



17 MAYO 2018 CIRCULAR No. 00014

PARA: Directores territoriales, Directores técnicos, Subdirectores técnicos, Jefes de oficina, funcionarios y contratistas

DE: Yolanda Pinto Afanador
Directora General
Unidad para las Víctimas.

ASUNTO: Lineamiento técnico para la entrega de ayuda humanitaria y coordinación de las demás medidas para las comunidades y/o grupos de personas confinadas incluidas por este hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas (RUV)

FECHA: Mayo de 2018

En atención a la función de la Unidad para las Víctimas de coordinar la ejecución de la política de atención y reparación a víctimas¹ y la coordinación nación territorio², y en desarrollo de la resolución 00171 del 24 de febrero de 2016 "por la cual se define el confinamiento³ como hecho victimizante en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011", se establece el siguiente lineamiento técnico para la entrega de ayuda humanitaria y coordinación de las demás medidas para las comunidades y/o grupos de personas confinadas incluidas por este hecho victimizante en el Registro Único de Víctimas (RUV). El mismo se dicta en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 4802 de 2011 por el cual se establece la estructura de la Unidad para las Víctimas y los Autos No. 003 de 2008, 004 y 005 de 2009, 382 de 2010 y 073 de 2014 de la Corte Constitucional.

El siguiente lineamiento fue construido con apoyo de la Subdirección General, la Dirección de Gestión Social y Humanitaria (DGSH), la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), la Dirección de Gestión Interinstitucional (DGI), la Dirección de Registro y Gestión

¹ Ley 1448 de 2011. Artículo 162. DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS. El Sistema contará con dos instancias en el orden nacional: El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas en coordinación con el organismo a que se refiere el artículo siguiente y una Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que coordinará la ejecución de esta política pública.

En el orden territorial el Sistema contará con los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y Municipales.

² Ley 1448 de 2011. Artículo 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Numeral 6. Ejercer la coordinación nación-territorio, para lo cual participará en los comités territoriales de justicia transicional.

³ Resolución 00171 de 2016. Artículo 1. Definir el confinamiento como una situación de vulneración de derechos fundamentales, en las que las comunidades, pese a permanecer en una parte del 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.



de la Información (DRGI), la Dirección de Reparación y la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la Unidad para las Víctimas.

I. SIGLAS

AHI – Ayuda Humanitaria Inmediata
CTJT - Comité Territorial de Justicia Transicional
DGI - Dirección de Gestión Interinstitucional
DGSH – Dirección de Gestión Social y Humanitaria
DIH – Derecho Internacional Humanitario
DRGI – Dirección de Registro y Gestión de la Información
OTI – Oficina de Tecnologías de la Información
SAAH - Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria
SNARIV - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas
SPAЕ - Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias
SPPGRN - Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición
RUV – Registro Único de Víctimas

II. LINEAMIENTO TÉCNICO PARA LA ENTREGA DE AYUDA HUMANITARIA

A partir del reconocimiento del confinamiento como un hecho victimizante diferente al desplazamiento forzado, éste se atenderá bajo los criterios señalados en el artículo 47 y su parágrafo 3 de la Ley 1448 de 2011⁴ y el artículo 2.2.6.4.2 del Decreto 1084 de 2015⁵, en los que se dispone que las víctimas recibirán ayuda humanitaria de acuerdo con las necesidades que tengan relación con el hecho victimizante, a través de mecanismos eficaces y eficientes.

Por lo tanto, para identificar las condiciones de los territorios y de las comunidades y/o grupo de personas afectadas antes y después de la inclusión en el RUV, relativas al hecho victimizante de confinamiento, se deberán desarrollar las siguientes fases:

1. Asistencia inmediata previa a la inclusión en el RUV

⁴ Ley 1448 de 2011. Artículo 47. Ayuda Humanitaria. Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

⁵ Decreto 1084 de 2015. Artículo 2.2.6.4.2. (Decreto 4800 de 2011. Artículo 103). Ayuda Humanitaria para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas suministra, por una sola vez, la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 49 de la Ley 418 de 1997, y sus prórrogas correspondientes, de acuerdo a la afectación derivada del hecho victimizante y de las circunstancias de tiempo, modo y lugar del mismo. Parágrafo. En los casos en que la victimización obedezca a múltiples hechos, la ayuda humanitaria estará dirigida a mitigar la afectación derivada de estos hechos de manera integral.



La asistencia inmediata se brinda a partir de la legislación vigente para víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado. Por lo tanto las entidades territoriales deberán garantizar la entrega de la ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de confinamiento, siempre y cuando este haya ocurrido durante los últimos tres (3) meses⁶.

Esta ayuda está orientada a garantizar los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, cuando sea requerida, y prorrogable hasta por un mes de acuerdo con las condiciones de vulnerabilidad, determinadas por el mecanismo que cada entidad territorial adopte.

De acuerdo con los mecanismos de corresponsabilidad definidos por la legislación, la DGSH actuará según la estrategia establecida para la articulación de la oferta pública en materia de atención y ayuda humanitaria bajo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y la estrategia de corresponsabilidad (*Ruta para la entrega de AHI en cumplimiento del principio de subsidiariedad*⁷, *Asistencia técnica para la formulación y actualización de planes de contingencia*) establecidas en la norma⁸.

2. Identificación de la situación humanitaria posterior a inclusión en el RUV

El proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria posterior a la inclusión en el RUV deberá ser adelantado por la entidad territorial⁹, una vez sea informada por parte de la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas de la inclusión de la comunidad y/o grupo de personas en el RUV por el hecho victimizante de confinamiento.

Para el desarrollo del proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, la Dirección Territorial debe coordinar con la entidad territorial la aplicación del **Instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria (Anexo a esta circular)** y realizar el seguimiento correspondiente. En todo caso, se deberá garantizar el acompañamiento de la autoridad tradicional étnica, líder(es) o vocero(s) de la comunidad afectada y el Ministerio Público¹⁰ en el marco de los CTJT.

⁶ Decreto 1084 de 2015. Capítulo 4. Ayuda humanitaria a víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado. Artículo 2.2.6.4.1. Ayuda Humanitaria Inmediata. Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un mes adicional en los casos en que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite. Parágrafo. Las entidades territoriales deben destinar los recursos necesarios para cubrir los componentes de la ayuda humanitaria en los términos del presente artículo.

⁷ Resolución 01249 de 23 de noviembre de 2016.

⁸ Decreto 4802 de 2011, artículo 19 numeral 3.

⁹ Ley 1448 de 2011, artículos 169, 172, 173 y 174. Decreto 4800 de 2011, artículos 244 y 251.

¹⁰ Ley 1448 de 2011, artículo 178 parágrafo 2.



La DRGI creará el mecanismo para informar a la Dirección Territorial correspondiente sobre las nuevas inclusiones por confinamiento en el RUV en un plazo no mayor a 5 días a partir de la notificación de inclusión. La Dirección Territorial contará con 15 días hábiles posteriores a la notificación de inclusión de la comunidad y/o grupo de personas en el RUV, para coordinar con el ente territorial, el Ministerio Público, la comunidad y/o grupo de personas el proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, y enviar sus resultados a la DGSJ.

El proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria consiste en realizar una verificación de las condiciones del territorio con un enfoque diferencial, étnico y de derechos, con el objetivo de:

- Verificar la continuidad (persistencia) o no de la crisis humanitaria causada por el confinamiento.
- Identificar las condiciones actuales (restricción/afectación/necesidad) producto del confinamiento, referente al componente de asistencia y atención.
- Determinar si se requieren otras medidas de asistencia.
- Determinar si se requiere implementar la medida de rehabilitación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social o de la Unidad para las víctimas.
- Determinar la viabilidad de la entrega de las medidas que apliquen, incluyendo la ayuda humanitaria.

El proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria debe ser actualizado cada cuatro (4) meses para determinar que la crisis humanitaria por este hecho victimizante persista.

3. Determinación de las medidas de atención, asistencia y reparación.

Las medidas de atención, asistencia y reparación se determinarán de acuerdo al resultado de la aplicación del *instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria*, que se realiza después de la inclusión en el RUV y posteriormente, cada cuatro (4) meses. Según sea la necesidad aplica la medida correspondiente, la entidad responsable y la(s) competencia(s) que se indican a continuación:

- a) Cuando se identifiquen restricciones a la movilidad y afectación de necesidades referentes a: *alimentación y/o habitabilidad*, serán responsabilidad de la Unidad para las Víctimas en cabeza de la DGSJ por intermedio de la SAAH.

Para esto, la DGSJ por medio de la SAAH recibirá por parte de las Direcciones Territoriales los resultados del proceso de identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, realizará las verificaciones correspondientes y determinará la viabilidad de entrega de ayuda humanitaria. En caso de ser viable la entrega de la ayuda humanitaria, a partir del proceso que se describe en el numeral cuatro (4) de



esta circular, la SAAH, en coordinación con la SPAE, realizarán la programación y entrega de la medida.

- b) Cuando se identifiquen afectaciones relacionadas con otras medidas de asistencia, diferentes a las mencionadas en el ítem anterior, y con relación causal al confinamiento, se deberá remitir a la dependencia o entidad competente a través del Secretario Técnico del CTJT, para la gestión en favor de las comunidades y/o grupo de personas afectadas, y a su vez a la Dirección Territorial de la Unidad para las Víctimas, para el seguimiento correspondiente de acuerdo a la competencia. Este procedimiento se describe en el numeral cinco (5) de esta circular.

4. Entrega de la medida de ayuda humanitaria por la Unidad para las Víctimas

Cuando se identifiquen afectaciones y/o situaciones humanitarias referentes a restricciones en los componentes de *alimentación y/o habitabilidad* relacionadas con el hecho victimizante en el territorio, se programará la entrega de la ayuda humanitaria a los hogares y/o personas víctimas incluidos en el RUV, de acuerdo con las condiciones de acceso y seguridad. Los criterios son los siguientes:

- a) Su entrega será preferentemente en especie, y/o en dinero cuando las características del territorio y las condiciones de la comunidad y o grupo de personas confinadas se consideren pertinentes. La DGSH evaluará en cada caso las condiciones de tiempo, modo y lugar y adoptará la(s) modalidades de entrega(s) más conveniente(s).
- b) Mientras persista la crisis humanitaria por el confinamiento registrado en el RUV y el diagnóstico determine la viabilidad de la medida, se entregará la ayuda humanitaria.
- c) Procederá la programación y entrega de la ayuda humanitaria a comunidades y/o grupo de personas incluidas por confinamiento en el Registro Único de Víctimas, cuya ocurrencia del hecho victimizante haya sido hace 120 días o menos, toda vez que ya se haya suspendido la entrega de la AHI por parte del Ente Territorial. Si alguno de los hogares de la comunidad y/o grupo de personas presenta un desplazamiento forzado como último hecho victimizante será atendido por esta ruta.
- d) La medida de ayuda humanitaria para las comunidades y/o grupo de personas incluidas por confinamiento en el Registro Único de Víctimas, cuya ocurrencia del hecho victimizante haya ocurrido hace más de 120 días, dependerá del resultado de la aplicación del instrumento para la identificación de afectaciones y de las situación humanitaria
- e) Si posterior al proceso de identificación de las afectaciones y de la situación humanitaria en el territorio, se establece por parte de la DGSH – SAAH que alguno de los hogares víctimas incluidos en el RUV está siendo atendido por desplazamiento

JSG



forzado, se detendrá temporalmente esta atención mientras este sea objeto de la entrega de ayuda humanitaria en el marco del confinamiento; salvo que la atención humanitaria se esté entregando en especie, en el marco de una situación de emergencia especial o prolongada.

- f) Para aquellos casos incluidos en el RUV con ocurrencia del hecho mayor a 120 días, en los cuales la aplicación del instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, determine que existen afectaciones y/o restricciones a la movilidad y situaciones humanitarias relacionadas con la alimentación y/o la habitabilidad como consecuencia al confinamiento, procederá la entrega de la ayuda humanitaria.
- g) En caso que no se identifiquen restricciones a la movilidad y afectaciones y/o situaciones humanitarias relacionadas con la alimentación y/o la habitabilidad como consecuencia al confinamiento, se debe proceder a la suspensión definitiva de la ayuda humanitaria por este hecho victimizante a las personas y/o los hogares víctimas incluidos en el RUV por confinamiento. Esta situación no afecta su condición de víctima o de inclusión en el RUV, sino la suspensión de la entrega de la medida.
- h) En caso que la aplicación del instrumento para la identificación de afectaciones determine que actualmente el territorio ya no presenta afectaciones y/o situaciones humanitarias referentes a restricciones en los componentes de alimentación y/o habitabilidad asociadas al confinamiento, y existan víctimas que se encuentran incluidas en el RUV por desplazamiento forzado, se continuarán atendiendo por la ruta de desplazamiento, teniendo en cuenta el principio de favorabilidad establecido en el artículo 27 la Ley 1448 de 2011 y los artículos 34, 36 y 21 de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, respectivamente¹¹, los cuales permiten al Gobierno Nacional interpretar las disposiciones legales, reglamentarias y normativas siempre a favor de las víctimas del conflicto y en todo caso, permite implementar disposiciones

¹¹ **Ley 1448 de 2011. Artículo 27.** Aplicación normativa. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas. NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-438 de 2013.

Decreto 4633 de 2011. Artículo 34. Principio de favorabilidad e integración normativa. El presente decreto es una norma legal de carácter autónomo que emana de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, señaladas en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011. La interpretación y aplicación del presente Decreto, se fundamentará en los principios y disposiciones contenidos en la Constitución, la ley, la jurisprudencia y los tratados internacionales que resulten más favorables al restablecimiento y vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Decreto 4634 de 2011. Artículo 36. Principio de favorabilidad e integración normativa. El presente Decreto es una norma legal de carácter autónomo que emana de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, señaladas en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011.

Decreto 4635 de 2011. Artículo 21. Principio de favorabilidad de las víctimas. En caso de existir conflicto entre lo dispuesto en este decreto-ley y en la Ley 1448 de 2011, se preferirá la aplicación del primero, con excepción de los casos en los que lo dispuesto en dicha ley sea más favorable al goce efectivo de los derechos e intereses de las comunidades.



garantistas a favor de la población víctima. Esta situación no afecta la condición de víctima o de inclusión en el RUV.

- i) En caso de un nuevo confinamiento o cualquier otro hecho victimizante, se debe orientar para que se rinda la declaración correspondiente ante el Ministerio Público.

5. Activación de otras medidas en cabeza del SNARIV

A partir de los resultados de la aplicación del instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, la Dirección Territorial solicitará al ente territorial la convocatoria del CTJT para coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel municipal o departamental, articulando la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas, así como la materialización de las garantías de no repetición.

Si el hecho de confinamiento persiste, es decir, cuando las condiciones de riesgo y amenaza subsistan, la atención se enmarcará en la prevención urgente. Para tal fin se promoverán acciones institucionales de carácter integral, interinstitucional y sostenibles en la materia, que faciliten, ante las posibles violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, analizar las situaciones, realizar las advertencias, emitir las alertas del caso y configurar respuestas de forma oportuna, idónea y efectiva. Respecto a las Garantías de No Repetición frente al hecho consumado, implementar acciones, programas y proyectos que eviten la repetición de las violaciones de derechos humanos o infracciones al DIH.

A partir de la segunda aplicación del instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria, nuevamente se solicitará la convocatoria del CTJT con el propósito de analizar, evaluar y hacer seguimiento a las condiciones de riesgo y amenazas en contra de la población confinada y las acciones interinstitucionales establecidas en pro de la superación de la o las condiciones que generan el confinamiento.

Las Direcciones Territoriales brindarán asistencia técnica a los secretarios técnicos de los CTJT para gestionar con las entidades del SNARIV a nivel local las medidas para atender a las víctimas de confinamiento, de acuerdo con sus competencias, en materia de seguridad, prevención temprana y urgente, garantías de no repetición, rehabilitación social y comunitaria, entre otras.

El CTJT solicitará la medida de rehabilitación, según las necesidades de las personas, para determinar si se implementa PAPSIVI en alguna de sus modalidades (individual, familiar, comunitaria o étnica) o las Estrategias de Recuperación Emocional a nivel Grupal de la Unidad para las Víctimas.

JRG



Finalmente, desde el nivel nacional la DGI en cumplimiento de las funciones de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del SNARIV presentará metodologías e instrumentos estandarizados al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición -SPPGNR, con el fin de que en este espacio se formulen lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que permitan fortalecer la capacidad de respuesta institucional en lo local para prevenir, evitar o mitigar los riesgos específicos relacionados con el hecho de confinamiento.

III. DESARROLLO Y PROGRAMACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS TÉCNICAS Y/O TECNOLÓGICAS DE APOYO.

Para efectos de dar cumplimiento a lo establecido en este lineamiento y garantizar la trazabilidad, integralidad e interoperabilidad de la información, la OTI diseñará en coordinación con las Direcciones Misionales el aplicativo y uso de(s) la(s) herramienta(s) tecnológica(s) necesaria(s) que facilite(n) la gestión de la información para la toma de decisiones, y permita(n) efectuar los análisis de información con procesamiento en tiempo real.

Este lineamiento se implementará a partir de su publicación, de manera gradual y progresiva, hasta tanto se cuente con los desarrollos tecnológicos requeridos para su total cumplimiento.




Para la aplicación de este lineamiento técnico, así como del instrumento para la identificación de afectaciones y de la situación humanitaria y el correcto funcionamiento de la ruta, se requiere de todo el apoyo de las Direcciones Territoriales, tanto en la designación de los enlaces responsables para la recolección y reporte de la información, como de la coordinación y seguimiento en la implementación de la ruta.

Sin otro asunto,

YOLANDA PINTO AFANADOR
Directora General
Unidad para las Víctimas

Proyectó: Camila Andrea Suárez Ángel, Diana Milena Rodríguez Sierra, Edith Zulima Rojas Gómez, Gustavo Herrera Fonseca, Juan Camilo Romero Madriñan, Juan Felipe Acosta Parra, Laura Liliana Villegas Gutiérrez, Lina María Vásquez Rueda, Luis Fernando Ortiz Montaño, Luz Amanda Pasuy Miticanoy, Marcia Cibele Ruiz Torga, María Cristina Carreño Santoyo, Nidia Patricia Viteri Rojas, Sandra Julieth Rojas Pineda, Sandra Milena Zuleta Angarita.

Revisó: Oscar Rico – Subdirección General 
Gina Torres - Oficina Asesora Jurídica 

Aprobó: Viviana Ferro – Subdirectora General 
John Vladimir Martín – Jefe Oficina Asesora Jurídica 
Ramon Rodriguez - Director de Gestion Social y Humanitaria 
Juliana Melo – Directora de Reparación 