existente en cada municipio. Finalmente, prevé procedimientos para hacer solicitudes de servicios a cada entidad y realizar seguimiento al acceso efectivo de las víctimas a esta oferta.

Ilustración 1. Niveles e institucionalidad en la implementación del SNARIV.



Fuente: Dirección de Reparación – Unidad para las Víctimas

En suma, se trata de un Modelo con un enfoque de derechos y de vocación transformadora, en tanto debe contribuir a superar elementos estructurales de discriminación y marginación que pudieron permitir la ocurrencia de hechos victimizantes sobre sujetos de protección constitucional reforzada⁶, e involucra el desarrollo de acciones afirmativas y acción sin daño⁷ que permitirán que los niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónico, personas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el Pueblo Rom puedan acceder efectivamente a las medidas de atención, asistencia y reparación integral y sean fortalecidas para que de forma autónoma puedan ejercer plenamente derechos y libertades.

⁶ El enfoque transformador está previsto en los artículos 25 de la Ley 1448 de 2011, 5 del Decreto 4800 de 2011, 28 del Decreto ley 4633 de 2011, 33 del Decreto ley 4634 de 2011 y 38 del Decreto ley 4635 de 2011. El fin es que “las medidas de reparación contenidas en el presente decreto buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país. (...)”.

⁷ Ver Resolución 758 de 21 de noviembre de 2014. “Por la cual se brindan las orientaciones para la implementación del Modelo de Operación con Enfoque Diferencial y de Género” (Anexo 15).

Para el caso de víctimas de desplazamiento forzado, el modelo pasa por la superación de la situación de vulnerabilidad ocasionada por el hecho victimizante y la reparación integral, logrando con el conjunto de acciones aportar al goce efectivo de los derechos de las víctimas. La ruta dispuesta para las víctimas de desplazamiento forzado tiene dos momentos: uno de asistencia, seguido del momento de reparación.

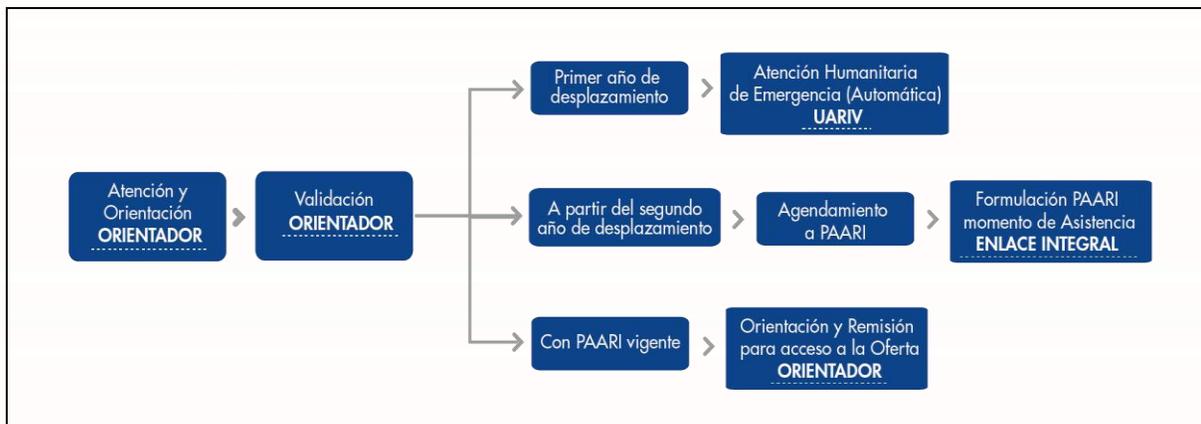
a. Momento de asistencia

La Unidad para las Víctimas realizará la medición del goce al derecho a la subsistencia mínima de las víctimas, esto es, verifica si las víctimas han logrado suplir sus necesidades relacionadas con alojamiento (incluyendo artículos de aseo, utensilios de cocina, saneamiento básico), alimentación y servicios médicos y psicológicos, para lo cual se realiza con las víctimas un PAARI en su etapa inicial, de asistencia, luego de lo cual adoptará la decisión según las siguientes opciones:

- i. Si al hogar víctima de desplazamiento forzado se le identifican carencias en la subsistencia mínima, no será priorizado para recibir las medidas de reparación integral (indemnización como una de ellas) y continuará recibiendo atención humanitaria hasta una nueva medición que se hará el año siguiente. Salvo que las carencias se deban a la edad, discapacidad o composición del hogar, caso en el cual sí podrá priorizarse debido a la extrema vulnerabilidad.
- ii. Si el hogar víctima de desplazamiento forzado no tiene carencias en subsistencia mínima no volverá a recibir atención humanitaria y será priorizado para acceder a las medidas de reparación integral, según la disponibilidad presupuestal anual.

En caso que el hogar haya superado la subsistencia mínima y haya sido notificado de ello, será contactado por la Unidad para las Víctimas para hacer la verificación y formalización del proceso de retorno, reubicación o integración local para materializar esa decisión a través de la suscripción de un acta de voluntariedad.

Ilustración 2. Esquema del PAARI para víctimas de desplazamiento forzado - momento de atención



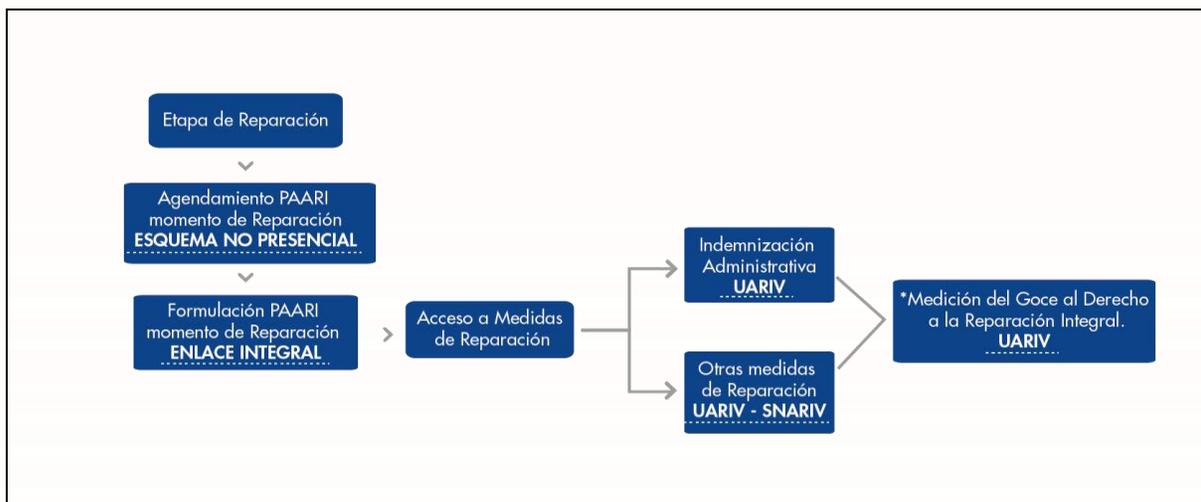
Fuente: Dirección de Reparación – Unidad para las Víctimas

b. Momento de reparación integral

Desde la Unidad para las Víctimas y las demás entidades del SNARIV, se avanza en el ejercicio pedagógico de darle a conocer a las víctimas que su derecho a la reparación integral va más allá de la indemnización por vía administrativa, siendo esta sólo una de las cinco medidas de reparación integral. Por tanto, mientras se le reconoce y entrega la indemnización la víctima podrá acceder a las otras medidas a las que haya lugar, de acuerdo con su situación particular.

Así, desde el ingreso al RUV se plantea el acceso a las medidas y en la formulación del PAARI se promueve que las víctimas identifiquen a cuáles medidas de reparación desean voluntariamente acceder, teniendo en cuenta la caracterización del daño causado por el hecho victimizante.

Ilustración 3. Esquema del PAARI para víctimas de desplazamiento forzado - momento de reparación integral



Fuente: Dirección de Reparación – Unidad para las Víctimas

El proceso de reparación por vía administrativa tomando en consideración el universo de víctimas, le exige al Gobierno Nacional hacerlo de acuerdo con los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad, por tanto, siguiendo el precedente de la Corte Constitucional y la normatividad aplicable, como se mencionó en párrafos anteriores, la Unidad para las Víctimas ha definido unos criterios con los que se delimita quiénes podrán acceder prioritariamente a la indemnización por vía administrativa, previa verificación sobre el estado de carencias en subsistencia mínima.

La reparación integral inicia en un momento conducente a la estabilización socioeconómica, aportando en algunas ocasiones elementos de peso para la superación de la situación de vulnerabilidad cuando aún no ha sido posible. Además, propende por reconocer el daño causado, contribuir a la transformación

del proyecto de vida, dependiendo del sufrimiento particular, de la visión del entorno y garantizando el goce efectivo de derechos.

En el proceso de caracterización del PAARI, la víctima recibe por parte del *Enlace Integral* orientación acerca de la oferta institucional existente en medidas de reparación integral en cabeza de la Unidad para las Víctimas, principalmente sobre el acompañamiento al retorno, reubicación o integración local; la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal; el Programa de Acompañamiento a la inversión adecuada de los recursos; acciones de dignificación, conmemoración y de satisfacción; e igualmente acerca de los requisitos y mecanismos para el acceso a cada una de las medidas de acuerdo con la oferta del SNARIV, disponible en el orden territorial y nacional, respecto a lo cual se aportará información ulteriormente.

3.2. CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

Tal como acaba de señalarse, una vez se determina que las acciones y el daño sufrido por las víctimas reconocidas en el Registro Único de Víctimas se produce con ocasión al conflicto armado, estas podrá acceder a las medidas de reparación (indemnización, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición).

De acuerdo con lo anterior, se diseñaron una serie de criterios de priorización los cuales fueron desarrollados en el marco de los principios de gradualidad y progresividad previstos en los artículos 17 y 18 de la Ley 1448 de 2011, con el fin de garantizar a cada una de las víctimas el acceso y goce de la medida de indemnización administrativa contemplada en el artículo 132 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, reglamentada en el artículo 2.2.7.3 y siguientes del Decreto 1084 de 2015⁸, lo cuales se delinearón en función de la garantía del derecho a la subsistencia mínima de esta población, a saber:

1. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que disponen de fuentes de ingresos suficientes para cubrir sus carencias en materia de subsistencia mínima, es decir, alimentación, vivienda digna (puede ser propia o en arriendo), salud y que se encuentre en proceso de retorno o reubicación.
2. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que **no** disponen de fuentes de ingresos suficientes para cubrir sus carencias en materia de subsistencia mínima, es decir, alimentación, vivienda digna (puede ser propia o en arriendo) y salud, debido a que se encuentran **en situación de extrema urgencia y vulnerabilidad manifiesta debido a la condición de discapacidad, edad o composición del hogar.**
3. Hogares víctimas de desplazamiento forzado que solicitaron a la Unidad para las Víctimas acompañamiento para el retorno o la reubicación y éste no pudo realizarse por condiciones de

⁸A este respecto se ha referido la Unidad para las Víctimas en los informes de cumplimiento a los Autos 181, 253, 292, 293, 300, 315, 353 y 409 de 2014, y 396 de 2015, en el cual, igualmente, se informó sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de lo dispuesto en los Autos 093 y 292 de 2015, en el marco de la sentencia SU-254 de 2013.

seguridad, siempre y cuando hayan suplido sus carencias en materia de subsistencia mínima, es decir, alimentación, vivienda digna (puede ser propia o en arriendo) y salud.

Como puede verse, estos criterios fueron definidos conforme al grado de vulnerabilidad de las víctimas, y obedecen a condiciones particulares de discapacidad, rangos etarios, enfermedades graves, ruinosas o de alto costo, entre otros aspectos; todo ello, en el marco de la Ruta de acceso a las medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral, como aspecto fundamental del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas -MAARIV-.

Como se ha manifestado a la Corte, para la Unidad para las Víctimas es muy importante implementar esta Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, para superar los “*peregrinajes institucionales*” a que se han visto sometidas las víctimas para la satisfacción de sus derechos, y para que haya absoluta claridad sobre los criterios de priorización para el reconocimiento de la reparación integral, y la indemnización por vía administrativa como parte de ésta.

En igual sentido, es indispensable recordar que estos criterios tienen fundamento en el precedente establecido por la Corte, según el cual “*en los programas masivos de reparación característicos de contextos de violencia generalizada y sistemática en los que un gran número de personas han resultado víctimas, se reconoce la imposibilidad de que un Estado pueda reparar y particularmente indemnizar por completo a todas las víctimas en un mismo momento*”⁹; por ello, se insisten en la importancia de que esta Ruta Integral sea comprendida por parte de las víctimas de desplazamiento forzado, y que la interposición de peticiones, acciones de tutela e incidentes de desacato, no sea empleada como un medio para anticipar el reconocimiento y pago de la indemnización por vía administrativa, obviando los criterios de priorización y la situación real del hogar víctima.

3. MEDIDAS QUE NO SON INDISPENSABLES PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN, ASISTENCIA Y ATENCIÓN A LA QUE TIENE DERECHO LAS VÍCTIMAS COMO RESULTADO DEL DESARRAIGO.

Como se ha venido comentando, en aras de fortalecer las rutas establecidas para la atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado en Colombia, se ha diseñado el Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas - MAARIV –, el cual se constituye como la estrategia del Gobierno Nacional que se materializa a través de la Ruta Integral prevista por la Unidad para las Víctimas, y que tiene como objetivo el acompañamiento a las víctimas para el acceso efectivo a las diferentes medidas, a partir del reconocimiento de necesidades y condiciones de vida particulares.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-753 de 30 de octubre de 2013, M. P. Dr. Mauricio González Cuervo.

En este acápite se desarrollará fundamentalmente lo concerniente a la etapa o momento de asistencia, a la cual acceden todas las víctimas por el simple hecho de haber sido inscritas en el RUV y reconocidas como tales, con las salvedades que más adelante se expondrán.

Ilustración 4 Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas



Fuente: Dirección de Gestión Social y Humanitaria – Unidad para las Víctimas

La puerta de entrada a la Ruta Integral de Atención, Asistencia y Reparación Integral, la constituye el Registro Único de Víctimas (RUV); en este sentido, una vez ocurrido el hecho victimizante, quien lo ha sufrido rinde declaración ante el Ministerio Público (Personerías Municipales, Defensorías Regionales o demás oficinas de las Defensoría del Pueblo y Procuradurías Provinciales o Regionales), quien acto seguido, la remite a la Unidad para las Víctimas, entidad encargada valorarla y expedir un acto administrativo que decida sobre la inclusión o no inclusión de la persona en el Registro.

Una vez la víctima es notificada del acto administrativo que ordena su inclusión en el RUV, se activa la Ruta de Atención, la cual es definida por el artículo 49 del Capítulo II de la Ley 1448 de 2011, como “la acción de dar 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.” Para ello, la Unidad para las Víctimas dispone de un conjunto de medidas y recursos financieros e institucionales que se implementan a través de los canales de atención: presencial, telefónico, virtual y escrito.

Dichos canales de atención forman parte del proceso de gestión de atención y orientación que es transversal al Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, el cual busca informar, orientar y acompañar a las víctimas con enfoques psicosocial, diferencial y de género; y responde a los mecanismos y acciones necesarios para la implementación de la Política Pública de Servicio al Ciudadano.

4.1. RUTA DE ASISTENCIA Y DE ATENCIÓN DE ACCESO A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Una vez se brinda atención a través de los diferentes canales dispuestos por la Unidad para las Víctimas, se realiza la entrega de la atención humanitaria, la cual es uno de los mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza a los hogares en situación de desplazamiento su derecho a la subsistencia mínima, en aquellos casos en los que éstos no se encuentren en condiciones de suplir sus necesidades mínimas por sus propios medios. En este sentido, se busca satisfacer las carencias básicas de las víctimas de desplazamiento forzado que hayan sido ocasionadas por la ocurrencia del hecho victimizante.

El derecho a la subsistencia mínima consta de tres componentes principales: alojamiento (incluyendo artículos de aseo, utensilios de cocina, saneamiento básico), alimentación y servicios médicos y psicológicos. Sin embargo, de acuerdo con las condiciones del hogar, éste derecho puede incluir también el componente variable de vestuario.

Es importante resaltar también que la atención humanitaria tiene tres características principales:

- **Temporalidad:** Su entrega puede suspenderse cuando se evidencia que el nexo causal con el evento del desplazamiento ha dejado de existir, o cuando se conozca que el hogar cuenta con recursos, ingresos o alternativas para generarlos, que le permitan garantizar su subsistencia mínima por sus propios medios.
- **Variabilidad:** Su entrega, por parte de las autoridades, debe atender a las condiciones y características particulares de los hogares.
- **Carga mínima de prueba del solicitante:** Para que las autoridades puedan garantizar la atención humanitaria, es necesario que la población desplazada solicitante cumpla con ciertos procedimientos mínimos. En virtud de lo reglamentado en el Decreto 1084 de 2015, se ha diseñado un modelo de medición de subsistencia mínima por parte de la Unidad para las Víctimas.

Asimismo, es pertinente señalar que la atención humanitaria tiene 3 etapas: Inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria en transición.

1. **La atención humanitaria inmediata** es la “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” (artículo 63 de la Ley 1448 de 2011), incluye los componentes de alimentación, artículos de aseo, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina,

atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio digno y con enfoque diferencial (artículo 47).

- 2. La atención humanitaria de emergencia**, corresponde a la ayuda a la que tienen derecho las personas u hogares en situación de desplazamiento forzado una vez se haya expedido el acto administrativo que las incluye en el Registro Único de Víctimas (RUV) y se entregará con el grado de necesidad y urgencia respecto de su subsistencia mínima.

En los hogares cuyo desplazamiento ocurrió en un tiempo menor a 12 meses, la Unidad para las Víctimas presumirá que se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad derivada del hecho victimizante, y por tanto, no serán sujetos de identificación de carencias en este periodo.

De este modo, la clasificación de un hogar en esta categoría, conlleva los siguientes efectos:

- Tendrá derecho a recibir atención humanitaria de emergencia en los componentes de alojamiento y alimentación. La primera entrega de atención humanitaria se efectuará cuando el hogar sea incluido en el RUV. A partir de este momento, se harán pagos automáticos con periodicidad de cuatro meses, hasta la fecha en la cual se complete un año desde la ocurrencia del desplazamiento.
- El valor de la atención humanitaria, durante este período, corresponderá al monto máximo establecido por la Unidad, ajustado según el número de miembros del hogar incluidos en el RUV por desplazamiento forzado.
- Se entregará, por una sola vez, un monto adicional para cubrir el componente de vestuario, que se calculará de acuerdo con el número de miembros del hogar incluidos en el RUV por desplazamiento forzado.
- Se podrá entregar, por una sola vez, un monto adicional para gastos complementarios en salud y educación no financiable por otras fuentes. Este último, dirigido a niños, niñas y adolescentes.
- Al completarse un año desde la ocurrencia del hecho, se efectuará la valoración de la situación del hogar.

La Unidad para las Víctimas adelanta las gestiones correspondientes para que las entidades competentes garanticen el acceso de los miembros de los hogares incluidos en el RUV, a servicios médicos y psicológicos, mediante el proceso de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La vigencia de la atención humanitaria es de un año, posterior a esta vigencia, se procederá a efectuar nuevamente la valoración para la identificación de carencias actuales, dado que los hogares, por el paso del tiempo, pueden cambiar su conformación, o por el contrario, pueden generar por sus propios medios o con el apoyo del Estado, capacidades que ayuden a mitigar las carencias en los componentes de la subsistencia mínima. Con base en los resultados de esta valoración, se programará la atención humanitaria del hogar para el año siguiente.

- 3. La atención humanitaria en transición**, se entrega a la población en situación de desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV), y que a la luz de la valoración hecha por la Unidad para las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la atención humanitaria de emergencia.

Ahora bien, como responsables de la entrega de la Atención Humanitaria en cada una de las etapas se tiene:

- 1. Atención Humanitaria Inmediata**, Ocurre durante el tiempo que transcurre entre la declaración y la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), la prestación de la ayuda humanitaria inmediata es asumida por la entidad territorial de nivel municipal receptora, quien debe atender a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas, que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada, requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria.
- 2. Atención Humanitaria de Emergencia** es el momento de la atención humanitaria que asume la Unidad para las Víctimas, se activa una vez la persona y su hogar ha sido incluido en el Registro Único de Víctimas (RUV).
- 3. Atención Humanitaria de Transición** es responsabilidad de la Unidad para las Víctimas, en los componentes de alojamiento y alimentación, así mismo, las entidades territoriales deberán realizar acompañamiento a las víctimas en esta etapa. Para el acceso a esta ruta de atención debe mediar una solicitud da parte de la víctima, la cual se recibe a través de los diferentes canales de atención dispuestos por la Unidad para las Víctimas: (i) Atención presencial: cuenta con la presencia de 143 puntos de atención y 19 centros regionales distribuidos en todo a nivel del territorio nacional o (ii) atención telefónica y virtual: a través de la línea de atención nacional 018000- 911119o la línea de atención en Bogotá 4261111.

4.2. CRITERIOS E INSTRUMENTOS USADOS PARA CARACTERIZAR A LAS VÍCTIMAS Y DIRECCIONARLAS A CADA UNA DE LAS MEDIDAS.

La nueva política de atención humanitaria para las víctimas del desplazamiento forzado, es el resultado del desarrollo de los principios normativos contenidos en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, y constituye un esfuerzo por desarrollar de manera coherente, armónica y sostenible los artículos 62, 64 y 65 de la Ley de Víctimas.

Estos ajustes y adecuaciones en la política pública para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición promovida por el Gobierno Nacional, reconoce que existen múltiples factores cualitativos y cuantitativos en los hogares víctimas, que deben ser evaluados objetivamente para identificar el grado de vulnerabilidad y urgencia de un hogar frente a los componentes de la subsistencia

mínima, entendiendo esta como la “expresión del derecho fundamental al mínimo vital”¹⁰ y, por lo tanto, la necesidad de acceder a la medida de atención humanitaria. El modelo de medición de carencias en la subsistencia mínima establece diferenciales socio-económicos entre grupos de población que comparten un fenómeno en común, ser víctimas del desplazamiento forzado, y con base en ello, focalizar y priorizar los procesos de entrega y de respuesta humanitaria.

La Unidad para las Víctimas establece que el proceso de evaluación de las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación básica, se realiza a partir de la información que se obtiene de registros administrativos, que dan cuenta del acceso a programas de la oferta institucional de las entidades del SNARIV, así como de la información suministrada directamente por los hogares víctimas de desplazamiento forzado en la formulación del PAARI.

Si bien es cierto que la Unidad para las Víctimas en el año 2015 promovió la formulación del PAARI, la Entidad acordó que esta información no será considerada como condición necesaria para determinar o no la entrega de la atención humanitaria y que constituye una fuente de información adicional y complementaria en el proceso de caracterización de los hogares, y no un requisito para acceder a la atención humanitaria; adicionalmente, que el PAARI es el instrumento que permite, a partir de la información suministrada por las víctimas, identificar la necesidad de acceso a programas y servicios de la oferta institucional, y estructurar un plan de atención con relación a las medidas de asistencia y reparación.

Con estas consideraciones, el proceso de identificación de carencias en los componentes de alojamiento y alimentación que adelanta la Unidad para las Víctimas para cada solicitud de atención humanitaria, cuyo desplazamiento ocurrió en un tiempo mayor a doce (12) meses, se desarrolla mediante los siguientes pasos:

- Verificación de los históricos de medición de carencias en la subsistencia mínima de los hogares.
- Identificación de la existencia de fuentes de ingreso y/o de generación de ingresos, que permitan determinar que el hogar cuenta con capacidad para cubrir total o parcialmente, al menos los componentes de alojamiento temporal y alimentación de. la consulta con registros administrativos permitirá en estos casos: i) identificar hogares que han superado la pobreza a partir de las mediciones realizadas por estrategias del Gobierno Nacional e ii) identificar ingresos medidos por SMMLV dentro del hogar.
- Análisis de las características socio-demográficas y económicas de los hogares, para identificar situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad asociadas con la ausencia de personas con capacidad productiva o la composición del hogar basada principalmente en personas económicamente dependientes. Tal análisis está sujeto a las características asociadas a la pertenencia étnica, género, edad, condición de discapacidad y enfermedades.

¹⁰ Principio 18 de *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*

- Validación del tiempo transcurrido desde el desplazamiento frente a la fecha de la solicitud, para detectar posibles carencias que no guarden relación directa con el hecho victimizante en aquellos hogares a los cuales no se les identificó vulnerabilidades extremas.
- Confirmación de la participación de los miembros del hogar en programas sociales orientados al auto sostenimiento y la formación de capital humano que, potencial o efectivamente, permitan generar ingresos para cubrir total o parcialmente los componentes de alojamiento temporal y alimentación de la subsistencia mínima.
- Evaluación de las condiciones de alojamiento y alimentación del hogar para determinar la existencia de privaciones o carencias que requieran de la provisión de la atención humanitaria.

Los anteriores pasos constituyen un proceso de valoración integral, en el cual se busca complementar mediante la provisión de atención humanitaria, los esfuerzos propios del hogar por proveer su auto sostenimiento y los esfuerzos de otros programas del Gobierno Nacional por apoyar al hogar con componentes monetarios, en especie y/o con formación de capacidades.

Adicionalmente, este modelo establece que para aquellos hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido en el último año, serán dispuestos mecanismos preferenciales y específicos para la entrega de la atención humanitaria y, por lo tanto, no serán sujeto de valoración o del proceso de identificación de carencias hasta completar dicho periodo.

Lo anterior busca garantizar la entrega de la atención humanitaria completa y de forma oportuna, y la articulación con otros programas dirigidos a la población desplazada, dado que la valoración permitirá conocer si un hogar tiene garantizados los componentes de su subsistencia mínima o si cuenta con recursos o capacidades que le permitan cubrirlos por sus propios medios. Este constituye el primer criterio de focalización de la población desplazada que requiere atención humanitaria y de aquella que requiere de una atención diferente para avanzar hacia los procesos de superación de situación de vulnerabilidad y estabilización socioeconómica. A su vez, cuando la información obtenida para la valoración evidencie que al menos un miembro del hogar incluido en el RUV por desplazamiento forzado no tiene garantizada su subsistencia mínima, se aplicará la medición de carencias.

4.3. VÍCTIMAS INCLUIDAS EN EL REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS QUE NO REQUIEREN MEDIDAS DE ATENCIÓN Y ASISTENCIA DE ACUERDO CON LA MEDICIÓN DE CARENCIAS.

Los resultados del proceso de evaluación o identificación de las carencias permiten conocer la gravedad y urgencia de los hogares desplazados en los componentes de la subsistencia mínima, de tal forma se entiende que, cuando los hogares cuenten con una carencia grave o en situación de extrema urgencia, estarán en etapa de emergencia, y cuando tengan una carencia leve, estarán en etapa de transición, en consecuencia, el paso de la etapa de emergencia a la etapa de transición en cada componente estará definido por la disminución de la gravedad de las carencias del hogar.

Lo anterior, en concordancia a lo definido por la Corte Constitucional, quien señala que las carencias no se superan con el simple paso del tiempo. En este sentido, se establecen niveles de carencias de la siguiente manera:

1. **Carencia grave:** son aquellas que, una vez transcurrido el primer año de desplazamiento, persisten en cualquiera de los componentes de alojamiento temporal y/o de alimentación y son derivadas o consecuentes con el hecho victimizante, las cuales ponen grave riesgo o amenazan la subsistencia mínima.
2. **Carencia leve:** aquellas que una vez transcurrido el primer año de desplazamiento persisten en cualquiera de los componentes de alojamiento temporal y/o de alimentación y son derivadas o consecuentes con el hecho victimizante, pero no ponen en grave riesgo o amenazan la subsistencia mínima.
3. **Ausencia de carencia:** inexistencia de factores de riesgo o amenaza en los componentes de la subsistencia mínima o que dichos factores no guarden una relación de causalidad directa y/o no sean consecuencia del desplazamiento forzado. Las carencias en alojamiento y alimentación serán medidas de manera independiente y podrán arrojar niveles de gravedad y etapas de atención diferentes.

En los casos que de acuerdo con la medición el hogar no tenga carencias en alojamiento y/o alimentación, se suspenderá la atención humanitaria en el componente correspondiente y esto posibilitará al Gobierno Nacional focalizar los recursos disponibles para la atención humanitaria y garantizar el acceso efectivo y oportuno a esta medida de socorro y garantía al mínimo vital.

El proceso de evaluación de carencias se adelanta de manera independiente para cada uno de los componentes de la subsistencia mínima, permitiendo identificar el nivel de carencia y la etapa de atención en la que se encuentra el hogar. De esta forma, un hogar podrá ser atendido en los dos componentes en la etapa de emergencia o transición o en cada etapa, de acuerdo con el resultado del proceso de evaluación.

La superación de la situación de vulnerabilidad se da cuando el hogar accede a los derechos mínimos de identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, sea con la intervención del Estado o por sus propios medios (Decreto 1084 de 2015, art. 2.2.6.5.5.5), las cuales son brindadas de acuerdo con la competencia de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral – SNARIV.

Para tal fin, la Unidad para las Víctimas, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, ha establecido un modelo de cesación de vulnerabilidad manifiesta y que se ha denominado de superación de la situación de vulnerabilidad.